



RIKSDAGENS
JUSTITIEOMBUDSMANS
BERÄTTELSE
ÅR
2018



RIKSDAGENS JUSTITIEOMBUDSMAN

RIKSDAGENS
JUSTITIEOMBUDSMANS
BERÄTTELSE
ÅR
2018

ISSN 0356-3006
Tryckeri: PunaMusta Oy, Helsingfors 2019
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 1.1.2018–31.12.2021. Uppdraget som biträdande justitieombudsmän har handhats av juris licentiat *Maija Sakslin* (1.4.2018–31.3.2022) och juris doktor *Pasi Pölönen* (1.10.2017–30.9.2021)..

Till ställföreträdare för de biträdande justitieombudsmännen har valts juris licentiat, referendarierådet *Mikko Sarja* för mandatperioden 1.10.2017–30.9.2021. Under verksamhetsåret har Sarja skött denna uppgift i sammanlagt 54 dagar.

Under min mandatperiod är jag tjänstledig från min tjänst som statsåklagare vid Riksåklagarämbetet, Sakslin är tjänstledig från tjänsten som ledande forskare vid Folkpensionsanstalten och Pölönen är tjänstledig från tjänsten som referendarierådet vid riksdagens justitieombudsmans kansli.

Verksamhetsberättelsen innehåller anföranden av justitieombudsmannen och biträdande justitieombudsmän, en allmän översikt över justitieombudsmannainstitutionen under år 2018 samt avsnitt som gäller tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna och laglighetskontrollen inom olika sektorer.

JO har två specialuppdrag på basis av internationella fördrag. JO är ett nationellt besöksorgan av det fakultativa protokollet till FN-konventionen mot tortyr, och JO är en del av den nationella strukturen för FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Uppgifter om JO:s verksamhet beträffande dessa specialuppdrag har beskrivits i berättelsens avsnitt om grundläggande fri- och rättigheter samt mänskliga rättigheter.

I enlighet med 109 § 2 mom. i grundlagen överlämnar jag vördsamt till riksdagen berättelsen över justitieombudsmannens verksamhet år 2018.

Helsingfors den 20 maj 2019

Justitieombudsman *Petri Jääskeläinen*

Kanslichef *Päivi Romanov*

Innehåll

	Till riksdagen	3
1	Justitieombudsmännen har ordet	18
	Petri Jääskeläinen	19
	Justitieombudsmannen som övervakare av äldre personers rättigheter	
	Maija Sakslin	24
	Om övervakningen av barnets rättigheter	
	Pasi Pölönen	28
	Översyn av rättigheter för frihetsberövade – ett långvarigt specialuppdrag som fortsätter att utvecklas	
2	JO-institutionen år 2018	32
	2.1 Översikt av institutionen	33
	2.2 JO:s specialuppgifter som baserar sig på FN:s konventioner och resolutioner	34
	2.3 Fördelning av åligganden mellan justitiekanslern och justitieombudsmannen	34
	2.4 Värderingarna och målsättningarna för JO:s kansli	35
	2.5 Verksamhetsformer och tyngdpunktsområden	35
	Ett års behandlingstid	38
	Klagomål och övriga ärenden gällande laglighetskontroll	38
	Åtgärder	40
	Inspektioner	44
	2.6 Nationellt och internationellt samarbete	44
	Nationella händelser	44
	Internationella kontakter	45
	2.7 JO-skulpturen	48
	2.8 Serviceverksamhet	48
	Kundservice	48
	Kommunikation	49
	Kansli och personal	49
	Kansliets ekonomi	50

3	De grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna	51
3.1	JO:s mandat i fråga om de grundläggande och mänskliga rättigheterna	52
3.2	Finlands nationella människorättsinstitution	54
3.2.1	Människorättsinstitutionens A-status	54
3.2.2	Människorättsinstitutionens verksamhetsstrategi	54
3.3	Människorättscentret och människorättsdelegation	56
3.3.1	Människorättscentrets mandat	56
3.3.2	Verksamheten 2018	56
	<i>Fostran och utbildning i grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter</i>	56
	<i>Information och evenemang</i>	56
	<i>Utlåtanden och publikationer</i>	57
	<i>Uppföljning av hur de grundläggande och mänskliga rättigheterna tillgodoses</i>	57
	<i>Främjande och övervakning av genomförandet av FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning</i>	58
	<i>Internationellt samarbete</i>	58
3.3.3	Människorättsdelegations mandat och verksamhet 2018	58
3.4	Rättigheter för personer med funktionsnedsättning	59
3.4.1	Specialuppdraget avseende skyddet av rättigheterna för personer med funktionsnedsättning	59
3.4.2	Uppgifterna som nationell mekanism	59
	<i>Justitieombudsmannen</i>	59
	<i>Människorättscentret</i>	60
	<i>Funktionsnedsättningsgruppen</i>	62
	<i>Internationellt samarbete</i>	63
3.4.3	Verksamhetsmiljö och aktuella lagstiftningsprojekt	63
	<i>Utlåtanden</i>	64
3.4.4	Laglighetsövervakning	65
	<i>Klagomål och egna initiativ</i>	65
	<i>Inspektionsbesök</i>	66
	<i>Inspektionsobservationer om tillgänglighet och främjande av delaktigheten</i>	67
3.4.5	Avgöranden	71
	<i>Socialvård</i>	71
	<i>Tolkningstjänst för personer med funktionsnedsättning</i>	76
	<i>Hälso- och sjukvård</i>	77
	<i>Intressebevakning</i>	78
	<i>Utbildning</i>	79
3.5	Nationell förebyggande mekanism mot tortyr	80
3.5.1	Justitieombudsmannens uppgift som nationellt besöksorgan	80
3.5.2	Verksamhetsmodell	81
3.5.3	Information om verksamheten	82
3.5.4	Fostran i grundläggande och mänskliga rättigheter	82
3.5.5	Utbildning	82
3.5.6	Nordiskt och internationellt samarbete	83

3.5.7	Inspektionsverksamhet	84
3.5.8	Polisen	84
	<i>Inspektionsverksamheten förutsätter uppdaterad information om de förvaringslokaler som används</i>	87
	<i>Beaktande av polisstyrelsens styrningsbrev i polisfängelserna</i>	87
	<i>Brister beträffande utrymmena för utomhusvistelse</i>	87
	<i>Distribution av läkemedel</i>	88
	<i>Separering av undersökningsansvaret och förvaringsansvaret</i>	88
	<i>Meddelande om rättigheter</i>	89
	<i>Mathållningen</i>	89
	<i>Förvaring av en brottsmisstänkt i tillnyktringscell</i>	90
	<i>Positiva iakttagelser</i>	90
3.5.9	Försvarsmakten	91
3.5.10	Gränsbevakningsväsendet och Tullen	91
3.5.11	Brottspåföljdsmyndigheten	91
	<i>Förhållandena i isoleringsrummen</i>	93
	<i>Placering av häktade</i>	94
	<i>Tid utanför cellen</i>	95
	<i>Förbud mot rökning</i>	95
	<i>Hur hälsovårdens resurser påverkar fängelsets verksamhet</i>	96
	<i>Utlänningars ställning och behandlingen av utlänningar</i>	96
	<i>Transport av fångar med tåg</i>	97
	<i>Beaktande av en fånge som behöver särskilt stöd</i>	99
	<i>Positiva iakttagelser och god praxis</i>	99
3.5.12	Utlänningärenden	100
	<i>Integritetsskyddet i isoleringslokalens duschrum</i>	101
	<i>Förhållandena i isoleringsrummen</i>	102
	<i>Identifiering av självdestruktivitet och förebyggande av självmord</i>	102
3.5.13	Socialvårdens enheter för barn och unga	103
	<i>Begränsande åtgärder och fostrande gränser är olika saker</i>	104
	<i>Beslut om begränsningar</i>	105
	<i>Isolering</i>	105
	<i>Begränsning av kontakter</i>	106
	<i>Begränsning av rörelsefriheten</i>	106
	<i>Kroppsbesiktning och kroppsvisitation</i>	107
	<i>Granskning av post och rum</i>	107
	<i>Begränsande åtgärder av bestraffningskaraktär</i>	107
	<i>Disciplinära åtgärder enligt lagen om grundläggande utbildning</i>	108
	<i>Barnets rätt att uttrycka sin åsikt och påverka sin vardag</i>	109
	<i>Barnets rätt att träffa sin socialarbetare</i>	109
	<i>Personalens beteende</i>	110
3.5.14	Enheter för de äldre inom socialvården	110
3.5.15	Boeenheter för personer med utvecklingsstörning eller funktionsnedsättning	111
	<i>Användning av bursång</i>	113
	<i>Personalresursernas tillräcklighet</i>	114
	<i>Integriteten inom boendeservice</i>	115

	<i>Självbestämmanderätt och möjligheter att delta</i>	115
	<i>Användning av säkerhetsrum</i>	115
	<i>Utomhusvistelse</i>	116
	<i>Hörande av klienter och närstående</i>	116
	<i>Användning av väktare</i>	117
3.5.16	<i>Hälso- och sjukvård</i>	117
	<i>Förebyggande av illabehandling av patienten</i>	119
	<i>Isoleringsrum</i>	119
	<i>Behandling av patienter i isolering</i>	120
	<i>BJO föreslog gottgörelse för behandlingen av en isolerad patient</i>	121
	<i>Minskande av tvång</i>	121
	<i>Användning av spännbälte</i>	122
	<i>Tvångsmedicinering</i>	123
	<i>Vårdens kvalitet och vårdkulturen</i>	123
	<i>Arbetet för minskande av tvång vid statens rättspsykiatriska sjukhus</i>	124
	<i>Inspektioner av jourenheter</i>	126
	<i>Övervakning av hälso- och sjukvården för fångar</i>	126
3.6	Bristerna i tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna	128
3.6.1	<i>Tio centrala problem för de grundläggande och mänskliga rättigheterna i Finland</i>	129
	<i>Brister i åldringars förhållanden och i hur de bemöts</i>	129
	<i>Brister i barnskyddet</i>	129
	<i>Brister i tillgodoseendet av rättigheter för personer med funktionsnedsättning</i>	130
	<i>Förfaranden inom anstaltsvården som kränker självbestämmanderätten</i>	130
	<i>Brister i rättshjälp för utlänningar och s.k. papperslösa personers otrygghet</i>	130
	<i>Dåliga förhållanden och brister i behandlingen av fångar och häktade personer</i>	131
	<i>Brister i tillgången till och lagstiftningen för hälso- och sjukvårdstjänster</i>	131
	<i>Brister i studiemiljön och beslutsfattandet</i>	132
	<i>Långa behandlingstider i rättsprocesser och brister avseende domstolars strukturellt oberoende ställning</i>	132
	<i>Kränkningar av de grundläggande och mänskliga rättigheterna förebyggs och gottgörs inte i tillräcklig grad</i>	133
3.6.2	<i>Exempel på positiv utveckling</i>	133
3.7	JO:s framställningar om gottgörelse och ärenden vilka lett till uppgörelse i godo	134
3.7.1	<i>Framställningar om gottgörelse</i>	135
	<i>Rätten till personlig frihet och integritet</i>	135
	<i>Egendomsskydd</i>	136
	<i>Rättssäkerhet och god förvaltning</i>	137
3.7.2	<i>Ärenden vilka lett till uppgörelse i godo</i>	139
	<i>Genomförande av förundersökning</i>	139
	<i>Beslut om beviljande av identitetskort</i>	140
	<i>Arkiveringen av e-postmeddelanden vid polisens trafiksäkerhetscentral</i>	140
	<i>Rätten till arbetslöshetsdagpenning</i>	141
	<i>Beskattning av arbetspensionsinkomst från Estland</i>	141
	<i>Regionförvaltningsverkets svenskspråkiga tjänst</i>	141

3.8	Särskilt tema år 2018: rätten till integritet	142
3.8.1	Allmänt	142
3.8.2	Aspekter i laglighetsövervakningen av det särskilda temat	142
	<i>Myndigheters eller institutioners lokaler</i>	142
	<i>Myndigheters arbetsmetoder</i>	145
3.9	Ställningstaganden som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna	146
	<i>Fastställandet av en övre åldersgräns inom den grundläggande konstundervisningen var diskriminering</i>	146
	<i>Rimliga anpassningar vid måltider för studerande</i>	146
	<i>Språket som används i hemvården och likabehandling</i>	147
	<i>Visitering av fånge med hjälp av en spegel kränkte fångens personliga integritet</i>	147
	<i>Kränkning av den personliga integriteten och rörelsefriheten</i>	147
	<i>Förstörandet av begärda uppgifter mitt i en rättegång kränkte offentlighetsprincipen</i>	148
	<i>Skylden No drone zone kränkte nationalspråkens ställning</i>	148
	<i>Befolkningsregistercentralen försummade samernas rättigheter</i>	149
	<i>FPA:s riktlinjer gällande utkomststödet äventyrade de grundläggande fri- och rättigheterna</i>	149
3.10	Klagomål mot Finland som behandlades vid Europadomstolen år 2018	150
	<i>Europarådets ministerkommittés övervakning av att domarna verkställs</i>	150
4	Laglighetsövervakningen enligt sakområden	151
4.1	Domstolarna och justitieförvaltningen	152
4.1.1	Verksamhetsmiljön	152
4.1.2	Laglighetsövervakningen	154
4.1.3	Inspektioner	155
4.1.4	Avgöranden	155
	<i>Fördelningen av sammanträdesturer för nämndemännen i tingsrätten</i>	155
	<i>Öppettider för förvaltningsdomstolens telefontjänst</i>	156
	<i>Motivering av häktningsbeslut</i>	157
	<i>Hovrättens förfarande och en överraskande dom</i>	157
	<i>Motiveringarna för tingsrättens dom och leverans av ljudupptagningar från tingsrättens sammanträde</i>	158
	<i>Preskribering av åtalsrätten i samband med arbetsbrott</i>	158
	<i>Tidpunkten för offentliggörande av rättegångsmaterial</i>	159
	<i>Behandlingstiden i ett ärende som gäller verkställande av umgängesrätt för barn</i>	159
	<i>Högsta domstolens avgörande i ett åtalsärende som inletts av JO</i>	159
4.2	Åklagarväsendet	160
4.2.1	Verksamhetsmiljön	160
4.2.2	Laglighetsövervakningen	160
4.2.3	Inspektioner	161
4.2.4	Avgöranden	162
	<i>Svar på begäran om uppgifter</i>	162
	<i>Beslut om begränsning av förundersökning</i>	162

4.3	Polisen	164
4.3.1	Verksamhetsmiljön	164
	<i>Allmänna utvecklingstrender</i>	164
4.3.2	Laglighetsövervakningen	165
4.3.3	Inspektioner	167
4.3.4	Frihetsberövade	170
4.3.5	Husrannsakan	171
4.3.6	Förfarande vid förundersökning	172
4.3.7	Information och offentlighetslagen	173
	<i>Centralkriminalpolisen klandras för utlåtande</i>	174
	<i>Övriga fall</i>	174
4.3.8	Tillståndstjänster	175
4.3.9	Nödcentraler	176
4.3.10	Räddningsväsendet	176
4.4	Försvaret och gränsbevakningen	177
4.4.1	Verksamhetsmiljön	177
4.4.2	Laglighetsövervakningen	179
4.4.3	Avgöranden	181
	<i>Rådgivning vid ersättning för bevarings förstörda egendom</i>	181
	<i>Meddelande av personbeteckning</i>	181
4.5	Tullen	182
4.5.1	Verksamhetsmiljön	182
4.5.2	Laglighetsövervakningen	183
4.6	Hemligt inhämtande av information	185
4.6.1	Särdrag hos hemligt inhämtande av information	185
4.6.2	Övervakningen av hemligt inhämtande av information	185
	<i>Domstolar</i>	185
	<i>Myndigheternas interna övervakning</i>	186
	<i>Justitieombudsmannens laglighetskontroll</i>	187
4.6.3	Reformer av lagstiftningen	188
4.6.4	Berättelser till justitieombudsmannen	188
	<i>Användningen av hemligt inhämtande av information 2018</i>	189
	<i>Intern laglighetsövervakning</i>	190
4.6.5	Justitieombudsmannens laglighetsövervakning	191
4.6.6	Utvärdering	192
	<i>Eventuella problempunkter i den nya lagstiftningen</i>	192
	<i>Vanliga problem med övervakningen</i>	193
4.6.7	Underrättelselagstiftning	194
4.6.8	Vittnesskydd	195
4.7	Brottspåföljdsbranschen	197
4.7.1	Verksamhetsmiljön och lagstiftningsreformer	197
4.7.2	Laglighetsövervakningen	197
4.7.3	Inspektioner	197

4.7.4	Utlåtanden, egna initiativ och framställningar	198
	<i>Utlåtanden</i>	198
	<i>Egna initiativ</i>	199
	<i>Framställningar</i>	199
4.7.5	Övriga avgöranden	202
	<i>Anmärkningar</i>	202
	<i>Fortfarande allvarliga brister i rättsskyddet – innehållet i lagstiftningen är inte bekant, den interna laglighetsövervakningen bör utvecklas</i>	202
	<i>Personlig integritet och skydd för privatlivet</i>	205
	<i>Genomförandet av planeringen av strafftiden är förknippat med problem</i>	205
	<i>Boendeförhållandena, tiden som tillbringas utanför cellen och sysselsättningsplikten</i>	206
	<i>Yttrandefrihet, skydd för meddelanden och kontakter utanför fängelset</i>	207
	<i>Övriga missförhållanden i behandlingen av fångar</i>	208
	<i>Problem med att utreda klagomål</i>	208
4.8	Ekonomisk verksamhet, betalningsstörningar och utsökning	210
4.8.1	Lagstiftning	210
4.8.2	Betydelsefulla observationer ur laglighetsövervakningens synvinkel	211
	<i>Betalningsstörningar och indrivning</i>	211
	<i>Ekonomi- och skuldrådgivning</i>	213
	<i>Utsökningsförfarande</i>	214
	<i>Förfarande för realisering av egendom</i>	215
	<i>Annan ekonomisk verksamhet</i>	215
4.8.3	Inspektioner	216
4.9	Utlänningsärenden	217
4.9.1	Verksamhetsmiljön	217
4.9.2	Ändringar av utlänningslagen	217
4.9.3	Klagomål	218
4.9.4	Inspektioner	219
4.9.5	Avgöranden	220
	<i>Behandlingen av ansökan om uppehållstillstånd på grund av familjeband fördröjdes</i>	220
	<i>En minderårig asylsökandes ansökan om internationellt skydd behandlades inte skyndsamt</i>	220
	<i>Fördröjning av fortsatt uppehållstillstånd för arbetstagare</i>	221
	<i>Migrationsverket kan inte vägra svara på e-postmeddelanden</i>	221
	<i>Särbehandling av person med dubbelt medborgarskap var godtagbart</i>	222
4.10	Socialvård	223
4.10.1	Laglighetsövervakningen	223
4.10.2	Inspektioner	224
4.10.3	Avgöranden	225
	<i>Behandling av en begäran om upplysningar inom socialväsendet</i>	225
	<i>Felaktiga besväransvisningar i nämndens beslut</i>	225
	<i>Vileledande standardtext på skadeståndsblanketten</i>	226
	<i>Beredning av anvisningar som gäller stöd för närståendevård</i>	226

<i>Brister i kommunernas styrning till arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte</i>	227
<i>Utkomststöd</i>	227
4.11 Hälso- och sjukvård	233
4.11.1 Laglighetsövervakningen	233
4.11.2 Framställningar	234
<i>Människovärdet för en person med funktionsnedsättning kränktes på den psykiatriska avdelningen på sjukhuset</i>	234
<i>Precisering av patientskadelagen</i>	234
<i>En isolerad patients kontakter utanför sjukhuset</i>	235
<i>Fördröjning för att få en psykologisk undersökning</i>	235
<i>Tillgång till Kanta.fi-tjänsten</i>	236
<i>Hjälpmedel för medicinsk rehabilitering vid boendeserviceenheter</i>	237
<i>Tillträde till drogavvänjning i anstalt</i>	237
4.11.3 Inspektioner	238
4.11.4 Avgöranden	238
<i>Sammansättningen av arbetsgruppen som förbereder lagen om valfrihet</i>	238
<i>Tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster</i>	240
<i>Rätten till information och självbestämmanderätt</i>	242
<i>Sekretess och skydd för privatlivet</i>	245
<i>Kraven på god förvaltning</i>	246
4.11.5 Hälso- och sjukvården för fångar	248
<i>Behandling av klagomål från fångpatienter och inspektioner</i>	248
<i>Beslut om vilka mediciner en fånge får inneha fattas av läkare</i>	248
<i>Fångvaks närvaro vid besök på läkarmottagning</i>	249
<i>Behandling av remiss</i>	249
4.11.6 Hälso- och sjukvården inom försvarsmakten	249
4.12 Barnets rättigheter	250
4.12.1 Inspektioner	250
4.12.2 Avgöranden	252
<i>Begränsning eller fostran?</i>	252
<i>Individuell bedömning av begränsningarnas följder</i>	253
<i>Individuell bedömning av barnets bästa vid överlämnande av uppgifter till polisen</i>	253
<i>Barn på rymmen fördes till polishäktet och sattes i förvar</i>	254
<i>Beslut i ärenden som gäller begäran om uppgifter</i>	254
<i>Upprepade kontaktförsök och åtgärdsbegäran</i>	255
<i>Avvisning av barn utan beslut</i>	255
4.13 Äldre personers rättigheter	256
4.13.1 Verksamhetsmiljön	257
4.13.2 Laglighetsövervakningen	258
4.13.3 Klagomål	259
<i>Tydlighet i beslutsfattande</i>	259
<i>Rätten att få uppgifter för anhöriga som deltar i vården av äldre personer</i>	259
<i>Oklar fakturering av hemvård</i>	259
<i>Hemvårdens förfarande</i>	260

4.13.4	Inspektioner	261
	<i>Begränsande åtgärder som används vid enheter för äldre personer</i>	262
	<i>Klienternas säkerhet på nattetid</i>	263
	<i>Vård i livets slutskede</i>	264
	<i>Vistelse utomhus</i>	265
	<i>Klienternas rätt till tillräckliga hälsovårds- och sjukvårdstjänster</i>	266
4.14	Intressebevakning	269
4.14.1	Allmänt	269
4.14.2	Laglighetsövervakningen	270
4.14.3	Avgöranden	271
	<i>Intressebevakaren kan inte bestämma hur ett fotografi av huvudmannen används</i>	271
	<i>Magistraten fördröjde granskning av förmyndarredovisning</i>	271
	<i>Brister i förfarandet för utlämnande av uppgifter</i>	272
	<i>En ogiltig intressebevakningsfullmakt förutsätter åtgärder</i>	273
	<i>Bedömningen av beloppet för dispositionsmedel kräver noggrant övervägande</i>	273
4.15	Socialförsäkring	276
4.15.1	Verksamhetsmiljön	276
4.15.2	Antalet klagomål och åtgärdsprocent	276
4.15.3	Inspektioner	277
4.15.4	Avgöranden	277
	<i>Oskäligt lång behandlingstid i socialskyddsärende</i>	
	– <i>Statskontoret betalade gottgörelse på 10 000 euro</i>	277
	<i>Behandlingen av en pensionsansökan tog nio månader</i>	278
	<i>Utlämnande av uppgifter om arbetstagares hälsa åt arbetsgivaren</i>	
	– <i>i motiveringarna till sjukdagpenningbeslut</i>	278
	<i>Problem med förmedlingen av och tillgången till s.k. fpa-taxin</i>	278
4.16	Arbetskraft och utkomstskydd för arbetslösa	280
4.16.1	Verksamhetsmiljön	280
4.16.2	Antalet klagomål och åtgärdsprocent	280
4.16.3	Inspektioner och utlåtanden	281
4.16.4	Avgöranden	282
	<i>Behandlingstiderna för arbetskraftspolitiska ärenden strider mot lagen</i>	282
	<i>Behandlingstid för besvär i försäkringsdomstolen</i>	282
	<i>Samordning av intervju av arbetssökande och justering av sysselsättningsplan</i>	282
4.17	Allmänna kommunärenden	283
4.17.1	Kommunalförvaltningens grunder	283
4.17.2	Laglighetsövervakningen	284
4.17.3	Avgöranden	285
	<i>Presidentvalet 2018</i>	285
	<i>Återigen kritik mot behandlingen av begäran om uppgifter</i>	285
	<i>ARAs lagstridiga förfarande vid behandling av klagomål</i>	287
	<i>RFVs förfarande vid behandlingen av ett klagomål</i>	288
	<i>Stadens organs förfarande vid givande av en skriftlig varning</i>	289
	<i>Stadsstyrelsens yrkande på ersättning av rättegångskostnader</i>	290

<i>Krav på gott språkbruk i myndighets interna kommunikation</i>	291
<i>Avgöranden om parkeringsövervakning</i>	292
4.18 Utbildnings- och kultursektorn	294
4.18.1 Verksamhetsmiljön	294
4.18.2 Laglighetsövervakningen	295
4.18.3 Inspektioner	296
4.18.4 Utlåtanden och framställningar	296
4.18.5 Avgöranden	296
<i>Brister i beslutsfattandet inom småbarnspedagogiken</i>	296
<i>Kollektiva straff i skolan</i>	297
<i>Rektorns förfarande i ett disciplinärärende mot en elev</i>	297
<i>Beslutsfattande i fråga om krav på skadestånd på grund av olycksfall i skolan</i>	298
<i>Anmärkning om religiös morgonsamling i skolan</i>	298
<i>Åldersdiskriminering av övre åldersgräns inom den grundläggande konst- undervisningen</i>	298
<i>Förfarande vid en yrkeshögskola för bedömning av studieprestationer</i>	299
4.19 Språkärenden	300
4.19.1 Allmänt	300
4.19.2 Laglighetsövervakning och annan verksamhet	300
4.19.3 Avgöranden	301
<i>Tillgången till svenskspråkig hemvård</i>	301
<i>De språk som används på skyltar som anger område med flygförbud</i>	301
<i>Avgöranden som gällde digitala tjänster</i>	303
<i>Samiskans didaktriska tecken i befolkningsdatasystemet</i>	305
<i>Övriga avgöranden</i>	305
4.20 Beskattning	307
4.20.1 Verksamhetsmiljön	307
4.20.2 Laglighetsövervakningen	307
4.20.3 Avgöranden	310
<i>Skatteförvaltningens förfarande vid mervärdesbeskattningen av primärproducenter</i>	310
<i>Skatteförvaltningens beslut att avvika från uppgifter som meddelats i skatter som betalas på eget initiativ</i>	311
<i>Skatteförvaltningens försummelse vid verkställande av beskattningen samt meddelande av kontaktuppgifter</i>	312
<i>Beskattning av arbetspensionsinkomst från Estland</i>	314
<i>Oförenlighet med EU-rätten vid sändning av fordonsskattsedel</i>	315
4.21 Miljöärenden	316
4.21.1 Lagstiftningsreformer och ändringar inom verksamhetsmiljön	316
4.21.2 Laglighetsövervakningen	317
4.21.3 Avgöranden	318
<i>Avgöranden som gäller dröjsmål i behandling av ärenden</i>	318
<i>Avgöranden som gäller sökande av ändring</i>	323
<i>Övriga avgöranden</i>	325

4.22	Jord- och skogsbruk	327
4.22.1	Verksamhetsmiljön	327
4.22.2	Laglighetsövervakningen	328
4.22.3	Avgöranden	330
	<i>Färdigställande av stödbeslut</i>	330
4.23	Kommunikationer	332
4.23.1	Laglighetsövervakningen	332
4.23.2	Avgöranden	334
	<i>Postutdelningens tillbörlighet</i>	334
	<i>Postis avgiftsbelagda telefonrådgivning</i>	334
	<i>Att få beslut och handlingar i ett båtregistreringsärende</i>	335
	<i>Genomförande av terränggranskning i ett ärende om anslutnings-</i>	
	<i>tillstånd för en enskild väg</i>	336
	<i>Övriga avgöranden</i>	336
4.24	Kyrkliga ärenden	337
4.24.1	Laglighetsövervakningen av religionssamfunden	337
4.24.2	Verksamhetsmiljön	337
4.24.3	Laglighetsövervakningen	337
4.24.4	Avgöranden	338
	<i>Kyrkofullmäktiges medlemmars förfarande vid ett möte</i>	338
	<i>Beaktande av religionsfriheten på sjukhus</i>	338
4.25	De högsta statsorganen	339
4.25.1	Allmänt	339
4.25.2	Laglighetsövervakningen	340
4.25.3	Avgöranden	340
	<i>Grunderna för att skjuta fram inledningen av studierna</i>	
	<i>i lagen om Räddningsinstitutet</i>	340
	<i>Brister i behandlingen av riksdagens besökaruppgifter</i>	341
4.26	Övriga ärenden	342
4.26.1	Ärenden som gäller digital förvaltning och befolkningsdataförvaltning	342
4.26.2	EU-rättsliga ärenden	344
	<i>Den högsta laglighetsövervakningen och tillsyn över dataskyddsförordningen</i>	344
	<i>Rätt till familjeförmåner i över gränserna</i>	345
	<i>Delgivningar om begäran om förhandsavgörande</i>	345
	<i>Avgöranden i klagomålsärenden</i>	345

5	Bilagor	347
	Bilaga 1	
	Bestämmelser i Finlands grundlag gällande justitieombudsmannen (11.6.1999/731)	348
	Lag om riksdagens justitieombudsman (14.3.2002/197)	351
	Lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman (21.12.1990/1224)	359
	Instruktion för riksdagens justitieombudsman (5.3.2002/209)	360
	Bilaga 2	
	Arbetsfördelningen mellan riksdagens justitieombudsman och biträdande justitieombudsmän 1.1–31.8.2018	361
	Arbetsfördelningen mellan riksdagens justitieombudsman och biträdande justitieombudsmän 1.9–31.12.2018	362
	Bilaga 3	
	<i>Utlåtanden och sakkunniguppdrag</i>	363
	<i>Sakkunniguppdrag i riksdagens utskott</i>	367
	Bilaga 4	
	Förslag på att utveckla författningar och anvisningar samt för att korrigera fel	370
	Bilaga 5	
	Statistiska uppgifter om justitieombudsmannens verksamhet	373
	<i>Behandlade laglighetsövervakningsärenden</i>	373
	<i>De avgjorda ärendena myndighetsvis</i>	374
	<i>Åtgärder föranledda av avgjorda ärenden</i>	376
	<i>De inkomna klagomålen myndighetsvis</i>	378
	Bilaga 6	
	Inspektioner	379
	Bilaga 7	
	Personalen vid riksdagens justitieombudsmans kansli	383
	Personalen vid Människorättscentret	384
	Sakregister	385

ANVÄNDA FÖRKORTNINGAR

ANM	arbets- och näringsministeriet
ARA	Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet
AVI	Regionförvaltningsverket
BJO	biträdande justitieombudsman
CKP	centralkriminalpolisen
CPT	Europarådets kommitté för förhindrande av tortyr
CRPD	FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning
ENNHRI	européiska nätverk av 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
GANHRI	FN:s internationella koordinationskommitté för nationella människorättsinstitutioner
GL	grundlagen
HD	högsta domstolen
HFD	högsta förvaltningsdomstolen
IM	inrikesministeriet
IOI	Internationella ombudsmannainstitutet
JK	justitiekansler
JM	justitieministeriet
JO	justitieombudsman
KM	kommunikationsministeriet
LMV	Lantmäteriverket
Mavi	Landsbygdsverket
MRC	Människorättscentret
NPM	nationellt besöksorgan mot tortyr
NTM-centralen	närings-, trafik- och miljöcentralen
OPCAT	Fakultativ protokoll till FN:s konvention mot tortyr
Rise	Brottspåföljdsmyndigheten
RP	regeringsproposition
RÅÄ	Riksåklagarämbetet
SHM	social- och hälsovårdsministeriet
STUK	Strålsäkerhetscentralen
THL	Institutet för hälsa och välfärd
UKM	undervisnings- och kulturministeriet
UM	utrikesministeriet
Valvira	Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården
VIOK	Människorättskommittén för personer med funktionsnedsättning

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

FOTON

Bilderna i början av avsnitten visar delar av skulptören Jukka Lehtinens skulptur av stål "Smultronstället" (2007), som finns framför Lilla parlamentet, bilder JO-kansliets fotoarkiv

Mikko Mäntyniemi s. 19, 24, 28

Riksdagens fotoarkiv s. 45-46

JO-kansliets fotoarkiv s. 48-49, 68, 70, 86-88, 90, 92-94, 98-101, 105, 109-110, 112, 114, 120, 122, 125,
152, 168, 177, 179, 201, 239, 248, 251, 256, 261, 265, 274, 294, 296, 309, 316, 327, 333, 341

Tullen s. 182

FPA s. 279

Traficom s. 302

1 JUSTITIEOMBUDSMÄNNEN HAR ORDET



PETRI JÄÄSKELÄINEN

Justitieombudsmannen som övervakare av äldre personers rättigheter



Antalet äldre personer i Finland ökar kraftigt. Samtidigt ökar behovet och mängden av social- och hälsovårdstjänster för äldre personer och av andra tjänster och stödåtgärder. Detta å sin sida leder också till att behovet av att övervaka och främja äldre personers rättigheter ökar.

Man har vid justitieombudsmannens kansli på olika sätt strävat efter att förbereda sig inför denna utveckling. År 2017 bildade man ett eget sakområde för äldre personers rättigheter. Tidigare hade ärenden som gällde äldre personers rättigheter delats mellan ett flertal olika sakområden, beroende på vilket förvaltningsområde ärendet ingick i. Ett eget skilt sakområde gör det möjligt att bättre följa upp ärenden i anslutning till äldre personers rättigheter och skapa en helhetsbild och rapportera. I justitieombudsmannens berättelse för 2017 fanns det för första gången en egen sektion för "Äldre personers rättigheter", där man skilt redogjorde för justitieombudsmannens avgöranden av klagomål och annan verksamhet inom området.

En egen s.k. huvudföredragande utsågs också för sakområdet. Huvudföredragandes uppgift är särskilt att följa upp verksamheten, lagstiftningen och rättspraxisen inom området, samt att bereda

och koordinera kansliets verksamhet inom området. Justitieombudsmannens verksamhet på eget initiativ har inom övervakning och främjande av äldre personers rättigheter ökats bl.a. genom att man riktat flera inspektioner än tidigare mot boendeenheter för äldre personer.

Dessa åtgärder genomfördes utan nya resurser genom kansliets interna arrangemang för olika uppgifter. I praktiken var det inte möjligt att förutom huvudföredragande rikta desto större personalresurser mot sakområdet.

Under berättelseåret fick allvarliga brister vid vissa boendeenheter för äldre personer stor publicitet. Att det förekommer brister var i sig ingen nyhet. T.ex. på listan "Tio nyckelproblem för de grundläggande och mänskliga rättigheterna i Finland" i justitieombudsmannens årsberättelse konstaterades redan år 2013 att (s. 70):

"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 åldringars

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. En lagreform är under behandling men har fördröjts. Resurserna för intern kontroll inom förvaltningen är otillräckliga. Regionförvaltningsverken har inte alltid faktiska möjligheter att överse verksamheten.” Till största delen samma brister är fortfarande aktuella (se motsvarande lista i denna berättelse i avsnitt 3.6.1).

För att kunna effektivisera övervakningen av äldre personers rättigheter förutsätts att man ökar resurserna för övervakningen. De brister som dök upp i offentligheten ledde också till att riksdagen för 2019 beviljade tilläggsanslag till justitieombudsmannens kanslis verksamhetsutgifter för övervakning och främjande av tillgodoseendet av äldre personers rättigheter. Med detta anslag har man kunnat anställa tre föredraganden till justitieombudsmannen och en expert och en informatör till Människorättscentret fram till slutet av 2019.

Tilläggsanslaget används också för arvoden till utomstående sakkunniga, inspektionsresor, utredningar, utbildning och informering. Mera resurser allokerades också för de särskilda tillsynsmyndigheterna för social- och hälsovården, d.v.s. Valvira och regionförvaltningsverken.

Justitieombudsmannens verksamhet och iakttagelser vid främjandet och övervakningen av äldre personers rättigheter har redogjorts i avsnitt 4.13 i denna berättelse. I det här anförandet behandlar jag äldre personers rättigheter ur justitieombudsmannainstitutionens perspektiv. Vilka är justitieombudsmannens uppgifter och befogenheter i övervakningen och främjandet av äldre personers rättigheter? Hur skiljer de sig från andra tillsynsmyndigheters uppgifter och befogenheter?

JO ÖVERVAKAR ATT ÄLDRE PERSONERS ALLA RÄTTIGHETER TILLGODOSES

Justitieombudsmannen är en allmän laglighetsövervakare. När andra tillsynsmyndigheters befogenheter begränsar sig till vissa specifika rättigheter vad gäller t.ex. social- och hälsovårdstjänster,

övervakar justitieombudsmannen i tillägg till dessa att också alla andra rättigheter för äldre personer tillgodoses.

Justitieombudsmannen övervakar t.ex. äldre personers rätt till jämlik behandling, självbestämmanderätt, personlig frihet och integritet, skydd för privatlivet, religions- och samvetsfrihet, rätt att delta, språkliga rättigheter och rättsskydd också när de inte har en anknytning till social- och hälsovårdstjänsterna.

JO ÖVERVAKAR ÄLDRE PERSONERS RÄTTIGHETER INOM ALLA FÖRVALTNINGSOMRÅDEN

Till justitieombudsmannens uppgifter hör att övervaka att alla myndigheter och privata instanser som sköter ett offentligt uppdrag följer lagen och fullgör sina skyldigheter. Privata instanser som sköter offentliga uppdrag och som ingår i justitieombudsmannens behörighet är t.ex. privata företag som erbjuder äldreomsorg som kommunens köptjänst.

Justitieombudsmannens uppgift som allmän laglighetsövervakare syns också i att justitieombudsmannen övervakar att äldre personers rättigheter tillgodoses hos alla myndigheter och alla privata instanser som sköter offentliga uppdrag, oberoende av vilket förvaltningsområde myndigheten eller instansen tillhör. T.ex. när myndigheternas tjänster blir elektroniska utgör detta ett hot mot äldre personers tillgång till tjänster inom alla förvaltningsområden. Justitieombudsmannens uppgift och perspektiv är således mera omfattande än andra tillsynsmyndigheters.

JO ÖVERVAKAR ANDRA MYNDIGHETER MED ÖVERVAKNINGANSVAR

Justitieombudsmannen är den högsta laglighetsövervakaren. Detta innebär att justitieombudsmannen inte enbart övervakar instanser som tillhandahåller äldreomsorg och deras egenkontroll, utan också alla myndigheter som har övervakningsansvar. T.ex. för social- och hälsovårdens äldreomsorg övervakar justitieombudsmannen förutom kommunerna som har ansvar för att ord-

na och övervaka tjänsterna, också de särskilda tillsynsmyndigheterna, alltså Valvira och regionförvaltningsverken, liksom också social- och hälsovårdsministeriet.

Endast justitieombudsmannen kan övervaka hela övervakningsmekanismens funktion och omfattning. För de särskilda övervakningsmyndigheternas del handlar det ofta om samarbete och koordinering av tillsynen, men justitieombudsmannen behandlar fortgående också klagomål som gäller dessa.

JO HAR ETT OMFATTANDE URVAL AV METODER OCH ÅTGÄRDER

En effektiv övervakning och ett effektivt främjande av äldre personers rättigheter förutsätter att man undersöker enskilda klagomålsärenden som gäller äldre personers rättigheter, möjlighet att på eget initiativ utreda ärenden samt att man kan genomföra inspektioner t.ex. vid boendeenheter för äldre personer och hos myndigheter som har hand om ärenden som berör äldre personer.

Detta ingår i justitieombudsmannens uppgifter och justitieombudsmannen har omfattande rätt till information och omfattande behörigheter att vidta åtgärder för att avhjälpa brister som justitieombudsmannen observerar. Eftersom äldre personer eller deras anhöriga endast sällan lämnar in klagomål, är justitieombudsmannens befogenheter att genomföra inspektioner och att på basis av dem eller på eget initiativ utreda ärenden centrala.

Justitieombudsmannen kan också i sina utlåtanden om olika lagförslag fästa uppmärksamhet vid att äldre personers rättigheter ska tillgodoses och justitieombudsmannen har befogenheter att komma med förslag till utveckling av lagstiftningen och om avhjälpande av brister.

Justitieombudsmannen har också åtalsrätt och åklagarens befogenheter i ärenden som ingår i justitieombudsmannens laglighetsövervakning. Detta betyder att justitieombudsmannen på ett heltäckande sätt kan pröva de ärenden som behandlas. Justitieombudsmannen kan förutom att ge en anmärkning eller klandrande eller vägledande uppfattningar också bedöma behovet av straff-

rättsliga åtgärder. T.ex. under berättelseåret beordrade biträdande justitieombudsmannen en förundersökning, på basis av vad man observerat under inspektionen av ett skolhem.

MÄNNISKORÄTTSCENTRET FRÄMJAR ÄLDRE PERSONERS RÄTTIGHETER PÅ ETT ALLMÄNT PLAN

I anslutning till justitieombudsmannens kansli verkar Människorättscentret, som administrativt är en del av justitieombudsmannens kansli men funktionellt självständigt och oavhängigt. Till Människorättscentrets uppgifter hör information, fostran, utbildningar och forskningen och att utarbeta utredningar och ta initiativ samt ge utlåtanden för att främja och tillgodose de grundläggande och mänskliga rättigheter.

Vad gäller äldre personers rättigheter är Människorättscentrets uppgifter i stort sett likadana som barnombudsmannens allmänna uppgifter att främja barnets rättigheter och på motsvarande sätt i stor utsträckning de samma som en eventuell ombudsman för äldre personer skulle ha. Däremot hör undersökningen av klagomål och andra enskilda fall samt inspektioner både vad gäller övervakningen av äldre personers och barnets rättigheter endast till justitieombudsmannen.

Justitieombudsmannens och Människorättscentrets uppgifter stöder och kompletterar varandra på ett utmärkt sätt. Den information och kompetens som samlats in i bådas verksamhet kan utnyttjas förutom skilt i den enas verksamhet, också i gemensamma informerings-, utbildnings- och utredningsprojekt. T.ex. under 2017 lät justitieombudsmannen och Människorättscentret göra en intervjuundersökning om klienters och anhörigas bedömning av hemvården för seniorinvånare (Asiakkaiden ja omaisten arvio seniorikansalaisten kotihoidosta). Den information som undersökningen gav användes för att rikta och utveckla laglighetsövervakningen.

MÄNNISKORÄTTSDELEGATIONEN ÄR ETT SAMARBETSORGAN

Människorättscentret har en människorättsdelegation som riksdagens justitieombudsman tillsätter för fyra år i sänder. Delegationen består av representanter för det civila samhället, forskningen kring de grundläggande och mänskliga rättigheterna och andra aktörer som deltar i främjandet och tryggheten av de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Delegationen har för tillfället 38 medlemmar. Den största delen av medlemmarna är aktiva inom olika slags medborgarorganisationer, men till delegationen hör också bl.a. representanter från de högsta laglighetsövervakarna och alla specialombudsmän (t.ex. diskrimineringsombudsmannen).

En effektiv övervakning och ett effektivt främjande av äldre personers rättigheter kräver att olika instanser samarbetar och att verksamheten koordineras. Människorättscentrets människorättsdelegation verkar som ett nationellt samarbetsorgan för aktörerna inom fältet för de grundläggande och mänskliga rättigheterna och behandlar vittsyftande och principiellt viktiga frågor som gäller de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

JO:S SPECIALUPPGIFTER SOM GRUNDAR SIG PÅ FN:S KONVENTIONER STÖDER ÖVERVAKNINGEN AV ÄLDRE PERSONERS RÄTTIGHETER

Justitieombudsmannen är det nationella besöksorgan som avses i *det fakultativa protokollet till FN:s konvention mot tortyr (OPCAT)*. Det nationella besöksorganets uppgift är att genomföra inspektioner på ställen där personer är eller kan hållas frihetsberövade. Det fakultativa protokollet har ett mycket brett tillämpningsområde, och det tillämpas t.ex. på sådana boendeenheter för äldre personer där man kan hålla dörrarna låsta eller rikta olika begränsningar mot äldre personer.

I praktiken kan det i det nationella besöksorganets verksamhet 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. Justitieombudsmannen kan anlita sakkunniga vid utförandet av detta uppdrag. Justitieombudsmannen har för närvarande t.ex. tillgång till nio utomstående hälsovårdsexperter, varav en är specialistläkare i äldrepsykiatri och en i geriatrik.

Justitieombudsmannen, Människorättscentret och dess människorättsdelegation utgör tillsammans den nationella mekanism som avses i *FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning*. Mekanismen har till uppgift att främja, skydda och övervaka genomförandet av de rättigheter som garanteras i konventionen. Många äldre personer, t.ex. äldre personer som lider av minnessjukdom, omfattas av konventionens tillämpningsområde.

Konventionens syfte är att trygga alla mänskliga rättigheter och grundläggande friheter för alla personer med funktionsnedsättning och att främja respekten för deras människovärde. De principer som utgör ledtrådar för konventionen är diskrimineringsförbud, tillgänglighet och tillgång. I konventionen betonas att personer med funktionsnedsättning har rätt till självbestämmande och ska få delta i beslutsfattande som berör dem.

Till båda de med konventionerna förenliga uppgifterna anknyter internationell samverkan, utbildning och utbyte av information, som stödjer justitieombudsmannens och Människorättscentrets verksamhet i övervakningen och främjandet av äldre personers rättigheter.

EVENTUELLA REFORMER AV LAGSTIFTNINGEN

Att övervaka och främja äldre personers rättigheter för nämnda internationella konventioners del ingår redan nu i justitieombudsmannens och Människorättscentrets specialuppgifter. Uppgiften kunde dock få en större vikt genom att ange den som en uttrycklig specialuppgift i lagen om riksdagens justitieombudsman. De befogenheter som behövs för att utföra uppgiften finns redan i bestämmelserna om justitieombudsmannen och Människorättscentret i lagen om riksdagens justitieombudsman.

Arbetet med att främja och övervaka äldre personers rättigheter kunde också koncentreras till justitieombudsmannen i lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman. Den arbetsgruppen för att reda ut och bedöma arbetsfördelningen mellan justitieombudsmannen och justitiekanslern, som justitieministeriet tillsatt, har i sitt betänkande från våren 2019 gett ett sådant förslag.

AVSLUTNINGSVIS

I första hand är alla de myndigheter och privata instanser som har hand om äldreomsorg eller där äldre personer utträtt ärenden ansvariga för att äldre personers rättigheter tillgodoses.

Därtill behövs extern övervakning. Övervakningsansvaret för social- och hälsovårdens äldreomsorg ligger hos branschens särskilda tillsynsmyndigheter, alltså Valvira och regionförvaltningsverken. Det ska säkerställas att dessa har tillräckligt med resurser för övervakningen. Också t.ex. diskrimineringsombudsmannen övervakar äldre personers rättigheter inom sitt uppgiftsområde.

Därtill behövs justitieombudsmannen. Den viktigaste skillnaden mellan justitieombudsmannen och andra tillsynsmyndigheter är att som en allmän laglighetsövervakare övervakar och främjar justitieombudsmannen att alla rättigheter för äldre personer tillgodoses vid alla myndigheter inom alla förvaltningsområden och hos alla privata instanser som sköter ett offentligt uppdrag. Som högsta laglighetsövervakare övervakar justitieombudsmannen också andra tillsynsorgan.

Justitieombudsmannen, Människorättscentret och dess människorättsdelegation bildar tillsammans Finlands nationella institution för mänskliga rättigheter. Denna institutionsstruktur lämpar sig mycket väl för bl.a. att främja och övervaka äldre personers rättigheter. Justitieombudsmannen undersöker klagomålsärenden som gäller äldre personer, tar egna initiativ och genomför inspektioner. Justitieombudsmannen har omfattande befogenheter att ingripa i brister som observeras.

Människorättscentret har hand om att främja äldre personers rättigheter på ett allmänt plan, som genom informering och utbildning och genom att göra utredningar och komma med initiativ. Människorättsdelegation verkar å sin sida som ett nationellt samarbetsorgan för aktörerna inom fältet för de grundläggande och mänskliga rättigheterna och behandlar vittsyftande och principiellt viktiga frågor som gäller de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Justitieombudsmannen och Människorättscentret har därtill specialuppgifter som grundar sig på internationella konventioner och som stödjer främjandet och övervakningen av äldre personers rättigheter.

Jag är mycket glad över att riksdagen för justitieombudsmannens kanslis verksamhetsutgifter för 2019 beviljade tilläggsanslag för övervakning och främjande av äldre personers rättigheter. För tillgodoseendet av äldre personers rättigheter skulle det vara mycket viktigt att detta anslag blir stadigvarande.

MAIJA SAKSLIN

Om övervakningen av barnets rättigheter



I Finlands grundlag fastställs grundläggande fri- och rättigheter som gäller speciellt barn. Barnens rättigheter som självständiga individer betonas framför allt i 6 § i grundlagen, som gäller jämlikhet. Enligt den skall barn bemötas som jämlika individer och de skall ha rätt till medinflytande enligt sin utvecklingsnivå i frågor som gäller dem själva. Jämlikheten skall tryggas både barn emellan och mellan barn och vuxna. Diskriminering på grund av ålder är förbjuden, ingen får utan godtagbart skäl särbehandlas på grund av ålder.

Paragrafen betonar att grundrättigheter tillhör alla människor i alla ålder, också barn. Barnens grundrättigheter får inte begränsas på grund av att barnet är minderårig.

Det offentliga makten ska enligt grundlagen stödja familjerna och andra som svarar för omsorgen om barn så att de har möjligheter att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt. Denna bestämmelse betonar familjens roll som ansvarig för omsorgen om barn och allmänhetens skyldighet att stöda föräldrar.

I motiveringarna för regeringens proposition till reformen av grundläggande rättigheter år 1993 hänvisades uttryckligen till den allt starkare internationella trenden understryker att barnet särskilt ska tillerkännas fri- och rättigheter. Genom stadgandet ville man betona att barn ska bemötas som en individ, inte enbart som ett passivt objekt för åtgärder.

FN:s konvention om barnets rättigheter tryggar barnets sociala, ekonomiska, kulturella och samhälleliga rättigheter, tillräcklig andel av samhällets resurser samt rätten att delta i beslutsfattande som gäller dem själva. Enligt konventionen ska staten säkerställa att principen om barnets bästa tillgodoses i alla lagstiftnings-, förvaltnings- och rättegångsförfaranden som påverkar barn. Konventionen om barnets rättigheter innehåller civila, ekonomiska och kulturella rättigheter och borgerliga och politiska rättigheter. Konventionen berättigar barnet att delta i beslut som gäller barnet själv med beaktande av barnets utvecklingsnivå. Detta är kanske den viktigaste rättighet som konventionen skyddar.

Konventionen om barnets rättigheter trädde i kraft år 1991. Enligt konventionen har barn rätt att uttrycka sin mening och höras i alla frågor som rör barnet. Hänsyn ska tas till barnets åsikter, utifrån barnets ålder och mognad. Barnet har rätt till yttrandefrihet och rätt att söka information. Barnets rätt till privatliv tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet ska respekteras. Konventionen skyddar barnet mot vanvård eller försumlig behandling. Barnet har också rätt till utbildning, lek, vila och fritid.

Konventionen erkänner rätten för ett barn som har omhändertagits till regelbunden övervakning av den behandling som barnet får och alla andra omständigheter som rör barnets omhändertagande.

Med konventionen om barnets rättigheter stärktes barnets ställning som innehavare av sina egna rättigheter och barnets autonomi och självbestämmanderätt.

JUSTITIEOMBUDSMANNEN

Enligt grundlagen övervakar justitieombudsmannen att grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Vid utövningen av sitt ämbete anser justitieombudsmannen att det är ytterst viktigt att diskutera med barn och speciellt med omhändertagna barn.

I justitieombudsmannens verksamhet har särskild vikt fästs vid övervakningen av barnets rättigheter redan i över tjugo års tid. Laglighetskontroll som gäller barnets rättigheter är en av de speciella uppgifterna för justitieombudsmannen. Laglighetskontrollen av barnens rättigheter stärktes i samband med inrättandet av en tjänst som biträdande justitieombudsmans år 1998 då tillsynen av barns rättigheter intogs för andre biträdande justitieombudsmän. Samtidigt diskuterades om det fanns behov att inrätta en tjänst som barnfullmäktige.

Enligt regeringens proposition till lagändringen om inrättandet av den andra biträdande justitieombudsmannens tjänst bör bevakningen av barnens rättigheter ägnas särskild uppmärksam-

het. Enligt motiveringen ska övervakningen av tillsynen av barns rättigheter åläggas någondera av de två biträdande justitieombudsmännen.

Grundlagsutskottet stötte förslaget men konstaterade, att centraliseringen av ärenden som berör barnens rättigheter till en av de två biträdande ombudsmännen inte kan fungera som ett ställningstagande i frågan om en särskild tjänst som barnombudsman behövdes eller inte. Justitieombudsmannen gavs inte något mandat att främja eller övervaka barnets rättigheter. Ändå har barnens rättigheter emellertid fått en större tyngd inom laglighetsövervakningen. Det vore möjligt att ange uppgiften som en specialuppgift i lagstiftningen till justitieombudsmannen.

Biträdande ombudsman Riitta-Leena Paunio konstaterade några år senare i en artikel som publicerades år 2001 att övervakningen av ett barns rättigheter på det individuella planet ingår som en naturlig del i justitieombudsmannens tillsyn av grund- och de mänskliga rättigheterna. Övervakningen av barnets rättigheter på ett allmänt plan däremot är lämpligare för en separat barnskyddsfullmäktige.

Justitieombudsmannens centrala uppgift är att avgöra klagomål. Barn lämnar dock sällan in klagomål. Därför är det viktigt, att justitieombudsmannen kan ingripa i lagstridig eller annars klandervärd behandling även på eget initiativ.

Ärligen avgörs 300–400 laglighetsövervakningsärenden som gäller barn. Merparten av avgörandena gäller socialvården. Näst flest ärenden som gällde barnets rättigheter avgjordes inom småbarnspedagogiken och den grundläggande utbildningen. De största sakområdena för övriga klagomål med anslytning till barns rättigheter är hälsovård, brottspåföljd, rättskipning, utlänningar, polisen och socialförsäkring samt ärenden som gäller utmätning och magistratens förfarande.

Fr.o.m. år 2013 presenteras centrala finländska problem för de grundläggande och mänskliga rättigheterna i årsberättelsen utifrån iakttagelser från justitieombudsmannens verksamhet. De centrala bristerna har inte förändrats mycket under årens lopp.

Inom barnskyddet finns det inte rätt lämpliga placeringsplatser för de barn som mår sämst och är mest svårskötta. Placerade barn är ofta omedvetna om sina rättigheter och anstaltens skyldigheter. Barnen får sällan det stöd som socialarbetaren kan erbjuda och som de enligt lag har rättighet till.

Begränsande åtgärder genomförs i strid mot barnskyddslagen. Begränsande åtgärder används även i sådana situationer eller på sådana sätt som lagen inte tillåter. Beslut om begränsande åtgärder fattas inte så som förutsätts i barnskyddslagen. Gränsdragningen mellan vad som är normala och godtagbara gränser i fostrande syfte och när det är frågan om sådan begränsning av barnets grundläggande fri- och rättigheter som avses i lagen har suddats ut. Mentalvårdstjänsterna för barn och unga räcker inte till. Det finns problem i samordnandet av servicesystemen för barnskyddet och psykiatrisk vård. Servicestrukturen saknar lämpliga placeringsställen och tjänster för barn med svåra beteendestörningar.

INSPEKTIONER

För att främja barnens rättigheter och betona delaktigheten har man i större utsträckning än tidigare under justitieombudsmannens inspektioner genomfört personliga diskussioner med barnen och på detta sätt ökat effektiviteten av övervakningen. Ett barn har rätt att uttrycka sin åsikt i ärenden som rör barnet oberoende av ålder och utvecklingsnivå. Barnets synpunkter ska också beaktas. Barnets rätt att bli hörd är också en rätt för barn i grupp.

Som den högsta laglighetsövervakaren övervakar justitieombudsmannen också alla myndigheter som har övervakningsansvar. Via övervakningen som sker under inspektionerna och genom att höra enskilda barn får justitieombudsmannen också information om hur den tillsyn som utövas av andra myndigheter som är ansvariga för övervakningen fungerar. Inspektionerna är också viktiga för övervakningen av barnets socialarbetare, den kommun som placerat barnet och regionförvaltningsverket och för att effektivisera deras verksamhet.

Inspektioner av institutioner för omhändertagna barn har i huvudsak skett oanmälda. Syftet har varit att utreda hur barnen behandlas och vilka begränsningsåtgärder som används och hur de tillämpas.

Under inspektionerna har det framkommit problematisk och felaktig praxis och allvarliga brister som fick stor publicitet. Jag har p.g.a. detta inlett ett flertal undersökningar på eget initiativ. Justitieombudsmannen kan förutom att ge en anmärkning eller klandrande eller vägledande uppfattningar också bedöma behovet av straffrättsliga åtgärder. Jag har beordrad förundersökning med anledning av de iakttagelser som gjorts under inspektionen av två barnskyddsanstalter.

BARNOMBUDSMANNEN

Barnombudsmannens uppgift är att stärka barnens ställning och rättigheter i samhället samt främja genomförandet av FN:s konvention om barnets rättigheter. En tjänst som barnfullmäktige inrättades år 1994. Till barnombudsmannens centrala uppgifter hör att lyfta fram barnens åsikter i den offentliga debatten och speciellt att informera även barnen själva om deras rättigheter. Barnombudsmannen ska ha till uppgift att främja barnets intressen och rättigheter samt att främja genomförandet av FN:s konvention.

I förarbetena av lagen för barnombudsmannen konstaterades att riksdagens justitieombudsman är den viktigaste övervakande myndigheten när det gäller tillgodoseendet av barnens rättigheter. Justitieombudsmannen övervakar lagligheten i utövandet av offentlig makt och att grundlagen och annan lagstiftning följs i skötseln av offentliga uppdrag. Enligt grundlagen har justitieombudsmannen även som uppgift att ta de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i beaktande vid utförandet av uppdraget.

Barnombudsmannen och riksdagens justitieombudsman tillsammans ansetts utgöra det oberoende nationella tillsynsorgan som avses i FN:s konvention om barnets rättigheter.

Justitieombudsmannens och barnombudsmannens uppgifter kompletterar varandra. Övervakningen av att barnens rättigheter tillgodoses hör särskilt till riksdagens justitieombudsmans uppgifter. Justitieombudsmannens verksamhet är i stor utsträckning en form av efterhandskontroll som gäller enskilda fall. Barnombudsmannen har i uppgift att främja hela barnbefolkningens intressen och rättigheter och att framföra dessa synpunkter i den samhälleliga debatten och beslutsfattandet.

I anslutning till justitieombudsmannens kansli finns Människorättscentret. Människorättscentrets uppgifter är i stort sett likadana som barnombudsmannens uppgifter. I förarbetena av lagen för inrättandet av Människorättscentret konstaterades att vid val av tyngdpunktsområden för Människorättscentret ska överlappning av uppgifter undvikas exempelvis i förhållande till barnombudsmannens uppgifter att främja barnets rättigheter. Människorättscentrets uppgift är att främja information, fostran, utbildning och forskning kring de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Människorättscentret har en omfattande prövningsrätt när det handlar om vilka frågor eller situationer och vilka rättigheter centret väljer att lägga fokus på.

Justitieombudsmannen har tillsammans med Människorättscentret genomfört ett gemensamt projekt för att stärka och främja fostran och undervisning i de grundläggande fri- och rättigheterna i skolorna. Projektet har besökt skolor och förberett utbildningsmaterial för rektorerna. Att främja fostran och utbildning av grundläggande och mänskliga rättigheter har varit en av Människorättscentrets prioriteringar. Ur barnets perspektiv är en förbättring av kunskaperna om rättigheter i lärarutbildning ytterst viktigt.

AVSLUTNINGSVIS

Kommittén för barnets rättigheter som övervakar konventionens tillämpning har i huvudsak oroat sig mest över att institutionen som övervakar tillämpningen av konventionen borde kunna bevaka, främja och trygga barnens rättigheter oavhängigt och effektivt och att den ska ha så omfattande befogenheter som möjligt. Justitieombudsmannen har omfattande rätt till information och omfattande behörigheter. Justitieombudsmannen har under berättelseåret fortsatt att utveckla sina metoder för att effektivisera övervakningen och strävat efter ett mer intensivt samarbete både med Människorättscentret och barnombudsmannen, så även med andra aktörer som främjar barnets rättigheter.

Enligt en intervjuundersökning önskar omhändertagna barn mera tillsyn och mer fokuserad laglighetsövervakning. Justitieombudsmannens mål är att stärka ställningen för barns rättigheter, förbättra rättsskyddet för barn och säkerställa att barn har tillgång till hjälp för att göra ett klagomål. För detta ändamål har justitieombudsmannen utökat information till barn, t.ex. genom att skapa en webbplats för barn och ungdomar.

PASI PÖLÖNEN

Översyn av rättigheter för frihetsberövade – ett långvarigt specialuppdrag som fortsätter att utvecklas



BEVAKNING SEDAN AUTONOMINS TIDER

Uppgiften att bevaka rättigheterna och förhållandena för frihetsberövade personer har långa anor i vårt land. Under autonomin var det prokuratorn (dagens justitiekansler), då ensam om ställningen som högsta laglighetsövervakare, som hade tjänsteuppdraget att inspektera verksamheten i fängelserna. Enligt 1812 års reglemente ålåg det prokuratorn att i egen person besöka Åbo slott och Kronospinnhuset i Åbo minst en gång i månaden och att granska fängförteckningarna med jämna mellanrum. Övriga fängelser inspekterades av lokala lägre tjänstemän som rapporterade till landshövdingarna.

Riksdagens justitieombudsman (JO) började vid ingången av 1920, i en omfattning som länge var mycket liten. Under det första verksamhetsåret inkom endast 39 klagomål. Trots det utförde

JO 22 inspektioner, 8 av dem på slutna anstalter.¹ Senare, på 1930-talet, fick JO det primära ansvaret att bevaka rättigheterna för frihetsberövade personer – fångar och även andra – genom att justitiekanslern befriades från dessa ärenden. På den tiden ville varken den ena eller den andra högsta laglighetsövervakaren ha uppdraget.

Olika skeenden utmynnade i en lag som informellt kallas för arbetsfördelningslagen och som trädde i kraft 1934. I den befriades justitiekanslern från ärenden som gäller fångar och tvångsmedel som inskränker den personliga friheten, och överlag från att behandla klagomål från frihetsberövade personer. Justitiekanslern befriades också från laglighetskontrollen över försvarsmakten.²

Denna grundläggande riktlinje, som drogs upp för länge sedan, har lett till långtgående konsekvenser. En följd av uppgiften att bevaka rättigheterna för frihetsberövade personer är att JO är den

¹ Se Paunio, Riitta-Leena: Mål och utmaningar – justitieombudsmannens laglighetskontroll 90 år i publikationen Riksdagens justitieombudsman 90 år, s. 9.

² Se Pajujoja, Jussi – Pölönen, Pasi: Ylin laillisuusvalvonta. Oikeuskansleri ja oikeusasiamies. Tietosanoma 2011, s. 33–35, 42 ja 135–136. Se även Kuusikko, Kirsi: Oikeusasiamiesinstituutio, Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja, serie E nr 22, 2011, s. 115–117.

av landets två högsta laglighetsövervakare som varit lämpligast för en rad långt senare tillkomna uppdrag inom området mänskliga rättigheter (barns rättigheter, människorättsinstitutionen, nationellt besöksorgan mot tortyr, rättigheter för personer med funktionsnedsättning). Dessa nya uppdrag har medfört en utveckling av JO som institution och nya prioriteringar i laglighetskontrollen.

DAGENS LAGLIGHETSKONTROLL VILAR PÅ FLERA MANDAT

Den laglighetskontroll som JO utför bygger på ett dubbelt uppdrag: å ena sidan uppdraget att utöva laglighetskontroll i klassisk bemärkelse – att övervaka att lagen följs – och å andra sidan uppdraget att bevaka att de grundläggande och mänskliga rättigheterna tillgodoses, vardagligt kallat ”pio-övervakning” (efter finskans perus- ja ihmisoikeudet). Båda dessa dimensioner genomsyrar JO:s alla verksamhetsområden. Mångfalden i JO:s uppdrag märks särskilt tydligt i inspektionsarbetet.

Det klassiska uppdraget återspeglas av 5 § i lagen om riksdagens justitieombudsman, enligt vilken justitieombudsmannen vid behov gör inspektioner för att göra sig förtrogen med angelägenheter som omfattas av laglighetskontrollen. Justitieombudsmannen ska i synnerhet inspektera fängelser och andra slutna anstalter 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.

Den första meningen avser inspektioner eller besök som utförs hos myndigheter överlag. Formuleringen är bred och inte konkret förpliktande (”vid behov”). Kontakten med aktörer på olika förvaltningsområden har sin funktion: den intensifierar utbytet av information till ömsesidig fördel. De i förväg avtalade besöken har också inspektionskaraktär (t.ex. att kontrollera myndighetens handläggningstider).

Bestämmelsen om slutna anstalter har en starkare förpliktande formulering (”ska inspektera”). I dessa fall talar man om inspektioner i egentlig me-

ning, d.v.s. det är fråga om ett specialuppdrag enligt arbetsfördelningslagen. En viktig aspekt i övervakningen av slutna anstalter, jämsides med laglighetskontrollen i klassisk bemärkelse, är de grundläggande och mänskliga rättigheterna. JO har de facto bevakat de grundläggande rättigheterna från och med de första åren. Dock har normerna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna i stor utsträckning utvecklats först efter andra världskriget.

I och med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna 1995 togs pio-aspekten upp i lag och blev en uttrycklig uppgift som JO ska beakta bl.a. i samband med inspektioner.

Uppdraget som nationellt besöksorgan mot tortyr (OPCAT-uppdraget, se avsnitt 3.5 innebär delvis nya åligganden i samband med tillsynen över slutna anstalter. Uppdraget infördes i lagen om riksdagens justitieombudsman 2013. I uppdraget som nationellt besöksorgan inspekterar justitieombudsmannen platser där personer är eller kan hållas frihetsberövade med stöd av ett myndighetsbeslut, på uppmaning av en myndighet eller med en myndighets samtycke eller medverkan (verksamhetsställen). Tillämpningsområdet omfattar fängelser, polisinsirättningar och häkten samt förläggningar för utlännningar, psykiatriska sjukhus, skolhem och barnskyddsanstalter. Det omfattar även vårdinrättningar och boendeenheter för äldre personer och utvecklingsstörda på vissa villkor.

Vissa områden inom privata sektorn omfattas också av mandatet (t.ex. utrymmen för personer som gripits ombord på passagerarfartyg). Att utföra inspektioner är dock bara en del av mandatet som för övrigt har inneburit att inspektionerna har ändrat något i karaktär. Det väsentliga har blivit att föra en konstruktiv dialog och förebygga problem – det handlar inte endast om en laglighetskontroll i efterhand.

En ytterligare dimension och ett tredje mandat som JO har vid inspektioner av slutna anstalter är att bevaka rättigheterna för människor med funktionsnedsättning. Detta mandat tillhör Finlands nationella människorättsinstitution (JO, Människorättscentret och dess människorättsdelegation). Mandatet utgör ett bredare specialuppdrag som omfattar även annat än slutna anstalter, men har

alltså en direkt relevans då man inspekterar sådana anstalter. I samband med inspektioner på enheter som omfattas av OPCAT dokumenteras tillgänglighetsaspekterna antingen i ett eget protokoll eller så tas tillgängligheten och rättigheterna för personer med funktionsnedsättning med som egna teman i inspektionsprogrammet och protokollet.

ETT BETYDANDE ARBETE

Även om inspektionerna kvantitativt sett motsvarar bara 2 % av den årliga volymen av klagomål använder JO:s kansli drygt tusen dagsverken på att sköta dem, d.v.s. ca 10 % av de föredragandes tidsresurser. Uppdraget kräver även en stor arbetsinsats av dem som avgör ärendena, JO och BJO, samt av kanslipersonalen. JO:s kansli anlitar dessutom utomstående OPCAT-expertter för vissa inspektioner, särskilt inspektioner av social- och hälsovårdsenheter (19 gånger i fjol).

Jämfört med individuella klagomål ger inspektioner i allmänhet mer information om sådant som är relevant för laglighetskontrollen. För att inhämta information för JO bl.a. samtal med intagna och personal, gör observationer om utrymna eller begär att få vissa uppgifter, antingen i samband med eller efter besöket. Vissa ärenden tar JO under närmare utredning på eget initiativ. Av ärendena som JO inleder på eget initiativ har de flesta sitt ursprung i en inspektion. Genom inspektionerna kan JO använda sina resurser för laglighetskontroll flexibelt och med autonomi.

Protokollen över inspektioner som utförs på slutna anstalter är i allmänhet mycket omfattande och kan innehålla tiotals ställningstaganden. Även så syns ärendena endast som en kort anteckning om ”avslutad inspektion” i den årliga statistiken. Huvudsaken är dock inte den statistiska relevansen utan den verkliga styrande effekten, och denna är avsevärd. Trots att de inte är juridiskt bindande beaktas JO:s ställningstaganden i stor utsträckning i praktiken. I regel publiceras inspektionsprotokollen dessutom på webben och får därigenom ett inflytande som inte begränsar sig till det enskilda inspekterade stället.

UTMANINGEN ÄR UPPDRAGETS BREDD

Inspektioner utförs antingen under ledning av JO eller BJO som en del av kansliets inspektionsgrupp eller av kansliets föredraganden. Av samtliga 128 inspektioner som utfördes 2018 var JO eller BJO närvarande vid 46 medan 82 leddes av föredraganden. Över hälften (73) av inspektionerna hade en sluten anstalt som föremål. Av dem leddes 15 av en föredragande.

En klar majoritet av inspektionerna av slutna anstalter har enheter inom socialvården som föremål (barnhem, skolhem, servicecenter, grupphem, vårdenheter för utvecklingsstörda, vårdhem osv.). År 2018 inspekterade JO 32 sådana enheter, 23 av dem utan förvarning. Det näst största antalet inspektioner av slutna enheter utfördes på polisfängelser (14), fängelser (13) och hälso- och sjukvården (10). Så gott som alla polisfängelser inspekterades utan förvarning och det var vanligt även inom hälso- och sjukvården. Fängelseinspektionerna utfördes däremot i de flesta fall med förvarning och enligt överenskommen tidtabell, för att möjliggöra större kontakt med människorna där.

Det nationella besöksorganet har till uppgift att inspektera i princip alla slags slutna anstalter ”regelbundet”. Det är dock inte möjligt i praktiken eftersom Finland har flera tusen sådana enheter utspridda över landet. Inspektionerna planeras utifrån kraven i varje sektor och objekten väljs så långt som möjligt baserat på en långsiktigare strategi. Det finns en tämligen god beredskap att utföra regelbundna inspektioner av bl.a. polisfängelserna och åtminstone de största fängelserna samt statens rättspsykiatriska sjukhus.

I övrigt bestäms inspektionsobjekten, längden på inspektionerna och huruvida utomstående OPCAT-expertter ska användas baserat på de uppgifter som finns att tillgå. Dessa kommer via klagomål, från andra tillsynsmyndigheter (t.ex. Valvira, Institutet för hälsa och välfärd, regionförvaltningsverken, polisstyrelsen, brottsförklaringsmyndighetens centrala förvaltningsenhet) samt från olika frivilligorganisationer, t.ex. organisationer för patienter och anhöriga.

I fråga om frihetsberövade är JO:s primära roll ändå och trots allt "bara" att övervaka dem som övervakar. Egenkontrollen ute i fältet är ytterst viktig. Hur tillräcklig egenkontrollen är inom ett förvaltningsområde påverkar behovet av direkta inspektioner utförda av JO. Inom brottsföljdsområdet har det traditionellt varit mycket viktigt med en aktiv kontroll från JO:s sida. På alla förvaltningsområden ger inspektionerna av slutna anstalter JO tillfälle att påpeka om betydelsen av egenkontroll. JO kan även ha en roll som informationsspridare, t.ex. dela goda exempel eller informera om oberättigade skillnader mellan olika inrättningar.

TONVIKTEN FÖR SLUTNA ANSTALTER PÅ VÄG ATT FÖRÄNDRAS

Det främsta föremålet för JO:s inspektioner har konventionellt varit fängelser, polisfängelser och psykiatriska sjukhus. Inspektionsbesöken på dessa objekt, "den hårda kärnan" av slutna anstalter, förblir utan tvivel en central del av JO:s verksamhet.

Andra typer av slutna anstalter utgör dock en klar trend i inspektionsverksamheten. JO:s kansli har lagt mer och mer resurser på inspektioner av enheter för äldre och barn (se närmare JO Jäaskeläinens och BJO Sakslins inlägg ovan). Denna trend inom bevakningen av slutna anstalter – inspektioner av socialvårdsenheter – är relativt ny i både nationell och internationell jämförelse. T.ex. Europeiska kommittén mot tortyr har först nyligen börjat med inspektioner av socialvårdsenheter.

Det råder kanske inte alltid en klar uppfattning om att verksamhet på dessa områden, bl.a. på enheter för äldre och barn, kan innebära inskränkningar av frihet. Redan – men inte enbart – denna orsak gör det viktigt att verksamheten övervakas ordentligt. Finlands JO och Människorättscentret har just nu, bl.a. tack vare tilläggsanslagen för bevakning av i synnerhet äldre människors rättigheter, ett utmärkt tillfälle att utöka inspektionsverksamheten och den övriga kontrollen på detta område.

2 JO-INSTITUTIONEN ÅR 2018



2.1 ÖVERSIKT AV INSTITUTIONEN

År 2018 var den finländska JO-institutionens nittiononde verksamhetsår. JO inledde sin verksamhet vid Finlands riksdag år 1920. Institutionen är den nästälsta 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 mer än 200 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 däremot inte sådana privata aktörer eller personer som inte har offentliga uppdrag. JO är inte heller behörig att granska riksdagens lagstiftningsarbete, riksdagsmännens verksamhet eller de tjänsteåtgärder som vidtas av justitiekanslern i statsrådet.

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

JO ger årligen en berättelse till riksdagen där hen 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 arbetsfördelningen mellan justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen. De biträdande justitieombudsmännen avgör sina ärenden självständigt och med samma befogenheter som justitieombudsmannen.

JO Jäskeläinen avgjorde ärenden av principiell betydelse samt ärenden som gällde statsrådet och de högsta statliga organen. I hans uppgifter ingick förutom dessa bl.a. ärenden som gällde domstolarna och justitieförvaltningen, hälso- och sjukvården, intressebevakning, språk, utläningar och rättigheter om personer med funktionsnedsättning samt hemligt inhämtande av information. Även ärenden gällande koordinering och rapportering av ärenden som ingår i uppgifterna för det nationella besöksorganet mot tortyr ingick i JO Jäskeläinens uppgifter.

BJO Sakslin behandlade t.ex. ärenden som gällde socialvården, barnets rättigheter och småbarnspedagogik, äldre personers rättigheter samt region- och lokalförvaltningen, kyrkan och utsökning. Dessutom ärenden gällande beskattning, miljö, jord- och skogsbruk, försvarsförvaltningen samt Tullen och Gränsbevakningsväsendet ingick i hennes uppgifter.

BJO Pölönen behandlade bl.a. ärenden som gällde polisen, åklagarväsendet, brottspåföljdsbranschen, d.v.s. verkställighet av straff och kriminalvård. Dessutom avgjorde han ärenden gällande

socialförsäkring, utkomststöd, utbildning, vetenskap och kultur samt arbetskrafts- och arbetslöshetsskyddet.

Justitieombudsmannen ändrade fördelningen av uppgifter så att fr.o.m. den 1 september 2018 avgjorde JO Jääskeläinen bl.a. ärenden som gällde polisen, Nödcentralsverket och räddningsväsendet samt åklagarväsendet med undantag av ärenden som gällde Riksåklagarämbetet. Ärenden som gäller bl.a. hälso- och sjukvård överfördes till BJO Sakslin och ärenden som gäller domstolarna, justitieförvaltningen och rättshjälp samt militära ärenden, försvarsförvaltningen och Gränsbevakningsväsendet överfördes till BJO Pölönen. En redogörelse för den detaljerade arbetsfördelningen finns i bilaga 2.

När en biträdande justitieombudsman är förhindrad att sköta sina uppgifter kan justitieombudsmannen kalla en ställföreträdare att sköta uppgifterna. Referendarierådet Mikko Sarja verkade under år 2018 som ställföreträdare för den biträdande justitieombudsmannen, som hade hand om uppgiften sammanlagt 54 arbetsdagar under verksamhetsåret.

2.2 JO:S SPECIALUPPGIFTER SOM BASERAR SIG PÅ FN:S KONVENTIONER OCH RESOLUTIONER

Justitieombudsmannen är tillsammans med det år 2012 bildade Människorättscentret och dess delegation en del av Finlands nationella institution för mänskliga rättigheter enligt FN:s s.k. Parisprinciper (A/RES/48/134). Se närmare om Människorättscentret och Finlands nationella institution för mänskliga rättigheter under punkterna 3.3 och 3.2.

Justitieombudsmannen utsågs enligt reformen av lagen om riksdagens justitieombudsman (nytt 1 a kap. 11 a – 11 h §) till det nationella tillsynsorgan som avses i det fakultativa protokollet till FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (OPCAT). Reformen trädde i kraft den 7 november 2014. Tillsynsorganets uppgifter behandlas närmare i avsnitt 3.5 i denna berättelse.

Justitieombudsmannen, Människorättscentret och dess delegation ska enligt de ändringar i lagen om riksdagens justitieombudsman som godkändes den 3 mars 2015 och som trädde i kraft den 10 juni 2016 utgöra den mekanism som avses i artikel 33.2 i FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, som ingåtts i december 2006. Denna oavhängiga mekanism ska främja, skydda och följa upp konventionens genomförande. Den nationella mekanismens verksamhet behandlas närmare i avsnitt 3.4 i denna berättelse.

2.3 FÖRDELNING AV ÅLIGGANDEN MELLAN JUSTITIEKANSLERN OCH JUSTITIEOMBUDSMANNEN

De högsta laglighetsövervakarna, d.v.s. 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 personer tas in mot sin vilja samt ärenden som gäller frihetsberövande enligt tvångsmedelslagen eller på andra grunder. JO behandlar också ärenden som gäller försvarsmakten, Gränsbevakningsväsendet, krishanteringspersonal och Försvarsutbildningsföreningen samt militära rättegångar. Lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern och justitieombudsmannen finns i bilaga 1.

Riksdagens grundlagsutskott har i sitt utlåtande om Statsrådets utlåtande om de mänskliga rättigheterna (GrUU 52/2014) och också senare i flera av sina betänkanden som behandlar de högsta laglighetsövervakarnas årsberättelser ansett det viktigt att reda ut och förtydliga arbetsfördelningen mellan justitieombudsmannen och justitiekanslern och att utveckla samarbetet mellan dem. Utskottet har uttalat sig i ärendet också när det

behandlat laglighetsövervakarnas berättelser från 2016 och 2017 och också skyndat på att en utredning ska göras (GrUU 3/2018 rd, GrUU 2/2017 rd, GrUU 1/2017 rd). JO Jääskeläinen tog upp utvecklingen av arbetsfördelningen i sitt inledande till berättelsen från 2016 (s. 20–27).

Justitieministeriet tillsatte den 25 september 2018 en arbetsgrupp för att reda ut och bedöma arbetsfördelningens nuläge, utvecklingsbehov och -möjligheter samt utarbeta förslag utifrån bedömningen. Möjligheterna att utveckla justitieombudsmannens och justitiekanslerns arbetsfördelning granskas inom ramen för grundlagen. Till arbetsgruppens ordförande utnämndes vice häradshövding Ilkka Rautio och till medlemmar riksdagens justitieombudsman Petri Jääskeläinen, statsrådets justitiekansler Tuomas Pöysti och överdirektör Sami Manninen. Till permanent sakkunnig utnämndes professor Tuomas Ojanen och till sekreterare specialsakkunnig Anu Mutanen. Delegationens mandatperiod är 1.10.2018–30.4.2019.

2.4 VÄRDERINGARNA 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 i 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 och de mänskliga 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.

2.5 VERKSAMHETSFORMER OCH TYNGDPUNKTSOMRÅDEN

Bland JO:s uppgifter och verksamhetsformer står undersökningen av klagomål i centrum. JO undersöker klagomål om det ärende som klagomålet gäller omfattas av justitieombudsmannens laglighetsövervakning och 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. JO har prövningsrätt vid undersökningen av klagomål. 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 om riksdagens justitieombudsman ska JO inspektera olika ämbetsverk och inrättningar. JO ska i synnerhet granska bemötandet av personer som är intagna i fängelser och and-

Värderingarna 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. I detta syfte behandlar JO klagomål och egna initiativ, utför inspektioner och ger utlåtanden om lagstiftning. Till JO:s specialuppgifter hör övervakning av rättigheterna för och behandlingen av frihetsberövade personer, befrämjandet och övervakning av rättigheterna för barn och personer med funktionsnedsättning samt övervakning av hemlig informationsanskaffning.

TYNGDPUNKTER

Tyngdpunkterna inom verksamheten bestäms i huvudsak utgående från antalet ärenden och ärendenas art. Inriktningen av den verksamhet som JO utövar på eget initiativ i anslutning till

övervakningen av de mänskliga rättigheterna och de grundläggande fri- och rättigheterna fastställs utgående från justitieombudsmannens och de biträdande justitieombudsmännens visioner. Det samma 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 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.

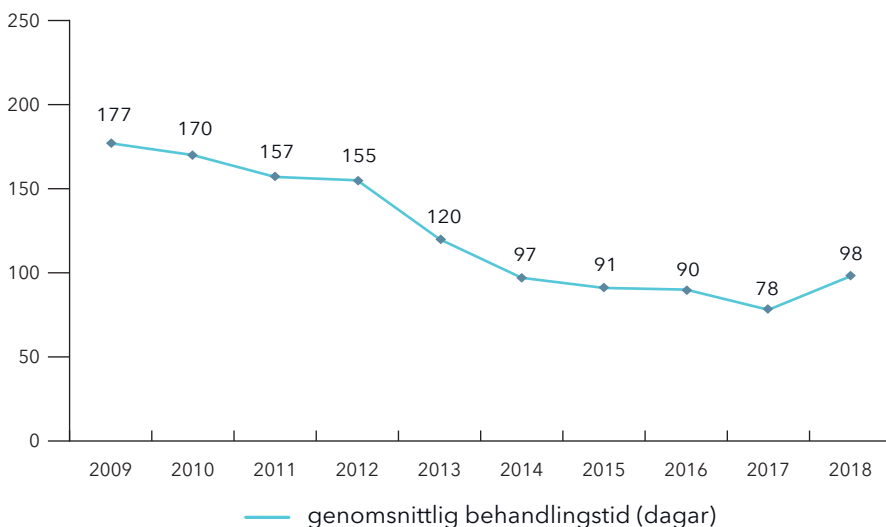
ra slutna anstalter samt bemötandet av beväringar vid garnisonerna. JO genomför inspektioner också inom ramen för uppdraget som nationellt besöksorgan enligt FN:s konvention mot tortyr på platser och lokaler där frihetsberövade personer befinner sig eller kan finnas. Läs om det nationella besöksorganets uppgifter i avsnitt 3.5. Övervakningen av att funktionsnedsatta personers, äldre personers och barnens rättigheter tillgodoses hör till tyngdpunktsområdena inom JO:s inspektionsverksamhet.

Det särskilda övervakningsområdet som JO riktar till hemligt inhämtande av information utvidgades i och med lagreformen som trädde i kraft i början av 2014 till att omfatta alla metoder för hemligt inhämtande av information. I och med ökningen av dessa metoder utvidgades 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. Även JO:s övervakning spelar en viktig roll vid övervakningen av dessa utredningsmetoder, 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 diskussioner bl.a. 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 2018 var rätten till integritet ett särskilt tema för övervakningen av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. En redogörelse för temat presenteras i avsnitt 3.8 om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.



Klagomålen genomsnittliga behandlingstid under åren 2009–2018

Under berättelseåret inleddes beredningen av justitieombudsmannens verksamhetsstrategi. Den allmänna strategiska utgångspunkten har varit att genomföra justitieombudsmannens konstitutionella uppgift så att dess genomslagskraft är så stor som möjlig.

ETT ÅRS BEHANDLINGSTID

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. Klagomålets 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 korrigerande av fel eller om gottgörande när klagandens rättigheter har kränkts.

Tack vare effektivare verksamhet nådde justitieombudsmannen år 2013 för första gången målet att behandlingstiden för klagomål är högst ett år. Detta har länge varit en målsättning. Detta mål har man nått även de följande åren, liksom under berättelseåret, då det vid årsskiftet inte fanns ett enda anhängigt klagomål som var över ett år gammalt.

Vid utgången av året var den genomsnittliga behandlingstiden för klagomål 98 dagar, medan den vid utgången av 2017 var 78 dagar.

KLAGOMÅL OCH ÖVRIGA ÄRENDEN GÄLLANDE LAGLIGHETSKONTROLL

År 2018 lämnades 5 594 klagomål in. Det är cirka 650 (11 %) färre än år 2017 (6 256). Det höga antalet klagomål då berodde på att det grundläggande utkomststødet överfördes från kommunerna till FPA, och att FPA inte förmådde behandla utkomststödsärendena inom den lagstadgade tiden. På grund av detta ökade antalet klagomål som enbart gällde FPA med ungefär 700 klagomål under 2017, men under berättelseåret sjönk antalet nästan till tidigare nivå. Under berättelseåret avgjordes sammanlagt 5 410 klagomål. Motsvarande siffra år 2017 var 6 094.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2009–2018

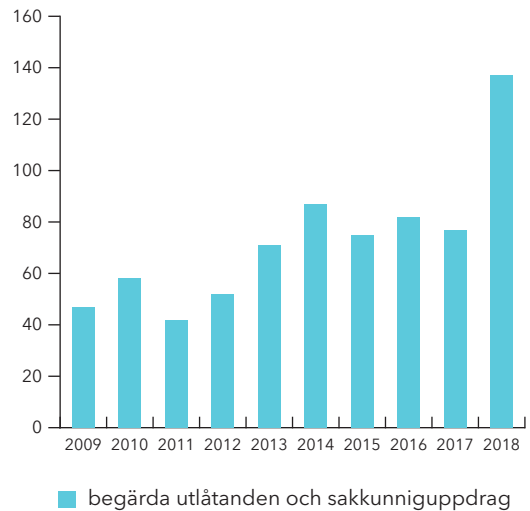
De senaste åren har antalet klagomål som sänts per brev eller per telefax och lämnats in personligen minskat, medan antalet klagomål som sänts per e-post har ökat kontinuerligt. År 2018 inkom merparten, 76 % av klagomålen i elektronisk form.

Innan det elektroniska ärendehanteringssystemet tagits i användning vid JO:s kansli registrerades de klagomål som inkom till JO inom en specifik ärendekategori (kategori 4) i diariet. S.k. övriga skrivelser, såsom brev från allmänheten med karaktären av förfrågningar, skrivelser som är uppenbart ogrundade, skrivelser som JO inte har befogenheter att avgöra och skrivelser med oklart innehåll registrerades inom kategori 6, d.v.s. "Övriga skrivelser".

Dessa skrivelser behandlades inte som klagomål. Skrivelserna som ingick i denna kategori räknades emellertid till ärenden som hänför sig till laglighetskontrollen. Skrivelserna sändes från registratörskontoret till ställföreträdaren för BJO eller till kanslichefen, som distribuerade dem vidare till notarierna och inspektörerna för beredning. Skrivelserna besvarades och svarskoncepten granskades av ställföreträdaren för BJO eller av kanslichefen.

	2017	2018
■ inkomna ■ avgjorda		
Klagomål	6 192 6 094	5 561 5 410
Ärenden som överförts från justitiekanslern	64	33
Egna initiativ	77 81	79 82
Utlåtanden och sakkunniguppdrag	82 77	145 137
Sammanlagt	6 415 6 252	5 818 5 629

Inkomna och avgjorda laglighetsövervakningsärenden under åren 2017–2018



Antalet utlåtanden under åren 2009–2018

I och med att man tagit det elektroniska ärendehanteringssystemet i användning år 2016, registreras även ärenden som tidigare ingått i kategori 6, "Övriga skrivelser", som klagomål. Dessa ärenden behandlas ändå på samma sätt som tidigare, d.v.s. de sänds till ställföreträdaren för BJO eller till kanslichefen, som distribuerar dem vidare för beredning. Svaren granskas fortfarande av ställföreträdaren för BJO eller av kanslichefen.

När ett klagomål har anhängiggjorts vid justitieombudsmannens kansli, får den klagande i regel 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 2018 behandlades 2 842 klagomål på detta sätt, vilket motsvarar 52 % 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 tyd-

ligt framgår att det inte finns anledning att misstänka något fel, där ärendet har preskriberats eller inte omfattas av JO:s behörighet, där det är 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.

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 eller en övrig skrivelse som inte anses ha skickats för att anhängiggöra ett ärende och skrivelsen inte på något sätt anknyter till ett anhängigt ärende, diarieförs dock inte. Ställföreträdaren för BJO eller kanslichefen granskar dock även dessa skrivelser. Meddelanden som inkommer via den responsblankett som finns på kansliets webbplats behandlas också enligt dessa principer. År 2018 inkom 4 757 skrivelser för kännedom.

Till laglighetskontrollärenden hänförs också JO:s utlåtanden och sakkunniguppdrag t.ex. i riksdagsutskottet (bilaga 3). Antalet utlåtanden har nästan fördubblats under berättelseåret.

År 2018 hänförde sig 76 % av alla inkomna klagomål till de tio största ärendekategorierna. I bilaga 5 finns uppgifter om de tio största ärendekategorierna i siffror.

År 2018 avgjordes sammanlagt 82 ärenden som tagits till prövning på eget initiativ. Av dessa föranledde 45 (55 %) åtgärder från JO:s sida.

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 JO:s utredning.

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 antingen 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. JO kan också göra en framställning om att en kränkning ska gottgöras eller om förlikning. 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. En förteckning över förslag på att utveckla författningar och anvisningar samt för att korrigera fel finns i bilaga 4.

Av samtliga avgjorda klagomål och ärenden som tagits till prövning på eget initiativ under år 2018 var 804, d.v.s. 15 %, sådana som föranledde åtgärder från JO:s sida. Av klagomålen och de ärenden som tagits till prövning på eget initiativ blev ungefär fjärdedel föremål för s.k. fullskalig undersökning, vilket innebär att det inhämtades minst en utredning och/eller ett utlåtande i ärendet.

ÅTGÄRDER FÖRDELADE ENLIGT MYNDIGHETER	Åtgärd							Sammanlagt	Det totala antalet avgjorda ärenden	% -andel*
	Åtal	Bedömning av förundersöknings behov	Anmärkning	Uppfattning	Framställning	Rättelse	Annan åtgärd			
Socialvård			16	149	1	11	16	193	1046	18,4
Brottpåföljdsbranchen			4	118	10		15	147	434	33,9
Polisen		5	3	64	2	1	5	80	626	12,8
Hälso- och sjukvård			6	47	8	2	9	72	589	12,2
Arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde			1	67	1			69	274	25,2
Socialförsäkring			1	37	1	1	2	42	419	10,0
Kommunalförvaltning			5	26	2		5	38	192	19,8
Undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde			1	15	5	2	13	36	200	18,0
Utlännings- och medborgar- skapsärenden		1	6	10			2	19	134	14,2
Miljöministeriets förvaltningsområde			1	13		1		15	126	11,6
Beskattning			1	9	1	1	2	14	107	13,1
Utsökning				8	3		3	14	152	9,2
Rättskipning				7	2		2	11	176	6,2
De högsta statsorganen				9	1			10	157	6,4
Finansministeriets förvaltnings- område			1	8				9	41	21,9
Kommunikationsministeriets förvaltningsområde				2	3	1	3	9	139	6,5
Intressebevakning				7				7	82	8,5
Åklagare				3			1	4	50	8,0
Jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde				3				3	73	4,1
Utrikesministeriets förvaltnings- område				3				3	12	25,0
Tullen				3				3	17	17,6
Justitieministeriets förvaltningsområde				2			1	3	62	4,8
Försvarsministeriets förvaltnings- område				2				2	33	6,1
Inrikesministeriets förvaltningsområde				1				1	24	4,2
Sammanlagt	-	6	46	613	40	20	79	804	5 492	14,6

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

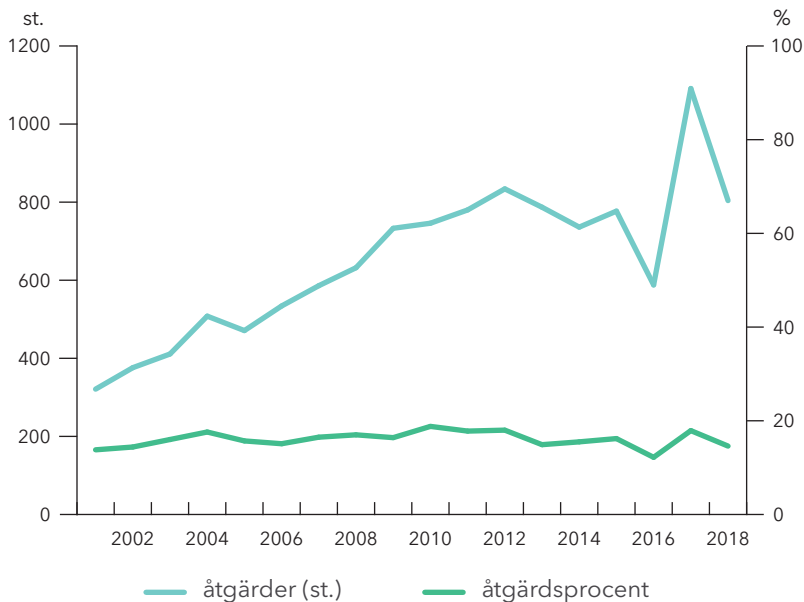
I cirka 44 % av ärendena, d.v.s. i 2 404 ärenden, fanns det inte skäl att misstänka något fel eller lagstridigt förfarande eller någon anledning för JO att vidta åtgärder. I 213 ärenden, vilket motsvarar ungefär 4 % av ärendena, konstaterades inget felaktigt förfarande. I 38 % av fallen (2 034) togs 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 besvärinstans eller hos någon annan myndighet. Av alla inkomna klagomål var ungefär 13 % (723) 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.

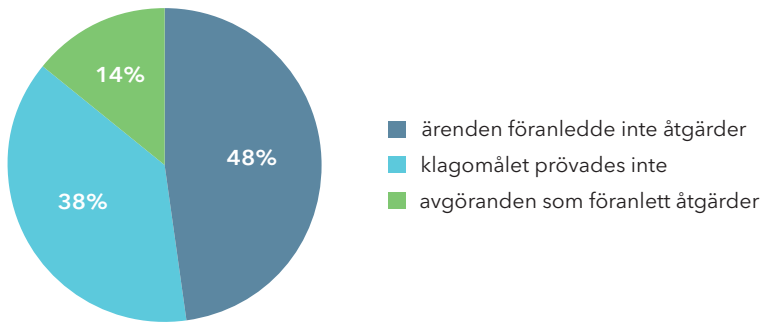
Då de klagomål som inte tagits upp till prövning utelämnas ur granskningen, var andelen åtgärdsavgörandena 22 %.

Under verksamhetsåret utfärdades inga förordnanden om att tjänsteåtal skulle väckas. I sex ärenden prövades behovet av en förundersökning. JO gav 46 anmärkningar och meddelade sin uppfattning i 613 fall. I 20 fall gjordes en rättelse i ärendet medan behandlingen pågick. I 40 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 79 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.

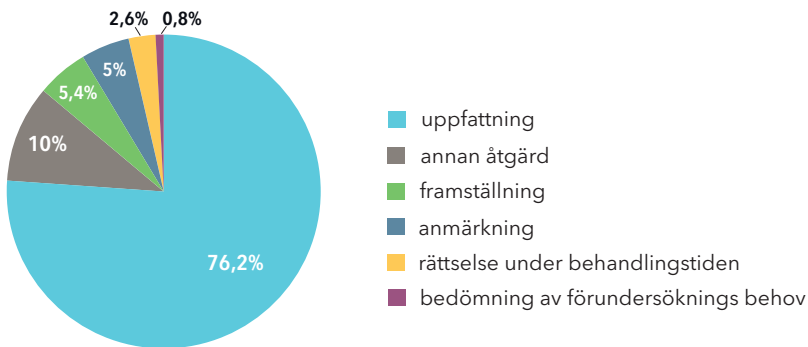
I bilaga 5 finns statistiska uppgifter om justieombudsmannens verksamhet.



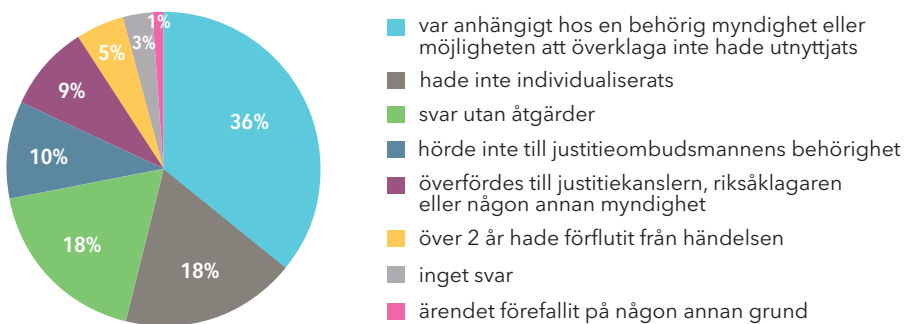
Under åren 2001–2018 har antalet åtgärder i samband med klagomålsärenden ökat från cirka 320 t.o.m. över 1 000. Under samma tidsperiod har antalet avgjorda klagomål ökat från cirka 2 500 t.o.m. över 6 000. Trots att antalet klagomål har ökat, har andelen klagomål som lett till åtgärder av alla klagomål (åtgärdsprocent) hållits på samma nivå.



Alla avgjorda klagomål år 2018



Avgöranden som lett till åtgärd år 2018



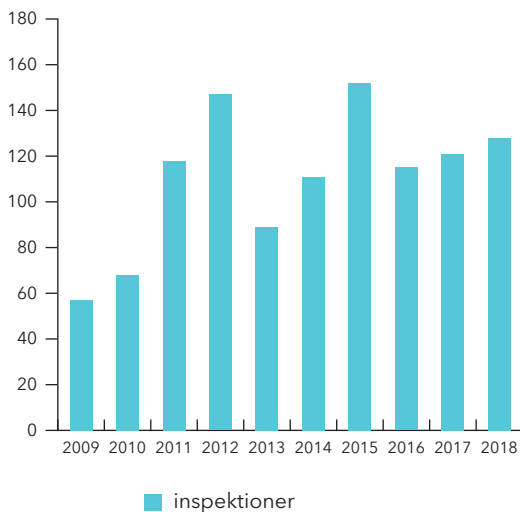
Klagomål som inte prövats år 2018

INSPEKTIONER

År 2018 företogs 128 inspektioner. En förteckning över alla inspektioner finns i bilaga 6. Inspektionerna beskrivs närmare i samband med de avsnitt som gäller de olika sakområdena.

Av inspektionerna utfördes 36 % under ledning av justitieombudsmannen eller någon av de biträdande justitieombudsmännen, medan 64 % genomfördes av föredragandena. På platser och lokaler där frihetsberövade personer befinner sig eller kan finna sig genomfördes sammanlagt 73 inspektioner, av vilka största delen var oanmälda, d.v.s. så kallade överraskningsinspektioner. Dessa inspektioner var sådana som ingick i det nationella besöksorganets uppgifter.

De ovan avsedda inspektionerna som genomförs av det nationella besöksorganet genomförs i synnerhet i fängelser, polisens förvaringslokaler, vid enheter inom social- och hälsovården inklusive barnskyddsanstalter, skolhem och boendeenheter för personer med funktionsnedsättning och utvecklingsstörda personer. I samband med ins-



Antalet inspektioner under åren 2009–2018

pektionerna ges personer som är placerade vid dessa objekt och objektens personal tillfälle att föra förtroliga samtal med JO eller JO:s medarbetare. Beväringar ges också ett liknande tillfälle i samband med inspektioner.

I det nationella besöksorganets årsberättelse, avsnitt 3.5.7, redogörs noggrannare för iakttagelser och rekommendationer som givits som en följd av dem, samt för myndigheternas åtgärder. I samband med inspektionerna uppdagas ofta missförhållanden som JO senare undersöker på eget initiativ. Inspektionerna har också en förebyggande funktion.

2.6 NATIONELLT OCH INTERNATIONELLT SAMARBETE

NATIONELLA HÄNDELSER

Justitieombudsman Jääskeläinen och de biträdande justitieombudsmännen Sakslin och Pölonen överlämnade den 15 juni 2018 justitieombudsmannens berättelser för år 2017 till riksdagens talman Paula Risikko. Justitieombudsmannen deltog i remissdebatten om berättelsen vid riksdagens plenum den 19 juni 2018 samt i den enda behandlingen vid plenum den 4 oktober 2018.

JO:s kansli besöktes av många finländska myndigheter och andra gäster och besökargrupper, med vilka JO diskuterade aktuella frågor och JO:s arbete. Elever från Nakkila gymnasium och Pyörö skola i Kuopio besökte kansliet i samband med resan som man fått i pris i tävlingen ”Tunnelnen perusoikeuteni”. Tävlingen handlade om barnens rättigheter och ordnades av justitieombudsmannens kansli.

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 utsåg vinnaren i tävlingen Vuoden selväsänainen, som ordnas av Institutet för de inhemska språken. Priset överräcktes den 11 oktober i samband med evenemanget Klar-



BJO Pasi Pölonen, BJO Maija Sakslin och JO Petri Jääskeläinen överlämnade 15.6 JO:s berättelser för år 2017 till riksdagens talman Paula Risikko.

språksdagen. Vinnare var ”FPA:s Tips”, som på ett tydligt och lättförstått sätt framför allt i sociala medier informerar om FPA:s olika förmåner.

BJO Sakslin tilldelades priset Turvallisen vanhuuden puolesta – Suvanto ry:n Valontuojapalkinto den 28 november. Priset Valontuojapalkinto tilldelas årligen en privat person eller ett samfund; som på ett betydelsefullt sätt främjat tryggheten och välfärden för äldre personer.

INTERNATIONELLA KONTAKTER

Justitieombudsmannens internationella samarbete har ökat på många sätt de senaste åren, bl.a. i samband med de uppgifter som uppstått som en följd av tidigare nämnda FN-konventioner.

Justitieombudsmannen har av tradition som en medlem av det Internationella ombudsmannainstitutet (International Ombudsman Institute, IOI) varit med i institutets verksamhet genom att delta i institutets och den europeiska regionens (IOI Europe) konferenser och seminarier. Under berättelseåret deltog JO Jääskeläinen i seminariet

”Human Rights in the Digital Age”, som ordnades i Tallinn den 23–24 januari. Under seminariet höll JO ett föredrag om ämnet ”Secret surveillance activities and Ombudsmen’s supervisory experiences”.

JO deltog också i IOI Europas konferens ”The Ombudsman in an open and participatory society” i Bryssel den 1–3 oktober. Där höll JO ett föredrag om ämnet ”The Ombudsman as a guarantor of international commitments”.

JO hör också till Europeiska ombudsmannanätverket (ENO). 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. Det ordnas årligen seminarier som är avsedda för JO och nätverkets kontaktpersoner. I den konferens som ordnades av nätverket den 8–9 mars i Bryssel deltog referendarierådet, nätverkets kontaktperson Riitta Länsisyrjä, informatör Citha Dahl och rådgivande jurist Pia Wirta. Länsisyrjä och Dahl deltog i också i nätverkets konferens i Bryssel den 5–6 september.

Vinnarna i tävlingen om barnens rättigheter besökte riksdagen.



De nordiska justitieombudsmännen har regelbundet träffats vartannat år vid ett möte som hålls i något av de nordiska länderna. Under berättelseåret arrangerades mötet den 22–24 augusti i Helsingfors. Under mötet diskuterades bl.a. justitieombudsmannens behörighet, barnens rättigheter, EU:s dataskyddsförordning, digitalisering av förvaltningen och olika sätt att behandla klagomål. I mötet deltog justitieombudsman Jääskeläinen, biträdande justitieombudsmän Sakslin och Pölönen, ställföreträdande kanslichef Länsisyrjä, referendarieråd Håkan Stoor och rådgivande jurist Wirta.

Finlands justitieombudsman har redan flera år samarbetat också med de baltiska justitieombudsmännen. Ett möte om det nordisk-baltiska samarbetet hölls den 19–20 september i Riga i Lettland. Temat för mötet var dataskydd i förhållande till andra grundläggande rättigheter. I mötet deltog Pölönen och referendarierådet Jarmo Hirvonen.

De nordiska länderna har bildat ett gemensamt nätverk för de nationella besöksorganen. Möten för detta nätverk ordnades i Köpenhamn den 3–4 januari och i Lund i Sverige den 29–30 augusti. I det första mötet deltog äldre JO-sekreterare Iisa Suhonen och inspektör Reima Laakso. I det senare mötet deltog Wirta och notarie Kaisu Lehtikangas.

Internationella ombudsmannainstitutets workshop, som ordnades i Köpenhamn den 6–9 november, anknöt också till det nationella besöksorganets verksamhet. I workshopen deltog äldre JO-sekreterare Riikka Jackson och notarie Taru Koskiniemi.

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. Den 8 juli 2015 valde Europarådets ministerkommitté Pirjola för en andra mandatperiod på fyra år.

JO Jääskeläinen deltog den 26 april i en diplomatmiddag som hölls i Presidentens slott.

BJO Sakslin deltog den 27 november i ett möte ordnat av Europaparlamentet. Temat för mötet var stärkande av de nationella parlamentens ställning i verkställandet och tillämpningen av unionsrätten. BJO Sakslin höll under evenemanget ett anförande om justitieombudsmannens roll i unionsrätten och tillgodoseendet av medborgarnas rättigheter.

Om Finlands människorättsinstitutionens internationella nätverk berättas i punkt 3.2.1.

INTERNATIONELLA GÄSTER

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.

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

- 15.2 FN:s expertmekanism för urfolksrättigheter
- 16.3 delegation från Kenyas parlament
- 21.3 representanter för Mongoliets parlament
- 7.6 Egyptens ambassadör och vice minister med ansvar för mänskliga rättigheter
- 23.10 Litauens barnombudsman
- 6.11 delegation från Georgiens justitieombudsman
- 15.11 delegation från Sveriges justitieombudsman
- 21.11 ordförande och kanslichef för ER:s parlamentariska församling



Lagman, biträdande riksåklagare Jorma Kalske med maka i överlåtelseceremonin av JO-skulpturen.

2.7 JO-SKULPTUREN

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

Riksdagens justitieombudsman kan bevilja skulpturen till en finländsk eller utländsk person, en myndighet eller ett samfund, som på ett förtjänstfullt sätt har bidragit till att öka respekten för lagligheten och de grundläggande fri- och rättigheterna.

JO Jääskeläinen överräckte den 18 juli JO-skulpturen åt biträdande riksåklagare, lagman Jorma Kalske, som gick i pension. Kalske har tjänstgjort som biträdande riksåklagare och haft ett stort antal andra åklagaruppgifter i sammanlagt över 40 års tid. I sitt tal vid överräckningen konstaterade JO Jääskeläinen att Kalske genom sin verksamhet och sina ställningstaganden på ett förtjänstfullt sätt har främjat laglighet, den enskilda individens rättsskydd och rättvisa och att hans verksamhet varit uppskattad och erkänd.

2.8 SERVICEVERKSAMHET

KUNDSERVICE

Man har strävat efter att göra det så lätt som möjligt för medborgarna att vända sig till JO. På såväl webben som i broschyren *Klaga hos JO?* som innehåller en klagomålsblankett finns anvisningar om JO:s uppgifter och hur man kan 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 kunderna 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. Förutom de rådgivande juristerna ger också kansliets föredragande råd i ärenden som gäller deras ansvarsområde.

Kansliets registratur tar emot och diarieför klagomålen, svarar på förfrågningar om dem och tar emot dokumentbeställningar och ger allmänna råd om kansliets verksamhet. Vid registraturen fick man ta emot cirka 2 400 samtal under året. Kundbesöken uppgick till ca 120 och begäran om handlingar till ca 550.

KOMMUNIKATION

Vid justitieombudsmannens kansli började man under berättelseåret använda en ny webbplatslösning. Syftet med den nya lösningen är utökad kundvänlighet och kundservice. Den nya lösningen uppfyller också tillgänglighetsdirektivets krav.

År 2018 sammanställdes 32 pressmeddelanden om JO:s avgöranden, inspektioner och utlåtanen som har särskilt rättsligt eller allmänt intresse. Man informerade också aktivt om kansliets specialuppgifter. Pressmeddelandena skrivs på finska och svenska och på webben publiceras de dessutom på engelska. Inom kansliet har man allt mer övergått till att sprida snabb information på Twitter.

Kansliet lät göra en analys av sin mediesynlighet. Enligt den syntes JO i 2 405 nyheter och artiklar i digitala medier under 2018. Användningen av Twitter och synligheten i sociala medier ökade märkbart. Antalet träffar i sociala medier var under 2018 sammanlagt 6 770 stycken, alltså mer än 3 123 flera än 2017 (3 647). Från justitieombudsmannens konto tweetades 235 % mera under 2018 än under 2017.

På webben publicerades 291 anonyma avgöranden. 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 registratorkontorets personal och föredragandena.

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 beläget i Lilla parlamentet, Arkadiagatan 3.



Lilla parlamentet.

Vid kansliet finns fyra sektioner. Justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen leder sina egna sektioner. För skötseln av kansliets förvaltningsärenden finns en förvaltningssektion som leds av kanslichefen. Människorättscentret som verkar i anslutning till JO:s kansli leds av Människorättscentrets direktör.

Vid utgången av 2018 hade kansliet 60 ordinarie tjänster, när man inkluderar justitieombudsmannen och de två biträdande justitieombudsmännen. Den kvinnliga andelen av personalen uppgick i slutet av berättelseåret till 66,1 %, personalen vid Människorättscentret medräknad. En förteckning över personalen finns i bilaga 7.

Av dessa var inga tjänster obesatta vid slutet av året. Till kansliets ordinarie tjänstemän hörde utöver justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen även kanslichefen, 14 re-

ferendarieråd, 14 äldre JO-sekreterare och två rådgivande jurister samt vid Människorättscentret en direktör och tre sakkunniga. Vid kansliet fanns också en informatör, en IT-expert, två inspektörer, fem notarier, en förvaltningssekreterare, en registrator, en biträdande registrator, två avdelningssekreterare, en ärendehanteringssekreterare, en assistent för internationella ärenden och sex byråsekreterare.

I slutet av året uppgick andelen personer i personalen som var minst 45 år gamla till 86,4 %. Personalens utbildningsnivåindex var 6,6. Andelen personer i personalen som avlagt examen på högskole- eller universitetsnivå var över 83 %. Bland dessa var andelen som avlagt högre högskole- eller universitetsexamen 74,6 % och andelen som avlagt forskarutbildning bland personalen var nästan 12%.

Vid kansliet arbetade fem personer i tidsbestämda tjänsteförhållanden under en del av eller under hela året, när man räknar med de tidsbestämda tjänsteförhållandena vid Människorättscentret.

Vid JO:s kansli ska det enligt arbetsordningen finnas en ledningsgrupp. Till ledningsgruppen hörde justitieombudsmannen, de två biträdande justitieombudsmännen, kanslichefen, direktören för Människorättscentret och tre representanter för personalen. Vid ledningsgruppens sammanträden behandlades utöver annat även ärenden som gäller personalpolitik och utvecklingen av verksamheten vid kansliet. Ledningsgruppen sammanträdde nio gånger. Dessutom ordnades under 2018 tre 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 bl.a. arbetsgrupper och ledningsgrupper som tillsattes för ärendehanteringsprojektet och reformen av webbtjänsten.

Det elektroniska ärendehanteringssystem som man börjat använda vid kansliet under 2016 har gjort det möjligt att elektroniskt behandla och arkivera kansliets ärenden som gäller laglighetskontroll och förvaltning. Detta har för sin del gjort behandlingen av ärenden snabbare och märkbart minskat pappershanteringen vid kansliet. I och med att systemet tagits i bruk överförs inte handlingar längre i pappersform till arkivet.

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 2018 ett anslag på 5 468 000 euro. Av detta anslag användes under året sammanlagt 5 461 440 euro d.v.s. 99,8 %. När man tog Människorättscentrets faktiska kostnader i beaktande, översteg hela kansliets anslag med ungefär 22 000 euro. För denna summa ansökte man om tillstånd att överskrida anslaget hos riksdagens kanslikommission. Överskridningen förorsakades främst av lönekostnader.

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 tryggas 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 tryggas 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”.

Mandatet för grundlägganden och mänskliga rättigheter framkommer också 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

tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna”. Det är inte enbart fråga om att övervaka hur grundläggande och mänskliga rättigheter tillgodoses, utan också att befrämja dem.

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 Jääskeläinen 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.

3.2

Finlands nationella människorättsinstitution

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

3.2.1 MÄNSKORÄTTSPÄTTINSTITUTIONENS 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 i december 2014 fick A-status för åren 2014–2019.

De nationella människorättsinstitutionerna ska lämna in en ansökan om s.k. ackreditering till FN:s internationella koordinationskommitté för nationella människorättsinstitutioner (Global Alliance of National Human Rights Institutions GANHRI). Ackrediteringsstatusen visar hur bra den aktuella institutionen uppfyller kraven enligt Parisprinciperna. A-status visar att institutionen fullständigt uppfyller kraven och B-status visar vissa brister. Ackrediteringsstatusen bedöms på nytt vart femte år.

I anknytning till beviljandet av A-status kan det ingå rekommendationer gällande utvecklingen av den nationella människorättsinstitutionen. I rekommendationerna som Finland fick betonades bl.a. behovet att trygga tillräckliga resurser för effektiv skötsel av uppdragen vid Finlands nationella människorättsinstitution. Rekommendationerna i sin helhet finns i bilaga 6 till JO:s berättelse för 2014.

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 och röst rätt i GANHRI. 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 (European Network of National Human Rights Institutions). Finlands institution är styrelsemedlem i ENNHRI och GANHRI.

3.2.2 MÄNSKORÄTTSPÄTTINSTITUTIONENS VERKSAMHETSSTRATEGI

De olika delarna inom Finlands nationella människorättsinstitution har sina egna uppgifter och verksamhetsformer. Institutionens första gemensamma långsiktiga verksamhetsstrategi färdigställdes 2014. I den fastställs de gemensamma målen och metoderna genom vilka å ena sidan justitieombudsmannen och å andra sidan Människorättscentret strävar att uppnå målen. 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 kunskaper 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.

3.3

Människorättscentret och människorättsdelegation

3.3.1

MÄNNISKORÄTTSCENTRETS MANDAT

Människorättscentret, som inledde sin verksamhet 2012, är funktionellt självständigt och oberoende, men hör administrativt till riksdagens justitieombudsmans kansli. Centrets uppgifter fastställs i lagen om riksdagens justitieombudsman. Enligt lagen har Människorättscentret till uppgift att

- främja informationen, fostran, utbildningen och forskningen samt samarbetet i anslutning till dem i fråga om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna
- utarbeta rapporter om hur dessa rättigheter tillgodoses
- ta initiativ och ge utlåtanden för främjande och tillgodoseende av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna
- delta i det europeiska och internationella samarbetet för att främja och trygga rättigheterna och sköta andra motsvarande uppgifter som anknyter till att främja och tillgodose rättigheterna
- främja, skydda och övervaka genomförandet av FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Centret behandlar inte klagomål och inte heller andra enskilda fall.

3.3.2

VERKSAMHETEN 2018

FOSTRAN OCH UTBILDNING I GRUNDLÄGGANDE FRI- OCH RÄTTIGHETER OCH MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER

Ett särskilt mål för år 2018 var att via samarbete stärka tillgången till utbildning inom grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättighe-

ter. Människorättscentret förmedlade information om utbildning som ordnades av olika aktörer bl.a. på sin webbplats, med riktade e-postmeddelanden och i sociala medier.

Den videoinspelade föreläsningsserien som Människorättscentret producerat om grundläggande fakta om grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter publicerades förutom på den egna webbplatsen på eOppiva, statens digitala plattform för lärande, som baserar sig på ett spetsprojekt inom statsrådet. Projektet för stärkande av kompetensen inom grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter i undervisningssektorn, som inletts tillsammans med justitieombudsmannen, genomfördes i samarbete med Regionförvaltningsverken (AVI), Utbildningsstyrelsen, Undervisningssektorns fackorganisation (OAJ), Finlands rektorer rf (FIRE) och Specialister för Undervisnings- och Bildningsväsendet (OPSIA ry).

Under året påbörjades också planeringen av ett nytt utbildningsprojekt tillsammans med justitieombudsmannen för att stärka självbestämmanderätten för personer med utvecklingsstörning när det gäller boendeservicen.

Vid pedagogiska fakulteten vid Helsingfors universitet inleddes på initiativ av Människorättscentret ett ettårigt projekt och med delfinansiering därifrån för att stärka kunskaperna om de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna i lärarutbildningen.

INFORMATION OCH EVENEMANG

På webbplatsen och olika kanaler i social media publicerades regelbundet meddelanden, utlåtanden samt nyheter och översikter om de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna. År 2018 omarbetades webbplatsen totalt. I december erbjöds riksdagsledamöter och tjäns-

teman information om aktuella frågor inom de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna.

Människorättscentret ordnade och deltog i flera evenemang, som Educa-mässan, seminariet Standing up for Human Rights in a Multipolar World, ett evenemang om transpersoners rättigheter och ett expertseminarium för Finlands EU-ordförandeskap och de grundläggande fri- och rättigheterna.

UTLÅTANDEN OCH PUBLIKATIONER

Människorättscentret lämnar utlåtanden antingen på begäran eller på eget initiativ om teman som berör centrets verksamhet. Utlåtanden lämnas till finländska aktörer men när det gäller bl.a. periodisk rapportering och olika enkäter lämnas de direkt till internationella besöksorgan och organisationerna.

Under 2018 gav Människorättscentret utlåtanden t.ex. om FN:s forum för ursprungsfolk om ursprungsfolkens markrättigheter, utkastet till Programmet för romsk politik i Finland, behovet av att reformera translagen, Europarådets GREVIO-kommitté om verkställandet av Istanbulkonventionen om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet och om FN:s avtalsutkast beträffande företagsverksamhet och mänskliga rättigheter.

Under verksamhetsåret publicerade Människorättscentret den internationella översikten sex gånger. I den sammanställdes centrala händelser, forskning och nyheter från internationella människorättsaktörer. Dessutom publicerades utredningen Juridiskt fastställande av könstillhörighet – situationen i Finland och lagstiftningens utvecklingsriktning i Europa, som hör samman med reformen av translagen.

Utredningen redogör för material, ställningstaganden, rekommendationer och rättspraxis som de internationella människorättsinstrumenten och mekanismerna har producerat om fastställandet av könstillhörighet. I utredningen behandlas också arbetet med att reformera translagen i Finland samt ändringar i lagstiftningen om juridiskt

fastställande av könstillhörighet på Malta samt i Danmark, Norge, Nederländerna och Irland.

UPPFÖLJNING AV HUR DE GRUNDLÄGGANDE OCH MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA TILLGODOSES

Människorättscentret fortsatte att utveckla uppföljningen av hur de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Människorättscentret ska i sitt arbete fästa särskild vikt vid de teman eller rättigheter för vilka det inte finns en egen specialombudsman som främjar och följer upp att rättigheterna tillgodoses. Uppföljningen baserar sig i stor utsträckning på samarbete och redan befintlig information, men vid behov gör Människorättscentret även egna utredningar, som den utredning över transpersoners rättigheter som publicerades 2018.

Under 2018 påbörjade Människorättscentret i samarbete med justitieministeriet och EU:s byrå för grundläggande rättigheter en nationell barometer för grundläggande fri- och rättigheter. Med barometern klargörs den allmänna kunskapen om grundläggande fri- och rättigheter och uppfattningen om vikten av olika rättigheter samt erfarenhet av hur dessa tillgodoses i vardagen. Vid sidan av den europeiska barometern för grundläggande fri- och rättigheter gör man som första EU-land en tilläggsdel till barometern i Finland gällande personer med funktionsnedsättning och språkminoriteter (svenska, ryska och arabiska).

Människorättscentret deltar i egenskap av en självständig aktör som är oberoende av regeringen i den periodiska rapporteringen om genomförandet av konventionerna om mänskliga rättigheter och följer verkställandet av de rekommendationer som besöksorganen för konventionerna gett.

Människorättscentret informerade i omfattande grad om enskilda och kollektiva klagomål, som behandlas vid FN:s och Europarådets rättsskipnings- och undersökningsorgan. Människorättscentret deltog i nationella utfrågningar som utrikesministeriet ordnade om Europarådets ramkonvention för skydd av nationella minoriteter (FCNM) och FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD) samt i ECRI- och GREVIO-kommittéernas landsbesök.

FRÄMJANDE OCH ÖVERVAKNING AV GENOMFÖRANDET AV FN:S KONVENTION OM RÄTTIGHETER FÖR PERSONER MED FUNKTIONSNEDSÄTTNING

Enligt artikel 33.2 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD) ska parterna utse eller upprätta en oberoende mekanism för att främja, skydda och övervaka genomförandet av konventionen. Människorättscentret och dess människorättsdelegation sköter om uppgifterna i den oberoende mekanismen tillsammans med JO. Om verksamheten inom specialuppdraget under 2018 berättas närmare i avsnitt 3.4.

Enligt artikel 33.3 i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning ska personer med funktionsnedsättning och de organisationer som representerar dem involveras i och fullt ut medverka i övervakningsförfarandet. Under människorättsdelegationen finns därför för detta ändamål den permanenta sektionen Människorättskommittén för personer med funktionsnedsättning (VIOK).

Kommittén kan lägga fram förslag och framföra sina åsikter till JO och Människorättscentret om hur dessa kunde förbättra tillgodoseendet av rättigheter för personer med funktionsnedsättning och sköta uppgifter i anslutning till genomförandet av konventionen. Kommittén kan också föreslå att människorättsdelegationen behandlar frågor med anknytning till rättigheter för personer med funktionsnedsättning. VIOK:s verksamhet behandlas i avsnitt 3.4.

INTERNATIONELLT SAMARBETE

Människorättscentret deltog i internationellt och europeiskt samarbete som medlem i styrelsen och arbetsgrupperna i både det internationella nätverket av nationella människorättsinstitutioner (The Global Alliance for National Human Rights Institutions, GANHRI) och det europeiska nätverket av nationella människorättsinstitutioner (European Network of National Human Rights Institutions, ENNHRI).

Människorättscentret ökade kännedomen i Finland om EU:s byrå för grundläggande rättigheter (European Union Agency for Fundamental Rights, FRA) och EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna och intensifierade samarbetet med FRA bl.a. gällande forsknings- och kommunikationsverksamheten. Direktören för Människorättscentret fungerar som ordförande för förvaltningsrådet för FRA fram till juli 2020.

3.3.3 MÄNNISKORÄTTSDLEGATIONENS MANDAT OCH VERKSAMHET 2018

Människorättscentrets människorättsdelegation är ett nationellt samarbetsorgan för aktörerna inom fältet för de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Delegationen behandlar långtgående frågor kring de grundläggande och mänskliga rättigheterna samt godkänner årligen Människorättscentrets verksamhetsplan och verksamhetsberättelse.

Den nuvarande delegationens mandatperiod är 1.4.2016–31.3.2020. Den av riksdagens JO utnämnda delegationen har 38 medlemmar, inklusive specialombudsmän samt representanter för de högsta laglighetsövervakarna och sametinget. Delegationen har ett arbetsutskott som förbereder dess sammanträden samt sektioner i vilka utomstående sakkunniga ingår. En permanent sektion under delegationen är arbetsutskottet och Människorättskommittén för personer med funktionsnedsättning (VIOK).

Delegationen sammanträdde fyra gånger under verksamhetsåret. Vid mötena behandlades bl.a. våldet mot kvinnor, dataskyddet, och aktuell problem i anknytning till de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna i laglighetsövervakarnas och specialombudsmännens arbete. Människorättsdelegationen godkände i oktober 2018 ett ställningstagande, där man krävde effektivare åtgärder för att förebygga våld mot kvinnor och våld i hemmet. Enligt ställningstagandet bör arbetet garanteras mera omfattande resurser än för närvarande och ett särskilt nationellt tillsynsorgan bör grundas för att övervaka verksamheten.

3.4

Rättigheter för personer med funktionsnedsättning

3.4.1 SPECIALUPPDRAGET AVSEENDE SKYDDET AV RÄTTIGHETERNA FÖR PERSONER MED FUNKTIONSNEDSÄTTNING

Finland ratificerade FN:s konvention och fakultativa protokoll om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD) den 10 juni 2016. I och med ratificeringen fick justitieombudsmannen ett nytt specialuppdrag som regleras i lagen om riksdagens justitieombudsman. Riksdagens justitieombudsman, Människorättscentret och dess människorättsdelegation har hand om uppgifterna enligt artikel 33.2 i konventionen. Tillsammans bildar de Finlands nationella människorättsinstitution.

Syftet med konventionen är att främja, skydda och garantera personer med funktionsnedsättning fullständiga och jämlika mänskliga rättigheter och grundläggande friheter samt att främja respekten för människovärdet. De ledande principerna i konventionen är tillgänglighet och icke-diskriminering. Andra centrala principer i konventionen är respekt för individens självbestämmanderätt samt deltagande och delaktighet i samhället för personer med funktionsnedsättning.

3.4.2 UPPGIFTERNA SOM NATIONELL MEKANISM

Uppgiften att främja verkställandet av konventionen och att övervaka och skydda rättigheterna är ett arbete som involverar alla vid människorättsinstitutionen, eftersom allas olika uppgifter kompletterar varandra.

Begreppet främja avser framåtriktade, aktiva insatser såsom handledning, rådgivning, utbildning och informationsspridning. Målet med övervakningen är att utreda hur bra rättigheterna för

personer med funktionsnedsättning formellt och faktiskt genomförs. Begreppet övervakning betyder att informationen om det praktiska genomförandet av skyldigheterna i konventionen sammanställs och används så att de brister som observerats i genomförandet av skyldigheterna tillrättas. Med begreppet skydd avses statens direkta och indirekta skyldighet att skydda de rättigheter som fastställts i konventionen mot eventuella kränkningar.

JUSTITIEOMBUDSMANNEN

Justitieombudsmannen skyddar, främjar och övervakar att konventionen genomförs, inom ramen för sina befogenheter. Justitieombudsmannen har i uppdrag att utöva laglighetsövervakning över den offentliga makten och att övervaka (skydda) att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Justitieombudsmannens verksamhet har med tiden utvecklats så att främjandet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna fått en större roll.

I klagomålsavgöranden och under inspektioner tolkas inte enbart förfarandets laglighet, utan man strävar efter att styra myndigheten eller den övervakande instansen att tillämpa ett förfarande som i så stor utsträckning som möjligt tillgodoser de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Laglighetsövervakning och övervakning går hand i hand i justitieombudsmannens arbete. Då justitieombudsmannen inom ramen för sin laglighetsövervakning gör observationer om missförhållanden som gäller rättigheterna för personer med funktionsnedsättning utgör detta också övervakning, genom att justitieombudsmannen därmed observerar hur förpliktelserna enligt konventionen fullföljs i verkligheten.

Justitieombudsmannens laglighetsövervakning genomförs till största delen genom provning av klagomål, men missförhållanden undersöks också på eget initiativ och i form av inspektionsbesök. Förutom laglighetsövervakningen fungerar justitieombudsmannen även som det nationella besöksorgan som avses i det fakultativa protokollet till FN:s konvention mot tortyr (OPCAT). Besöksorganet genomför inspektionsbesök på ställen där frihetsberövade personer befinner sig eller kan finnas, bl.a. bostadsenheter för personer med funktionsnedsättning och personer med minnesjukdom. För detta besöksuppdrag kan justitieombudsmannen inkalla experter som har relevant sakkunskap med tanke på det nationella besöksorganets inspektionsuppdrag.

JO har bl.a. experter inom hälso- och sjukvård till sitt förfogande. Två av experterna är läkare för utvecklingsstörda. Därtill kan man kalla in experter, som själva har en funktionsnedsättning. I november under berättelseåret utbildade man tre medlemmar i Människorättskommittén för personer med funktionsnedsättning (VIOK) till utomstående experter, som kan anlitas vid tillsynsorganets inspektioner. Kommittén är en sektion under människorättsdelegationen. Året innan utbildades två personer. Efter utbildningen kan JO bjuda personerna med som experter vid OPCAT-inspektioner. Justitieombudsmannen har utökat och kommer att utöka samarbetet med personer med funktionsnedsättning och med deras intresseorganisationer också på andra sätt inom denna verksamhet.

MÄNSKORÄTTSCENTRET

Kärnan i Människorättscentrets uppgift är att främja de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna och att övervaka att de tillgodoses. Till skillnad från justitieombudsmannen behandlar Människorättscentret inte klagomål och utövar inte laglighetsövervakning. Människorättscentrets behörighet har inte begränsats till att omfatta enbart myndigheterna, så arbetet med att främja och övervaka att konventionen iaktas omfattar även enskilda aktörer.

På samma sätt som tidigare år har målet med riktlinjerna för Människorättscentrets arbete med rättigheterna för personer med funktionsnedsättning varit att undvika överlappningar med andra aktörer och att producera mervärde genom att bedriva ett planmässigt samarbete med olika myndighetsaktörer och medborgarorganisationer.

Denna verksamhetsmodell har hjälpt Människorättscentret att etablera sin ställning och att hitta sin egen roll i det omfattande nätverket av aktörer som arbetar med rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Under föregående verksamhetsperiod har man särskilt vad gäller övervakning och främjande finjusterat verksamheten så att den mera rätlinjigt tjänar de mål för Människorättscentrets uppgifter, som uppstår som en följd av lagstiftningen.

Människorättscentrets tyngdpunkt inom arbetet med funktionsnedsättning är bl.a. att främja delaktigheten i samhället för personer med funktionsnedsättning och att mera omfattande öka allmänhetens medvetenhet om dessa personers rättigheter. Möjligheter för personer med funktionsnedsättning att delta i arbetslivet och beslutsfattande som gäller dem var speciella teman som lyftes fram under verksamhetsperioden.

Människorättscentret var med och ordnade evenemanget Jämlikar i arbetslivet i Mässcentrum i Helsingfors. Under evenemanget behandlades aktuella frågor om personer med funktionsnedsättning och deras delaktighet i arbetslivet. Man ansåg att såväl attityder som brist på kunskap utgör hinder för ett jämlikt arbetsliv och att de ständiga förändringarna i arbetslivet medför extra utmaningar. För att främja att personer med funktionsnedsättning ska sysselsättas eller kunna sysselsätta sig själv lyfte man fram behovet av attitydfostran.

Under verksamhetsperioden genomförde Människorättscentret mediekampanjen Alla har rätt till måndagar. Kampanjen genomfördes i samarbete med diskrimineringsombudsmannen. Målet med kampanjen var att göra attityderna gentemot personer med funktionsnedsättning mera positiva i samhället och att öka delaktigheten för personer med funktionsnedsättning i samhället. Man delade under tre veckors tid kampanjvideor

och -material via olika kanaler på sociala medier. I samband med kampanjen lanserades Människorättscentrets direktör Sirpa Rautios och diskrimineringsombudsman Kirsi Pimiäs text i Helsingin Sanomats avdelning vieraskynä (22.10.2018) om personer med funktionsnedsättning och sysselsättning.

Den 10 december 2018 ordnade Människorättscentret tillsammans med Delegationen för rättigheter för personer med funktionsnedsättning (VANE) en dag för medlemmar i de kommunala råden för personer med funktionsnedsättning i Lilla parlamentet. Under evenemanget diskuteras möjligheterna för personer med funktionsnedsättning att vara delaktiga och att påverka på kommunnivå. Nya synvinklar på diskussionen fick man genom det anförande som en representant från Sveriges myndighet för delaktighet höll om delaktighet i det svenska samhället för personer med funktionsnedsättning.

Deltagarna delade aktivt med sig av sina erfarenheter, både där man lyckats och där man stött på utmaningar, från sitt arbete inom rådet för personer med funktionsnedsättning. Deltagarna ansåg att det var viktigt att de allmänna kommentarer om delaktighet som Delegationen för rättigheter för personer med funktionsnedsättning utarbetade får en stor spridning.

För att fira FN:s internationella människorättsdag och funktionsrättsdagen ordnade Människorättscentret en människorättsvecka i riksdagen. För denna vecka gjorde man bordsryttare att sätta på borden i riksdagens restauranger. Bordsryttarna hade information om jubileumsåret i samband med att det gått 70 år sedan FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna, kort information om Människorättscentrets arbete med att främja människorättsfostran och om personer med funktionsnedsättning och deras rätt till tillgänglighet. Vad gäller det sistnämnda uppmuntrade Människorättscentret riksdagskandidaterna att se till att valkampanjerna är tillgängliga.

Inom övervakningen har fokus för åtgärderna under den gångna verksamhetsperioden legat på att genomföra två enkäter. Människorättscentret genomförde tillsammans med Handikappforum r.f. en webbenkät om rättigheterna för personer

med funktionsnedsättning och beredde i samarbete med justitieministeriet genomförandet av ett forskningsprojekt för att ta fram en nationell barometer för de grundläggande fri- och rättigheterna.

Man påbörjade under slutet av året arbetet med att sammanställa och tolka resultaten från webbenkäten som genomfördes tillsammans med Handikappforum. Resultaten används i den parallellrapport som Människorättscentret utarbetar för CRPD-kommittén, när den behandlar Finlands regerings periodiska rapport. Resultaten omarbetas också för att användas inom Människorättscentrets främjande arbete, särskilt för behov av utbildningsmaterial för frågor med anknytning till rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Med forskningsprojektet Barometer för grundläggande rättigheter genomförs den extra nationella enkäten för den enkät (Fundamental Rights Survey) som förverkligas av EU:s byrå för grundläggande rättigheter (FRA). Den extra enkäten riktas mot personer med funktionsnedsättning och mot utvalda språkliga minoriteter. Med hjälp av forskningsprojektet får man jämförbar information vad gäller vissa grundläggande rättigheter om situationen för personer med funktionsnedsättning och för språkliga minoriteter i förhållande till majoritetsbefolkningen.

Människorättskommittén för personer med funktionsnedsättning sammanträdde sex gånger under verksamhetsperioden. Under verksamhetsperioden utarbetade kommittén sitt eget utlåtande till den periodiska rapport Finlands regering ska lämna till CRPD-kommittén. Därtill utarbetade kommittén på begäran av Människorättscentret ett expertutlåtande med anslutning till justiekanslerns begäran om utlåtande i ett ärende som gällde genomförande av hygieniska åtgärder i boendeservice för personer med funktionsnedsättning.

Kommittén bidrog också till människorättsdelegationens arbete, när man gjorde ett sammandrag över de problem inom de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna som är aktuella för personer med funktionsnedsättning. Kommittén kom också med en fram-

ställning till Människorättscentret och justitieombudsmannen om att ordna det årliga Kalle Könkölä -symposiet.

FUNKTIONSNEDSÄTTNINGSGRUPPEN

I kansliets funktionsnedsättningsgrupp ingick tre experter från justitieombudsmannen och en expert från Människorättscentret. Funktionsnedsättningsgruppen samarbetade intensivt med människorättskommittén för personer med funktionsnedsättning under 2018. De ärenden som lyftes fram vid kommitténs eller funktionsnedsättningsgruppens möten diskuterades naturligt på ett eller annat sätt eftersom två medlemmar i funktionsnedsättningsgruppen också var expertmedlemmar i människorättskommittén.

Under verksamhetsperioden inledde Människorättscentret tillsammans med justitieombudsmannen förberedelserna inför ett utbildningsprojekt med syftet att stärka självbestämmanderätten för personer med utvecklingsstörning i boendeservice. Som en del av projektet deltog Människorättscentrets experter i justitieombudsmannens inspektioner vid boendeenheter för personer med utvecklingsstörning. Syftet med att delta i inspektionerna var att reda ut hurdana erfarenheter och synsätt personal och ledning vid boendeservice har om självbestämmanderätt och personer med utvecklingsstörning.

Under slutet av året ordnade Människorättscentret möten där man behandlade frågan tillsammans med ASPA-stiftelsen, som producerar boendeservice, Kommunförbundet, Regionförvaltningsverket i Södra Finland, Valvira och Servicestiftelsen för personer med utvecklingsstörning. Under mötena diskuterades centrala problem och brister i tillgodoseendet av självbestämmanderätten och möjliga metoder för att öka kunskapen vid boendeservice.

Vid funktionsnedsättningsgruppens möten diskuterades valet av inspektionsobjekt och genomförandet av inspektioner, uppdaterades funktionsnedsättningsgruppens strategi och planerades kansliets interna teman för utbildning inom funktionsnedsättning samt innehållet i webbsi-

dorna om rättigheterna för personer med funktionsnedsättning på Människorättscentrets och justitieombudsmannens webbplatser.

Som en del av att kartlägga uppgiften för den nationella mekanismen diskuterades och utvärderades omfattningen av begreppet personer med funktionsnedsättning inom förvaltningsområdet för laglighetsövervakning. Därtill planerades det gemensamma utbildningsprojektet om att stärka självbestämmanderätten för personer med utvecklingsstörning i boendeservice.

I fråga om samarbete med myndigheter har gruppen samarbetat med Valvira och regionförvaltningsverken samt med diskriminerings- och jämställdhetsnämnden. Samarbetet med regionförvaltningsverken har skett i samband med inspektioner och val av inspektionsobjekt.

Medlemmarna i funktionsnedsättningsgruppen deltog i de evenemang kring rättigheter för personer med funktionsnedsättning som riksdagens samarbetsgrupp för handikappärenden (VAMYT) ordnade. Två medlemmar i funktionsnedsättningsgruppen deltog i de möten som laggruppen för den handbok för handikappservice som upprätthålls av Institutet för hälsa och välfärd höll. Under mötena behandlar man bl.a. den nyaste rättspraxisen som berör funktionshinderservicen och följer arbetet för att förnya lagen om service och stöd på grund av handikapp.

På initiativ av funktionsnedsättningsgruppen ordnade man vid kansliet två interna utbildningar med funktionsnedsättning som tema. Ämnen för utbildningarna var stärkande av självbestämmanderätten och användningen av begränsningsåtgärder inom specialomsorger (9.5.2018) och den ak-tuella situationen och tillämpningspraxis för funktionshinderservicen (26.9.2018). Vid utbildningarna föreläste två föredragande från högsta förvaltningsdomstolen. Utvecklingschefen från Kehitysvammaliitto presenterade också forskarens perspektiv på självbestämmanderätten för personer med funktionsnedsättning och Invalidförbundets jurist beskrev tillståndet för funktionshinderservicen ur organisationsjuristens perspektiv.

Funktionsnedsättningsgruppens medlemmar höll föreläsningar om rättigheter för personer med funktionsnedsättning i samband med följande evenemang:

- Publiceringen av den nationella handlingsplanen för FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning 13.3.2018, Helsingfors
- Tadzjikistanska gäster 16.5.2018, Lilla parlamentet
- Satakunta råd för personer med funktionsnedsättnings seminarium 30.8.2019, Kankaanpää
- De nationella specialomsorgsdagarna 14.9.2018, Helsingfors
- Seminarier #kotimatkalla, seminarium som ordnades av ARA, Kehitysvammaliitto och FDUV 2.10.2018, Helsingfors
- ENNHRI CRPD Working Group – utbildningsseminarium 3.10.2018, Riga
- Anförande inför en japansk delegation 8.10.2018, Helsingfors
- Möte som hölls av Kyrkostyrelsens arbetsgrupp för frågor som gäller personer med funktionsnedsättning om kyrkans handlingsplan för funktionsnedsättning 22.10.2018, Helsingfors
- Vammaispalvelun tilanne ja toteuttaminen – vaikuta ohjaukseen ja valvontaan (Situationen för och genomförandet av Funktionshinderservice – påverka styrningen och övervakningen), en kundarena ordnad av Valvira och Regionförvaltningsverket i Södra Finland för dem som använder funktionshinderservice 23.10.2018, Träskända
- Jubileumskonferensen om 40 år av forskning inom funktionsnedsättning 7.11.2018, Helsingfors
- Erityishuoltopiirin itsemääräämisoikeuspäivät (Specialomsorgsdistriktens dagar om självbestämmanderätt) 9.11.2018, Uleåborg
- Studiebesök av Sveriges JO 15.11.2018, Lilla parlamentet
- Kehitysvammaliittos medlemsdagar 19.11.2018, Helsingfors
- De nationella dagarna för råden för personer med funktionsnedsättning 10.12.2018, Helsingfors

INTERNATIONELLT SAMARBETE

Genom att samarbeta internationellt eftersträvar Människorättscentret i synnerhet att nå en djupare substanskompetens och identifiera god praxis. Under verksamhetsperioden deltog Människorättscentrets direktör och en expert, en föredragande från justitieombudsmannen samt ordförande för kommittén för mänskliga rättigheter för personer med funktionsnedsättning i GANHRI:s årskonferens i Geneve. Ett tema på konferensen var de nationella människorättsinstitutionernas roll i främjandet av rättigheterna för personer med funktionsnedsättning. Konferensen ordnades i samarbete med CRPD-kommittén, som övervakar konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Människorättscentret deltog i partsmötet för konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning i New York och i den öppna diskussionsdag ("Day of General Discussion"), som ordnades innan konferensen. Under diskussionsdagen behandlade man det utkast till allmänna kommentarer till artiklarna 4(3) och 33(3), som CRPD-kommittén utarbetat. Människorättscentret har i samarbete med ENNHRI:s CRPD-arbetsgrupp och GANHRI utarbetat ett gemensamt utlåtande till utkastet till allmänna kommentarer.

Under diskussionsdagen höll Människorättscentret ett anförande om de centrala utvecklingsobjekten i utkastet ur vårt nationella perspektiv. En representant från Människorättscentret deltog under partsmötet i GANHRI:s sidoevenemang med temat uppföljning.

Under verksamhetsperioden deltog Människorättscentret i ENNHRI:s CRPD-arbetsgrupps utbildning i Riga. Tema för utbildningen var samarbete med CRPD-kommittén.

3.4.3 VERKSAMHETSMILJÖ OCH AKTUELLA LAGSTIFTNINGSPROJEKT

Konkurrensutsättningen av tjänster för personer med funktionsnedsättning har väckt mycket diskussion under berättelseåret. En fråga som disku-

terades mycket var medborgarinitiativet ”Ei myytävänä” (Inte till salu). Målet med initiativet var att ändra lagen om offentlig upphandling och koncession (139/2016) så att lagen inte tillämpas på upphandling av sådana tjänster som gäller behovet av nödvändig omsorg och stöd för personer med funktionsnedsättning och inte heller på sådana tjänster som hänför sig till behovet och som gäller boende och tjänster i det dagliga livet.

Avsikten är att slå samman lagen om service och stöd på grund av handikapp och lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda till en lag om funktionshinderservice, som jämlikt berör alla personer med funktionsnedsättning. Regeringen överlämnade en proposition om detta till riksdagen den 27 september 2018. Genom lagen förverkligas principerna i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och konventionen om barnets rättigheter. I lagen tryckas specialservice för personer med funktionsnedsättning enligt personens individuella behov, om service baserad på annan lag inte är lämplig eller tillräcklig.

Personer som nödvändigt och upprepade gånger behöver hjälp och stöd på grund av ett långvarigt funktionshinder till följd av sjukdom eller funktionsnedsättning ska få funktionshinderservice. En diagnos skulle inte utgöra grund för att få service. Ansvar för att ordna funktionshinderservicen överförs från kommunerna till landskapen i samband med social- och hälsovårdsreformen. Den nya lagen avses träda i kraft den 1 januari 2021.

I statsrådets principbeslut om tryggnad av individuellt boende och tjänster för personer med utvecklingsstörning från 2012 fastställdes som huvudmål att inte en enda person med funktionsnedsättning ska bo på institution efter 2020. I Finland finns det uppskattningsvis cirka 40 000 personer med utvecklingsstörning. Förändringen av servicestrukturen inom vården av utvecklingsstörda från institutionsvård till assisterat boende har pågått hela 2000-talet. Ett delmål för utvecklingen av institutionsboendet för personer med utvecklingsstörning var att högst 500 personer ska bo på institution 2016. Detta mål uppnåddes emellertid inte.

Antalet personer med utvecklingsstörning som var långvarigt bosatta på institutioner för personer med utvecklingsstörning var totalt 739 i slutet av 2017, vilket var ungefär 20 % mindre än föregående år. I slutet av 2017 var cirka 8 484 personer klienter vid assisterat boende för personer med utvecklingsstörning (THL:s statistikrapport 41/2018, 14.12.2018).

Statsrådet har utfärdat en ny förordning om byggnaders tillgänglighet (241/2017). Den gäller bygglovsansökningar som görs efter den 1 januari 2018. Enligt miljöministeriet förtydligar förordningen kraven på tillgängligt byggande och minskar de kommunvisa tolkningsskillnaderna. Genom den nya förordningen specificeras många sådana mått i anslutning till tillgängligt byggande som hittills lämnat utrymme för tolkning.

EU:s funktionshinderkort (EU Disability Card) togs i bruk i Finland i juni 2018. Med EU:s funktionshinderkort kan en person med funktionsnedsättning intyga att de har en funktionsnedsättning eller behöver en assistent i Finland och de övriga EU-länderna. Funktionshinderkortet är frivilligt och kan användas t.ex. när man reser med olika fortskaffningsmedel och deltar i motions- eller kulturevenemang.

Ett nationellt handlingsprogram för FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning publicerades för första gången i Finland. Genom programmet verkställs konventionen. Handlingsprogrammet har som mål att öka medvetenheten om rättigheterna för personer med funktionsnedsättning för att de ska beaktas i all verksamhet inom olika förvaltningsområden. Personer med funktionsnedsättning deltog när programmet utarbetades.

UTLÅTANDEN

JO gav två utlåtanden till utrikesministeriet. Utlåtandena gällde utkastet till Finlands första periodiska rapport gällande genomförandet av konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning CRPD (1557/2018) och Europarådets konvention angående skydd av de mänskliga rättigheterna och människans värdighet med avseen-

de på tillämpningen av biologi och medicin och de därtill fogade tilläggsprotokollen samt den förklarande rapporten (2164/2018).

Ett utlåtande om specialomsorgsdistriktens ställning i samband med sote-reformen (4519/2018) gavs till social- och hälsovårdsministeriet.

Också i andra utlåtanden behandlades ärenden som hörde samman med tillgodoseendet av rättigheter för personer med funktionsnedsättning t.ex. reformen av lagstiftningen om klientavgifter inom social- och hälsovården (3377/2018), lagstiftningen om kundens valfrihet inom social- och hälsovården (1501/2018) och propositionen med förslag till klient- och patientlag (3519/2018).

3.4.4 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Laglighetsövervakningen inom tillgodoseendet av rättigheter för personer med funktionsnedsättning är riktad mot alla förvaltningsområden. Alla klagomål statistikförs i första hand enligt de myndighetsinstanser och förvaltningsområden (socialvård, socialförsäkring, hälso- och sjukvård, undervisnings- och kulturmyndigheter osv.) som avgörandena berör. En del av de laglighetsövervakningsärenden som gällde rättigheter för personer med funktionsnedsättning hörde till flera förvaltningsområden. I det här avsnittet refereras ärenden där tillgodoseendet av rättigheter för personer med funktionsnedsättning är centralt, oavsett förvaltningsområde.

I JO:s årsberättelse och verksamhet har sedan 2014, då man för första gången granskade laglighetsövervakningen inom rättigheter för personer med funktionsnedsättning i ett eget avsnitt, rättigheterna för personer med funktionsnedsättning ägnats särskild uppmärksamhet.

Laglighetsövervakningen av rättigheter för personer med funktionsnedsättning har i synnerhet riktats mot tillgodoseendet av den rätt till tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster som hör till vars och ens grundläggande rättigheter, jämlikhet, tillgänglighet och tillgång samt tillgodoseende av självbestämmanderätt och delaktighet i samhället.

Kommunernas funktionshindersservice är ett viktigt objekt för laglighetsövervakningen. Många klagomål gällde brister i upprättandet av serviceplaner och specialomsorgsprogram, rådgivning och handledning om tjänster, dröjsmål och felaktigheter i besluts- och handläggningsprocesser och i annan behandling av ärenden. Inspektionerna är en viktig del av laglighetsövervakningen, eftersom en person med funktionsnedsättning inte alltid själv förmår klaga.

Ärendena inom detta sakområde avgjordes av JO *Petri Jääskeläinen* och huvudföredragande var äldre JO-sekreterare *Minna Verronen*. Ärenden gällande personer med funktionsnedsättning inom socialvården föredros även av referendarierådet *Tapio Rätty* och äldre JO-sekreterare *Juha-Pekka Konttinen*. Vid inspektionerna av boende- och institutionsenheter för personer med funktionsnedsättning deltog också sakkunnig *Mikko Joronen* och notarie *Sanna-Kaisa Frantti*.

KLAGOMÅL OCH EGNA INITIATIV

JO avgjorde 257 klagomål och egna initiativ inom sakområdet, vilket var fler än året innan (242) och även fler än under 2016 (171). JO avgjorde sju ärenden som tagits upp på eget initiativ. Tre egna initiativ gällde tillgängligheten på vissa förhandsröstningsplatser och brister i tryggheten av valhemligheten. Till åtgärder ledde samma antal ärenden som året innan, d.v.s. 62 ärenden (28 %). Åtgärdsprocenten är betydligt högre än den genomsnittliga (18) vid JO:s kansli. I tre ärenden gavs en anmärkning och sex ärenden ledde till framställning. I 42 (41) ärenden delgav JO sin uppfattning och 12 (13) ärenden ledde till andra 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 personer med funktionsnedsättning.

De flesta avgörandena om personer med funktionsnedsättning, 150 (150 år 2017 och 130 år 2016) ingick som tidigare år i socialvårdens ärendegrupp. 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 funktionsnedsättning ordnas. Sammanlagt 38 (40 år 2017) ärenden gällde personlig assistans enligt lagen om service och stöd på grund av handikapp, 19 (34) ärenden gällde färdtjänst och 28 (22) ärenden gällde utvecklingsstördas rättigheter.

Under berättelseåret avgjordes 27 ärenden (34 år 2017) som omfattades av socialförsäkringen och 55 ärenden som gällde hälso- och sjukvård samt sju (12) ärenden som gällde undervisning. Ärenden som gäller personer med minnessjukdom behandlas i avsnitt 4.13, som behandlar äldre personers rättigheter.

Klagomål i anknytning till tjänster enligt lagen om service och stöd på grund av handikapp gällde bl.a. beslutsfattande om tjänster och klientavgifter, rådgivning och handledning om tjänster, bemötande av klaganden i kundbetjäningssituationer eller vid boendeenheter, bedömningen av klientens servicebehov, dröjsmål i behandlingen av ansökningar eller klagomål, tillämpningsanvisningar för kommunens tjänster och anordnande av service.

Folkpensionsanstaltens förfarande i fråga om anordning av tolkningstjänster och beviljande av förmåner för personer med funktionsnedsättning, såsom handikappbidrag och rehabiliteringsstöd, bedömdes. Inom hälso- och sjukvården handlade det om vården och bemötandet av rehabiliteringsklienter inom mentalvården, ersättning för hjälpmedel för medicinsk rehabilitering, anordnade av medicinsk rehabilitering och ordnande av tillräckliga hälsotjänster.

INSPEKTIONSBesøg

Vid i princip alla inspektioner av boende- och institutionsenheter för personer med funktionsnedsättning och av psykiatriska sjukhus förenas två av de specialuppgifter baserade på internationella överenskommelser (CRPD och OPCAT) som JO tilldelats. Under berättelseåret gjordes det sammanlagt 25 sådana inspektioner. Elva av inspektionerna gjordes vid boende- och institutionsenheter för personer med utvecklingsstörning och elva vid boendeenheter för äldre personer (med minnessjukdom).

Av de verksamhetsenheter som ger psykiatrisk sjukvård granskades Niuvanniemi sjukhus och dess vårdavdelning för särskilt svårbehandlade minderåriga (NEVA) samt den psykiatriska verksamheten vid samkommunen för Norra Karelen social- och hälsovårdstjänster (Siun sote).

Under inspektionerna fästs utifrån FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning särskild uppmärksamhet vid rättigheterna för personer med funktionsnedsättning, som t.ex. tillgodoseende av självbestämmanderätt, användningen av begränsningsåtgärder, möjligheter till delaktighet och faktorer med anknytning till tillgång och tillgänglighet. Som det nationella besöksorgan som avses i det fakultativa protokollet till FN:s konvention mot tortyr fästs därtill uppmärksamhet vid hur man kan förebygga dålig behandling av frihetsberövade personer eller kränkning av självbestämmanderätten.

Vid inspektionerna diskuterar man med boendeenhetens ledning, personalen och klienterna. Man tar del av handlingar samt granskar och inspekterar boendeenhetens allmänna utrymmen, miljön och med samtycke av klienter besöker man deras rum.

Inspektioner av boendeenheter för personer med utvecklingsstörning och personer med svår funktionsnedsättning utfördes vid såväl kommuners (Kuumaniemi grupphem, Kemijärvi) som samkommuners (samkommunen för Kolpene servicecentral) och sjukvårdsdistrikts (Norra Österbottens sjukvårdsdistrikt) egna enheter i Uleåborg och Rovaniemi. Därtill inspekterades serviceenheter som upprätthålls av privata tjänsteproducenter (t.ex. Esperri vårdhem i Träskända, Validia-huset i Fågelkärret i Esbo, Attendo servicehem Valkamahovi i Helsingfors och Pipolakoti i Karislojo) och som kommunen hade köpt tjänster av.

Vid inspektionerna av boende- och institutionsenheter för personer med utvecklingsstörning diskuterades också de nya bestämmelserna i lagen om utvecklingsstörda, som kräver att tillvägagångssätten preciseras och omvärderas. En värdig ålderdom samt självbestämmanderätt och hur man stöder och främjar rätt till delaktighet är frågor som särskilt bedömts vid inspektioner av boendeservice för äldre personer och personer som har minnessjukdom. Vid inspektionerna av

verksamhetsenheter som tillhandahåller psykiatrisk sjukhusvård granskas i synnerhet förhållandena för tvångsintagna patienter samt behandlingen av dessa patienter och tillgodoseendet av deras grundläggande fri- och rättigheter.

Iakttagelserna vid ovan nämnda inspektioner som gjorts i egenskap av nationellt besöksorgan har redogjorts i avsnitt 3.5.

INSPEKTIONS-OBSERVATIONER OM TILLGÄNGLIGHET OCH FRÄMJANDE AV DELAKTIGHETEN

Hur tillgänglighet och delaktighet har främjats är genomgående teman enligt FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning som kansliet fäster uppmärksamhet vid i samband med inspektionsbesöken. I artikel 9 i konventionen finns bestämmelser om tillgänglighet och möjligheten att delta fullt ut samt om tillgång på samma villkor som andra till den fysiska miljön. Artikel 19 i konventionen handlar om delaktighet i samhället och att samhällsservice och anläggningar avsedda för allmänheten ska vara tillgängliga på lika villkor för personer med funktionsnedsättning och svara mot deras behov.

För människor med funktionshinder är en tillgänglig miljö en absolut förutsättning för ett självständigt liv och möjligheter på samma villkor. Utgångspunkten för konventionen är att man i all verksamhet genomgående ska beakta kraven på tillgänglighet eftersom dessa ofta är en förutsättning för att tillgodose andra rättigheter.

Nedan framläggs en sammanställning av enskilda problem som främst observerats i samband med inspektioner.

Enheter för barnskydd

- Ingången till byggnaderna vid skolhemmen Pohjolakoti och Vuorela var inte tillgänglig (1353* och 356/2018*).

Omsorgs- och boendeenheter för äldre

- Åbo stads Elsehemmet och Portsahemmets servicehem var tillgängliga i sina inomhuslokaler och gårdarna framför var jämna. Dörrarna till Elsehemmet öppnades elektroniskt. Fysioterapeuten vid Portsahemmet hade avlagt en utbildning i tillgänglighet och man hade gjort förbättringar i tillgängligheten i byggnaden (384* och 383/2018*).
- BJO konstaterade att badrummet i Taasia-gården utan dröjsmål ska göras tillgänglig eller alternativt ska sådana arbetssätt planeras som är säkra både för personalen och den boende (657/2018*).
- Tillgängligheten vid Attendos vårdhem Linanharju verkade sakenlig, men inva-parkeringen på gården hade inte märkts ut med lämpliga skyltar (3367/2018*).

Boendeenheter för personer med utvecklingsstörning eller funktionsnedsättning

- Invalidförbundets Asumispalvelut Oy – Validia Boende, Validia-huset i Fågelkärren hade en gård som var lämplig för rörelsehindrade personer. Det fanns t.ex. upphöjda planteringslådor på gården, vilket gjorde det möjligt att plantera örter och blommor också om man satt i rullstol. Byggnaden i sig var jämförelsevist tillgänglig, men fram till byggnaden ledde endast en grusgång, vilket gjorde det svårt att på egen hand röra sig med rullstol eller rollator. Justitiombudsmannen rekommenderade ett antal lösningar som främjar tillgången, som att bygga ramper (1871/2018*).

Hälsa- och sjukvård

- Vid Kajanalands centralsjukhus psykiatriska avdelning 12 vid Kajanalands samkommun för social- och hälsovård noterade inspektörerna flera trösklar. Samkommunen meddelade att man vidtar åtgärder för att förbättra tillgängligheten (727/2018*).

Förhandsröstningsställen

- På order av JO gjorde två tjänstemän från justitieombudsmannens kansli, varav den ena använde rullstol, en oanmäld inspektion vid sju förhandsröstningsställen för presidentvalet 2018 i olika kommuner (Sibbo, Träskända, Mäntsälä, Hyvinge, Vichtis, Lojo och Grankulla).
- Vid inspektionen noterades att Vichtis och Lojo förhandsröstningsställen inte hade ett hindersfritt valbås. Bakdörrens tröskel i Grankulla stadshus var så pass hög att en person i rullstol inte kom in på egen hand. Ytterdörrens vindfång i Vichtis huvudbibliotek var trångt, detta förorsakade problem för personer i rullstol.
- JO uppmärksammade de kommuner som var inspektionsobjekt samt deras centralvalnämnder om konstaterade allmänna observationer gällande information om förhandsröstningsställena, skyltarnas synlighet och bristande tillgänglighet. Skyltarnas synlighet var dålig vid samtliga förhandsröstningsställen. Skylten var ofta placerad först bredvid ytterdörren.
- JO var nöjd över att förhandsröstningsställena i Sibbo, Träskända, Mäntsälä, Hyvinge och Grankulla hade valbås som var tillgängliga för personer som använder hjälpmedel (166/2018*).
- På grundval av inspektionen beslutade JO på eget initiativ undersöka bristerna i Vichtis och Lojo i säkerställandet av valhemligheten, eftersom det vid deras förhandsröstningsställen inte fanns ett eget hindersfritt valbås. JO beslöt även utreda på eget initiativ Sibbo kommuns förfarande, eftersom det inte gjordes anteckningar om assisterad röstning i vallängden.

Enligt JO uppfyller ett löstagbart skrivunderlag som placeras i famnen inte ett viktigt krav vad gäller valhemligheten, nämligen att den röstande ska kunna fylla i sin röstsedel skyddad från andras blickar.



Hindersfritt valbås i Mäntsälä.



- JO ansåg det vara positivt att kommunerna i sina utredningar meddelat att de vidtar åtgärder för att rätta till de brister som noterats i samband med inspektionerna, som att skaffa hindersfria valbås, se till att lokalerna är tillgängliga och att utbilda valfunktionärerna (anteckningar om assisterad röstning i vallängden). JO fäste i detta sammanhang ännu uppmärksamhet vid att det skulle vara bra att förse valbåsen med förstoringsglas eller likande för röstberättigade med nedsatt syn. Ärendena föranledde inte till vidare åtgärder från JO:s sida, förutom det att JO påpekade de problem som framgick av inspektionsprotokollet i fråga om tillgänglighet och iakttagande av valhemligheten (557*, 558* och 559/2018*).

På basis av ett ärende som undersöktes i ett klagomål framkom brister i valfunktionärernas förfarande och i tillgängligheten vid förhandsröstningsstället vid Kouvola stadshus. Enligt stadens utredning kommer man i fortsättningen att förbättra röstningen för personer som använder hjälpmedel genom att förnya valbåsen så att de uppfyller kraven för tillgänglighet (586/2018).

Röstning på valdagen

På basis av ett ärende som undersöktes i ett klagomål framkom att det under valdagen var besvärligt för rörelsehindrade personer att ta sig in till ett röstningsställe i Joensuu. Personer som använde rullstol erbjöds möjligheten att rösta i sin egen bil. Enligt JO kan röstning i den egna bilen bli problematisk med tanke på tryggandet av valhemligheten. Man ska alltid i vallokalen i första hand sträva efter att så hindersfritt som möjligt ordna tillgång till ett valbås. Enligt utredningen kommer man att iordningställa bristerna i tillgängligheten vad gäller röstningsställena innan nästa val (578/2018*).

Lapplands utsökningsverk

- Lokalerna för Rovaniemi verksamhetsställe var helt tillgängliga. Induktionsslinga användes inte. Representanter för utsökningsverket berättade att man vid behov t.ex. läser upp utsökningens handlingar för kunderna, om kunden själva på grund av någon sensorisk funktionsnedsättning har svårigheter med detta (977/2018).

Utbildning

Alla arbetslokaler vid Kouvolanejdens yrkesskola var inte tillgängliga, åtminstone inte den inre vägen. En del lokaler var tillgängliga via en omväg den yttre vägen. Den aktuella rutten var dock t.ex. vintertid besvärlig på grund av föret.

Alla verksamhetspunkter vid Kouvolanejdens yrkesskola (sammanlagt fyra stycken) var inte vid inspektionstillfället lämpliga för rörelsehindrade. Bristen uppstod i och med att man på yrkesläroanstaltens hemsida inte hittade uppgifter om hur verksamhetslokalerna är tillgängliga och lämpliga för personer med rörelsehinder och funktionsnedsättning.

BJO betonade att man när man bygger nya verksamhetslokaler eller renoverar gamla ska ta de lagstadgade kraven på tillgänglighet i beaktande, så att personer med funktionsnedsättning kan delta i undervisningen på lika grunder (324/2019).

Vid Kivimaa grundskolas barackskola kunde en person som använder rörelsehjälpmedel inte ta sig till den andra våningen på grund av att det saknades hiss.

Den gamla skolbyggnaden som ska rivras var inte tillgänglig.

Det fanns trappor vid huvudingången och det var besvärligt att ta sig in via omvägen och genom bakdörren på grund av ojämnt grus och den höga tröskeln vid dörren (4997/2018).



Tillgänglighet till Jokela fängelsets slutna del.

Försäkringsdomstolens kundlokaler

Möbleringen i försäkringsdomstolens kundlokaler (fastmonterade bord och stol) kunde begränsa eller hindra en rörelsehindrad person att utträtta ärenden och ta del av handlingar i försäkringsdomstolen. Försäkringsdomstolen vidtog åtgärder för att förbättra tillgängligheten (5671/2017*).

Jokela fängelse

I inspektionsprotokollet togs följande brister och utvecklingsbehov upp, främst med tanke på hur en rörelse- eller funktionshindrad fånge eller besökare tar sig fram:

- det fanns ingen parkeringsplats avsedd för rörelse- och funktionshindrade personer (skild inva-parkering försedd med skyltning),
- det hade inte någonstans i fängelsets lokaler installerats induktionslingor för hörselskadda (t.ex. i mötesrummen) och i fängelset fanns heller ingen mobil induktions slinga,
- i guiden på fängelsets webbplats för besökare nämndes inget om tillgängligheten i besökslokalerna eller hur personer som använder hjälpmedel (t.ex. rullstol) kan komma till fängelset på besök,



Duschstol placerad i gemensam duschrum.

- till de övervakade besöken vid det slutna fängelset var rutten tillgänglig. En lång ramp ledde till besökslokalerna, men den första delen av rampen var brant. Det fanns ett inva-wc i anslutning till besökslokalerna,
- varken det öppna eller slutna fängelsets besökslokaler för oövervakade besök var tillgängliga,
- tröskeln till inva-cellen i det öppna fängelset var för hög,
- i det öppna fängelsets gemensamma duschrum för rörelsehindrade var duschstolen placerad på ett oändamålsenligt ställe,
- tillgången till gymmet och bastun försvårades på grund av höga trösklar i den öppna avdelningen,
- rörelsehindrade fångar hade inte möjlighet att delta i fängelsets arbetsverksamhet, eftersom lokalerna i fråga inte var tillgängliga.

Fängelset och Senatfastigheter meddelade att man vidtar åtgärder för att förbättra tillgängligheten (3183/2018*).

Pyhäselkä fängelse

BJO konstaterade att placeringen av en rörelsehindrade stred mot fängelselagen, eftersom invacellens placering på isoleringsavdelningen i praktiken innebär att en rörelsehindrad fånge alltid måste inhysas på slutna avdelning, även om fången annars kunde placeras på en öppnare avdelning. BJO bad fängelset bl.a. överväga att skaffa en mobil induktionsslinga, att placera dörrsumern lägre ner så att en person i rullstol kan nå den, att skaffa en anropningsknapp till inva-wc och annars se över att lokalerna är tillgängliga (5322/2018*).

Vid den inspektion som genomfördes vid Helsingfors fängelse gjordes flera iakttagelser om tillgängligheten i fängelsets lokaler och i omgivningen. Iakttagelserna gällde bl.a. fängelsets webbplats och information i guiderna, inva-parkeringen, besökarnas ingång, mottagningslokalerna för fångar, inva-cellen, telefonkiosken och induktionsslinga (6148/2018*).

Lokalerna vid Laukas fängelse och Sulkava fängelse var inte tillgängliga och man kunde inte placera rörelsehindrade fångar i dem (2337* och 2339/2018*).

3.4.5 AVGÖRANDE

SOCIALVÅRD

Försummelse av åtgärder som ändringarna av lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda kräver

Två egna initiativ som JO avgjorde gällde brister i beslutsfattandet för begränsningsåtgärder. Brister upptäcktes vid inspektioner av enheter inom institutionsvården och boendeserviceenheter för personer med utvecklingsstörning. JO gav en anmärkning i båda avgörandena.

JO gav med tanke på framtiden Kajanalands samkommun för social- och hälsovård och servicecentret Kuusanmäki en anmärkning för lagstridigt förfarande. JO ansåg att serviceenheten i strid mot lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda och grundlagen försummat beslutsfattandet om begränsningsåtgärderna, eftersom man enligt utredningen börjat fatta beslut om begränsningsåtgärder i slutet av december 2016, alltså drygt ett halvt år efter att lagen trätt i kraft. Detta trots att man redan innan denna tidpunkt använt begränsningsåtgärder som förutsätter beslut.

Samkommunen borde redan innan lagen trädde i kraft och omedelbart efter att lagen trätt i kraft ha satsat betydligt mera på att verkställa lagen och på utbildning och anvisningar om den. Å andra sidan beaktade JO att det inte funnits tillräckligt med tid för att förbereda det praktiska verkställandet av den omfattande och delvis svårtolkade lagreformen. Riksdagen godkände lagarna den 10 maj 2016 och de trädde i kraft den 10 juni 2016. JO betonade att det allmänna ska se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses (872/2017*).

I sitt andra avgörande på eget initiativ gav JO med tanke på framtiden stiftelsen Rinnehemmet en anmärkning om försummelse av det i lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda fastställda beslutsfattandet om begränsningsåtgärder. Den reformerade lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda (bl.a. beslutsförfarandet för begränsningsåtgärder) hade vid tidpunkten för inspektionen varit i kraft i över ett år redan och objekt för begränsningarna var barn med utvecklingsstörning i sårbar ställning. Detta gjorde ärendet mera klandervärt.

JO betonade att beslutsfattandet vad gäller begränsningsåtgärder enligt lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda är av särskild betydelse med tanke på rättsskyddet för det barn som är part. Enligt den besväransvisning som bifogats till beslutet kan lagenligheten hos begränsningsåtgärder föras till domstol för bedömning. I sista hand bedömer domstolen om den enskilda begränsningsåtgärden kan betraktas som lagenlig. JO ansåg att det var positivt att stiftelsen Rinne-

hemmet i sin utredning meddelat att man vidtar åtgärder för att rätta till missförhållandena och utveckla sin verksamhet (6942/2017*).

Klander på grund av dröjsmål i beslutsfattande och utarbetande av serviceplan

I klagomål som gällde funktionshinderservice eller specialomsorg om personer med utvecklingsstörning handlade det ofta om brister i beslutsfattandet eller dröjsmål i behandlingen av ärenden. Beslut gällande tjänster och stödverksamhet enligt lagen om service och stöd på grund av handikapp ska tas utan obefogat dröjsmål och senast tre månader efter att personen med funktionsnedsättning eller hans eller hennes företrädare ansökt om service eller stöd.

Enligt ställföreträdande BJO är det fråga om en huvudsaklig bestämmelse gällande den maximala behandlingstiden som inte kan tolkas som en sådan behandlingstid för ansökan som skulle ge myndigheten möjlighet att senarelägga sitt beslutsfattande till slutet av tidsfristen utan saklig orsak för att utreda ärendet.

Ställföreträdande BJO ansåg att samkommunen för social- och hälsovårdstjänster förfarit i strid mot lagen angående lagen om service och stöd på grund av handikapp när man behandlat den klagandes ansökan. Behandlingstiden överskred den i lagen om service och stöd på grund av handikapp skilt fastställda behandlingstiden på tre månader och inga i lagen avsedda särskilda skäl framlades.

Ställföreträdande BJO betonade att det krav på att ett ärende behandlas utan dröjsmål gäller alla olika skeden i behandlingen av ärendet. Detta innebär i praktiken att myndigheten ska ordna sin verksamhet så att behandlingen av ansökan genomförs utan dröjsmål i alla skeden av behandlingen. I de ärenden som avses i lagen om service och stöd på grund av handikapp betonas detta, eftersom det för behandlingen av dessa fastställs en särskild maximal behandlingstid, vilket utgör ett undantag från det allmänna kravet på behandling utan dröjsmål, som fastställs i grundlagen och förvaltningslagen (5619/2017*).

I det andra avgörandet ansåg JO att samkommunen borde ha fattat ett skriftligt överklagbart beslut när den klagande uttryckligen begärt att den klagandes ansökan om stöd för närståendevård behandlas. Samkommunen ansåg att en ny bedömning av servicebehovet var en förutsättning för att ansökan ska behandlas och hade därför inte behandlat ansökan. I samma avgörande ansåg JO att behandlingen av den klagandes tidigare ansökan om stöd för närståendevård stred mot socialvårdslagen och förvaltningslagen, när behandlingen av ärendet hade räckt nästan sju månader vid socialväsendet (31/2018).

JO ansåg att grundtrygghetsnämndens förfarande inte uppfyllde de i lagen uppställda kraven på behandling av ett ärende utan dröjsmål, när behandlingen och utredningen av den klagandes ärende som gällde den lagstadgade ersättningen av kostnaderna för personlig assistent, i sin helhet hade räckt över tio månader. JO betonade att socialväsendet har ansvar för de lagstadgade uppgifter som hör till väsendet bl.a. så att det ska finnas tillräckligt med personal och socialarbetare som behandlar ärenden inom socialvården oberoende av semestertider och personalombyten (4423/2017).

JO ansåg att samkommunen för basservice hade försummat att utarbeta en lagenlig vårdplan för klagandes pojke. JO fäste samkommunens uppmärksamhet vid att man borde ha utarbetat en mera omfattande serviceplan, där man beaktat lagen om service och stöd på grund av handikapp, socialvårdslagen och kraven på serviceplan i lagen om klienthandlingar inom socialvården. Därtill ansåg JO att beslutsfattandet vid samkommunen fördröjts i strid mot lagen om service och stöd på grund av handikapp (5733/2017).

Sättet att ordna resor med färdtjänst får inte inskränka rättigheterna för en person med svår funktionsnedsättning

Ställföreträdande BJO fäste Björneborg stads socialväsendes uppmärksamhet vid att kommunen ska se till att en persons subjektiva rätt till färd-

tjänst genomförs i praktiken. Om den som utnyttjar tjänsterna själv är tvungen att betala för tjänsten och kommunen sedan betalar (ersätter) de kostnader som uppstått, ska kommunen i alla situationer säkerställa de individuella möjligheterna att använda tjänsterna (t.ex. genom att bevilja reseförskott).

Ställföreträdande BJO ansåg att stadens allmänna sätt att ordna färdtjänsten inte var lyckat, eller att det tog klientens rättigheter i beaktande eller främjade dem. Ställföreträdande BJO konstaterade att det sätt man valt att ordna tjänsterna hindrade eller åtminstone i vissa situationer inskränkte att rättigheterna för personer med svår funktionsnedsättning tillgodoses (1478/2018*).

Förfarande när färdtjänst ställs in

Enligt JO gjorde inte lagstiftningen om klientavgifter och inte heller någon annan lagstiftning det möjligt att enligt Jvaskyläs anvisningar för färdtjänst uppbära avgifter från kunder inom färdtjänsten, om kunden avbokar sin beställning för sent. Anvisningarna om färdtjänst var till denna del lagstridiga. Enligt utredningen från Jvaskylä socialtjänster kommer man att slopa den lagstridiga anvisningen från anvisningarna för färdtjänsten, som ska uppdateras 2018.

Enligt JO ska det vara möjligt för kunden att föra ett ärende som gäller förlust/returnering av en resa med färdtjänst till socialväsendet för prövning i en situation där man inte avbokar eller avbokar mindre än trettio minuter innan den beställda resan skulle påbörjas och orsaken inte beror på kunden (t.ex. kundens hälsotillstånd eller annat grundat, överraskande skäl). Enligt JO tryggar denna praxis rättskyddet för klienter när färdtjänst ställs in (5661/2017*).

Kriterier för att bevilja följeslagarkort

I de elva kommunerna i Åbonejden, bl.a. i Åbo och Lundo, finns ett följeslagarkort avsett för specialgrupper. Syftet med kortet är att främja möjligheterna för personer med funktionsnedsättning och

långtidssjuka att jämlikt ta del av motion och kultur. Kortet berättigade till fritt inträde för en följeslagare till de idrottsplatser och kulturtjänster som kommunen har fastställt.

JO betonade att även om det inte var fråga om en lagstadgad förmån och att kriterierna för att bevilja förmånen inte uttryckligen fastställs i lag, ska man vid fastställande av kriterierna för beviljande av följeslagarkortet och i behandlingen av sökande sträva efter att förfara på ett så jämlikt och rättvist sätt som möjligt.

Man fick senare in uppgifter om att de elva kommunerna i Åboregionen sedermera förenhetligat de allmänna anvisningarna och grunderna för att bevilja följeslagarkortet (2/2018*).

Upplysning om att klientavgiften höjts och innehållet i klientavgiften

JO fäste grundtrygghetsnämndens uppmärksamhet vid att man i god tid ska informera om ändringar i klientavgifter. JO ansåg att kommunen inte i tillräckligt god tid och enligt god förvaltning gett ut information innan de nya klientavgifterna trädde i kraft. Myndigheten åläggs en större informerings- och utredningsskyldighet om en ändring i dess praxis påverkar eller kommer att påverka en socialvårdsklients förmåner eller rättigheter.

Genom att informera om ändringar i god tid ges också socialvårdsklienten möjlighet att begära ett överklagbart beslut åt sig själv om klientavgiften eller vid behov ansöka om att en avgift enligt klientavgiftslagen ska sänkas eller efterskänkas hos socialväsendet.

JO fäste grundtrygghetsnämndens uppmärksamhet vid att man i laglighetsövervakningspraxisen ansett att då klientavgifter fastställs ska man alltid ta reda på de verkliga utgifter som ligger till grund för dem. En klient kan inte åläggas att betala för förnödenheter och utrustning som klienten *de facto* inte använder. Klienten ska om han eller hon så vill även ha möjlighet att på egen bekostnad skaffa tjänster, förnödenheter och utrustning.

JO ansåg det klarlagt att den avgift för uppehälle som fastställts för klienten och användningen och åtgången av förnödenheter och utrust-

ning som täcktes av den, inte bedömts enligt det individuella behovet utgående från klienten. I sista hand avgör domstolen riktigheten hos grunden och beloppet för den klientavgift som ålagts den klagande (5974/2017*).

Personlig assistans

JO fäste socialväsendes uppmärksamhet vid att kommunen ska fatta ett överklagbart beslut om en ansökan om hur personlig assistans ordnas. Det kan i livssituationen för en person med svår funktionsnedsättning finnas särskilda skäl som hindrar personen från att vara arbetsgivare. I sådana fall ska kommunen välja något annat sätt att ordna ärendet, som tar de önskemål och de behov som personen med svår funktionsnedsättning har i beaktande.

Om en person med svår funktionsnedsättning inte vill eller ens med hjälp av de anvisningar och den hjälp som kommunen ger förmår fungera som arbetsgivare, ska kommunen erbjuda andra alternativ för att ordna ärendet. När kommunen "tvingade" en person med svår funktionsnedsättning att välja arbetsgivarmodellen var detta inte ett lagenligt tillvägagångssätt (2107/2017*).

JO fäste verksamhetsområdet för välfärdstjänster i Uleåborgs uppmärksamhet vid att man åtminstone delvis kan undvika avbrott i personlig assistanstjänster t.ex. genom att komma överens om hur vikarier ska ordnas eller genom att på förhand fundera på vilket sätt och med vilka tjänster man kan svara på akuta behov av tjänsterna. Också i den serviceplan som ska göras i samförstånd med klienten och å andra sidan i uppdragsavtalet om tjänsteproduceringen mellan tjänstearrangören och tjänsteproducenten kan man bestämma detaljerna för tjänsten och förbereda sig inför undantagssituationer.

JO betonade att om den personliga assistansen uteblir (vid överraskande avbrott i tjänsten) ska man omedelbart meddela socialvårdsklienten om detta (3270/2017).

Bedömning av barnets behov av specialomsorger

JO ansåg att funktionshindersservicen vid Vanda stad handlat i strid med lagen, eftersom man på grund av bristfällig handledning vid funktionshindersservicen inte bedömt ett barns behov av specialomsorger. Enligt utredningen hade man diskuterat med de klagande om specialomsorgsprogrammet och man hade berättat för dem om riktlinjerna för funktionshindersservicen i Vanda, enligt vilka man behöver en fastställd diagnos om utvecklingsstörning för specialomsorgsprogrammet. Enligt utredningen hade de klagande inte lämnat in en skriftlig ansökan och därför hade man inte heller gett de klagande ett skriftligt beslut i ärendet.

JO ansåg att funktionshindersservicen vid Vanda stad förfarit i strid mot förvaltningslagen, grundlagen och lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården, eftersom man inte gett de klagande anvisningar om att göra ett skriftligt initiativ om specialomsorger. På grund av det som hänt blev ärendet som gällde specialomsorgsprogrammet för deras barn inte behandlat på tillbörligt sätt och barnets rätt till specialomsorger hade på grund av det skedda inte bedömts och de klagande hade i ärendet inte kunnat utnyttja sin rätt att söka ändring, som tryckas i grundlagen.

JO betonade att en klient inom socialvården har rätt att i en betjäningssituation få adekvat rådgivning och att socialvårdens personal ska redogöra för klienten om dennes rättigheter och skyldigheter. Myndigheten är skyldig att se till att klienten får tydlig information om sina rättigheter. Riktlinjer som funktionshindersservicen på förhand dragit upp får inte vara en orsak till att förfara annorlunda. Klienten ska trots de riktlinjer man uppgav få information om alla sina rättigheter, som rättigheten att få ett överklagbart beslut om initiativ om specialomsorger.

Enligt JO:s uppfattning motsvarar inte riktlinjerna inom funktionshindersservicen (att utarbetandet av ett specialomsorgsprogram förutsätter en utvecklingsstörningsdiagnos) rättspraxis. I rättspraxisen har man ansett att lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda inte

förutsätter att en utvecklingsstörningsdiagnos förutsätts för att en person ska få specialomsorger (7276/2017*).

Dröjsmål i ordnade av vårdhjälp för ett barn med utvecklingsstörning

JO gav funktionshindersservicen vid Esbo stad en anmärkning för framtiden om försummelsen att ordna tjänster som beviljats ett barn med utvecklingsstörning samt lagstridigt dröjsmål i att svara på kontaktförfrågningar.

Den kortvariga institutionsvård som den klagandes barn beviljats på basis av socialvårdslagen verkställdes inte enligt tjänsteinnehavarens beslut. I praktiken hade barnet inte fått den tjänst som barnet beviljats under ungefär ett års tid, på grund av att funktionshindersservicen i staden inte kunnat ordna en ny vårdare eller tjänsteproducent.

JO ansåg att funktionshindersservicen vid Esbo stad allvarligt hade försummat att enligt tjänsteinnehavarens beslut ordna vårdhjälpstjänst för barnet. Förfarandet blev mera klandervärt på grund av att tjänsten borde ha ordnats för ett barn med utvecklingsstörning i utsatt ställning som behövde särskilt stöd. Därtill hade det trots försök räckt en orimligt lång tid att producera den beviljade tjänsten och att hitta en ny tjänsteproducent. Detta hade hänt trots att den klagande hade meddelat funktionshindersservicen att barnets utmanande uppförande och hjälpbehovet ökat efter att skolan börjat hösten 2016.

JO ansåg också att man i ärendet agerat i strid mot förvaltningslagen, när man inte utan obefogat dröjsmål svarat på den klagandes kontaktförfrågan. Det att man inte inom utsatt tid svarat på kontaktförfrågningarna har för sin del lett till ovan redogjorda dröjsmål och försummelse att ordna vårdhjälpstjänst åt den klagandes barn (3483/2017*).

Ordnande av boendeservice för person med utvecklingsstörning

JO ansåg att Kides stad och Siun sote handlat i strid mot lagen, eftersom behandlingen av ärendet efter högsta förvaltningsdomstolens (HFD)

beslut räckt en oskäligt lång tid. JO betonade att en socialvårdsklient har rätt att lita på att myndigheten på eget initiativ ser till att domstolars beslut verkställs. Det hade efter att HFD gett sitt avgörande räckt nästan tio månader i helhet i socialväsendet att reda ut och fatta beslut i ärendet. Enligt utredningen hade tiden gått till att reda ut behovet av boendeservice och till att ordna höranden. En omorganisering hade också lett till dröjsmål i behandlingen av ärendet.

I bedömningen av hur klandervärt förfarandet var tog JO hänsyn till att vid ordnandet av de i lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda avsedda nödvändiga tjänsterna kan man förutsätta att man behandlar ärendet snabbt och fäster särskild uppmärksamhet vid att ett domstolsbeslut verkställs utan dröjsmål. Ju viktigare avgörandet är för den berörda partens dagliga liv, desto snabbare ska man försöka behandla ärendet.

I detta fall betonades kravet på snabbhet ytterligare av att den totala behandlingstiden för ärendet redan innan HFD:s beslut blivit väldigt lång. Enligt JO borde ovan nämnda faktorer tagits i beaktande när man fattade beslut om ordnade av boende och i verkställandet av HFD:s beslut (2944/2017*).

Utevistelse, placering och rättsskyddet för ett barn som får vård oberoende av sin vilja

JO ansåg att det var viktigt att man också då man undersöker förutsättningarna för specialomsorger oberoende av en persons vilja tryggar att klienten har möjlighet att regelbundet vistas utomhus, om klientens hälsotillstånd tillåter detta. JO fäste samkommunens uppmärksamhet vid att klienten som huvudregel ska ha möjlighet, också under en undersökningsperiod, till regelbunden daglig utomhusvistelse.

JO ansåg att det är viktigt att utgå från att minderåriga sköts vid en enhet där personen har möjlighet till sällskap av personer i egen ålder. JO uttryckte sin uppfattning om att barn under 18 år i regel inte får placeras vid en enhet för vuxna, såvida inte barnets bästa i undantagsfall kräver det. Den orsak som nämndes i utredningen (den fysiska storleken hos klienter över 16 år och utmanin-

gar i fråga om beteendet) var inte en lämplig grund för att placera barnet i en grupp för vuxna eftersom barn vanligen ska skötas tillsammans med andra barn i samma utvecklingskede.

JO ansåg att samkommunens servicechef hade förfarit på ett sätt som strider mot lagen om utvecklingsstörda eftersom chefen inte på lämpligt sätt till klaganden hade skickat det beslut om begränsningsåtgärder som fattats gällande klagandens minderåriga barn (rörelsefrihet under övervakning). JO betonade att tiden för sökande av ändring inte inleds innan den som har rätt att överklaga delgetts beslutet jämte besväransvisningar. På grund av detta och förverkligandet av rättsskyddet ska beslutet alltid delges alla parter, fast det har gått en tid sedan beslutet fattats och man inte har delgett beslutet på det sätt som lagen förutsätter (2036/2017*).

Upplysning om utfrågning innan offentlig upphandling

JO ansåg att Kajana sote borde ha upplyst dem som utnyttjar tjänsten och deras anhöriga om den utfrågning som ordnades, så att utfrågningen innan upphandlingsförfarandet för producent av boendeservice för personer med utvecklingsstörning skulle ha genomförts bättre än det nu gjordes. För de anhöriga och medlemmarna i Kainuun kehitysvammaisten tukipiiri hade ett diskussions-tillfälle ordnats, så att ordförande för Tukipiiri hade fungerat som kontaktperson och förmedlat information. Klienterna hade inte kallats till diskussionen.

Enlig JO var det viktigt att beslutsfattarna i kommunen lyssnar på serviceanvändarna och de anhörigas diskussion redan innan upphandlingsförfarandet påbörjas. JO betonade att det är viktigt att i ett tidigt skede upplysa serviceanvändarna om hur konkurrensutsättningen påverkar deras ställning. Att tillräckligt och i tid ge ut information och föra dialog förebygger ovisshet och eventuellt missnöje som den kommande konkurrensutsättningen kan medföra. Myndigheten är ansvarig för att dess informationsskyldighet tillgodoses och myndigheten kan inte överföra sitt ansvar att informera på en annan aktör.

JO betonade att i individuella och återkommande långvariga tjänster är det särskilt viktigt att ta serviceanvändarnas särskilda behov i beaktande och att höra dem, med tanke på den stora betydelsen av tjänstens kvalitet och kontinuitet. Därför ska man fästa uppmärksamhet vid klientens ställning redan innan upphandlingsförfarandet inleds och under hela upphandlingsförfarandet (4238/2017*).

TOLKNINGSTJÄNST FÖR PERSONER MED FUNKTIONSNEDSÄTTNING

Skyldigheten att ordna tolkningstjänster för personer med hörselskada, syn- och hörselskada samt talskada överfördes från kommunerna till FPA den 1 september 2010. 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 den 1 januari 2014.

Målet med tolkningstjänsten för personer med funktionsnedsättning är att främja lika behandling av personer med funktionsnedsättning som behöver tolkningstjänsten i förhållande till personer utan funktionsnedsättning så att personer med funktionsnedsättning har möjlighet till delaktighet och informationsförmedling samt växelverkan med andra människor.

En person med funktionsnedsättning som med stöd av någon annan lag får tillräckligt och för sig lämplig tolkning har inte rätt till tolkningstjänst för personer med funktionsnedsättning. Sådana lagar är bl.a. lagen om grundläggande utbildning och patientlagen.

Konkurrensutsättning av tolkningstjänst

JO betonade att en konkurrensutsatt tjänst ska uppfylla kundens behov. Lagen om tolkningstjänst för handikappade personer förutsätter att klientens individuella behov beaktas både vid konkurrensutsättningen och när en enskild tolkningstjänst ordnas (RP 220/2009 rd) Därtill betonade JO att om FPA i de utfrågningar som anstalten ordnar får kännedom om att det projekt som ska genom-

föras har tydliga negativa följder för tjänsterna för den enskilda kunden eller en kundgrupp, ska FPA ta detta i beaktande och skilt höra den aktuella kunden eller kundgruppen.

Enligt JO var det viktigt att man vid upphandling av tjänster fäster särskild uppmärksamhet vid att trygga kontinuiteten för tjänster för personer i särskilt sårbar ställning. De som anlitar tolkningstjänst kan ha sådana särskilda behov som anknyter till rättigheter som FPA inte kan förbigå genom att hänvisa till bestämmelserna i lagen om offentlig upphandling och koncession.

Också lagen om offentlig upphandling och koncession förutsätter att vid upphandling av social- och hälsovårdstjänster som gäller långvariga vård- och klientförhållanden ska den upphandlande enheten bestämma kontraktens längd och de andra kontraktsvillkoren så att kontrakten inte har oskäliga eller oändamålsenliga följder för tjänsteanvändarna.

Eftersom det enligt FPA inte var möjligt att ta olika användargrupperns särskilda behov i beaktande i konkurrensutsättningen, ansåg JO det vara viktigt att FPA utifrån lagen om offentlig upphandling och koncession prövar möjligheten till direktupphandling i enskilda fall (6638/2017*).

Behandlingstiden för ansökan om tolkningstjänst i samband med utlandsresa

JO betonade att en behandling av ansökan utan dröjsmål under alla skeden i behandlingen för sin del tillgodoser kundens grundlagstryggade rätt till möjligheten att söka ändring, om beslutet enligt kunden förutsätter detta. JO ansåg i detta fall att behandlingen av den klagandes ansökan inte fördröjts på ett lagstridigt sätt. JO fäste dock FPA:s uppmärksamhet vid att en behandling utan dröjsmål gäller alla skeden av behandlingen. Därför borde man utan dröjsmål begära tilläggsutredningar.

JO bad FPA att före den 31 december 2018 meddela om man fastställt en behandlingstid för väntande ansökningsärenden som gällde tolkningstjänst (7268/2017).

FPA meddelade att man som mål för behandlingstiden för ansökningsärenden som gäller tolkningstjänster fastställt 21 dagar.

HÄLSO- OCH SJUKVÅRD

Enligt artikel 25 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning har personer med funktionsnedsättning rätt att åtnjuta bästa möjliga hälsa utan diskriminering på grund av funktionsnedsättning. Konventionsstaterna ska erbjuda personer med funktionsnedsättning samma utbud, kvalitet och standard avseende hälso- och sjukvård som erbjuds andra personer.

Fattande av DNR-beslut för en person med utvecklingsstörning

Med tanke på framtiden gav BJO den behandlande läkaren en anmärkning på grund av läkarens felaktiga förfarande och bad ledande läkare vid Valkeakoski sjukhus att uppmana sina underordnade yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvård att fästa uppmärksamhet vid att göra upp nödvändiga och tillräckligt omfattande anteckningar i patientjournalen och vid vikten av att följa bestämmelserna om upprättande av patientjournaler. I detta fall som gällde patientens och anhörigas rätt till information kritiserade BJO den behandlande läkarens förfarande, när denne fattade ett DNR-beslut om en 61-årig patient med medelsvår utvecklingsstörning och CP-skada samt andra grundsjukdomar.

BJO instämde med Valvira och Valvira permanenta sakkunniga inom utvecklingsstörning i deras motiverade uppfattningar om felaktigheterna i den behandlande läkarens förfarande. Enligt Valvira sakkunniga hörde patientens sänkta funktionsförmåga tätt samman med dennes funktionsnedsättning och hur funktionsnedsättningen tar sig uttryck. Patientens grundsjukdomar och det aktuella hälsotillståndet var inte sådana att det på grund av dem fanns skäl att fatta ett DNR-beslut eller begränsa tillgången till intensivvård. De innebar att patientens försattes i en olikvärdig ställning på grund av sin funktionsnedsättning.

Det verkade dessutom som att man innan DNR-beslutet fattades inte tillräckligt utrett patientens funktionsförmåga. Enligt Valvira har en person med funktionsnedsättning vid hjärtstille-

stånd rätt till återupplivning och nödvändig intensivvård enligt samma vårdriktlinjer som den övriga befolkningen, funktionsnedsättningen i sig får inte vara en orsak till att man avstår från återupplivning eller intensivvård.

Enligt Valvira borde den behandlande läkaren ha antecknat de medicinska motiveringarna till att läkaren begränsade återupplivningen och tillgången till intensivvård för en patient som drabbats av akut andnöd, alltså bedömde att dessa skulle leda till större olägenheter än till nytta, i patientjournalen. Den behandlande läkaren borde därtill i den dagliga bedömningen av patientens funktionsförmåga ha gjort prognostisering och differentialdiagnostik mellan den funktionsförmåga som berodde på grundsjukdomarna och den funktionsförmåga som var typisk för graden av patientens funktionsnedsättning (1129/2017).

Funktionshindrad persons människovärde kränktes på den psykiatriska avdelningen på sjukhuset

BJO ansåg att behandlingen var både förödmjukande och förnedrande, då en person som på grund av sin CP-skada har nedsatt rörlighet måste äta i isoleringsrummet på den psykiatriska avdelningen sittande på en tunn madrass på golvet från för denna olämpliga tallrikar och med olämpliga bestick. Detta är inte en människovärdig behandling och inte hälso- och sjukvård av hög kvalitet. Den klagande hade blöja under isoleringen som pågick över ett dygn. På grund av de bristfälliga anteckningarna i patientjournalen kunde inte BJO bli övertygad om att den klagandes rätt till människovärdig behandling och god hälso- och sjukvård uppfylldes i detta avseende.

BJO ansåg att behandlingen av patienten under rumsisoleringen var en kränkning av människovärdet. BJO framställde därför att välfärdssamkommunen gottgör den klagande för de genomlidna kränkningarna av de grundläggande och mänskliga rättigheterna. BJO gav en anmärkning till Päijänne-Tavastlands välfärdssamkommun för lagstridiga förfaranden och försummelser

vid behandlingen av en person med CP-skada (3287/2017*).

Välfärdssamkommunen meddelade att den förbinder sig att enligt diskrimineringslagen betala den klagande en gottgörelse på 4 500 euro.

Tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster

Enligt BJO tillgodosågs inte den klagandes i grundlagen tryggade rätt till tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster, eftersom den klagande trots begäran inte hösten 2014 fick tid för en planerad kontroll vid HUS Ryggmargsskadepoliklinik för den livslånga vården och uppföljningen (life time care). I stället fick den klagande, liksom andra patienter med ryggmargsskador som köade, under början av 2017 ett brev, där man berättade att remissen gått ut och bad patienten att skaffa en ny remiss för att bedöma det aktuella hälsotillståndet och hur brådskande vårdbehovet är.

Enligt BJO var brevet vilseledande. Den patient med ryggmargsskada som fått brevet kunde helt motiverat ha fått den felaktiga uppfattningen att denne inte längre får den livslånga vården och uppföljningen vid Ryggmargsskadepolikliniken. Enligt BJO har HUS varit och är skyldigt att ordna sin verksamhet så att den till sin innebörd och omfattning är sådan att HUS kan sköta sina i lag bestämda skyldigheter att för sin del ansvara för det riksomfattande ordnandet av den sektorsövergripande livslånga vården och uppföljningen (life time care) ryggmargsskadepatienter (1974/2017).

INTRESSEBEVAKNING

Sänkning av huvudmannens dispositionsmedel

JO fäste den allmänna intressebevakares uppmärksamhet vid att denne borde ha strävat efter att tillsammans med dem som ansvarar för huvudmannens (en person med utvecklingsstörning) vård närmare reda ut om det skett betydande förändringar i huvudmannens omständigheter eller behov, innan intressebevakaren fattade beslut om att sänka dispositionsmedlen. JO ansåg att utgångs-

punkten var och att det motsvarade den stödmodell för beslutsfattande, som fastställs i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, att man vid bedömningen av dispositionsbeloppet hör huvudmannen innan beslut fattas i ärendet.

JO betonade 1) betydelsen av personliga möten mellan intressebevakaren och huvudmannen, 2) att intressebevakaren också utifrån sina egna iakttagelser ska bedöma huvudmannens fattningsförmåga och 3) att tröskeln för att höra huvudmannen i ärenden som är viktiga för honom eller henne ska vara låg, även om medicinskt eller annat material som intressebevakaren har tillgång till ifrågasätter huvudmannens fattningsförmåga (91/2017*).

Att tillgodose en psykiatrisk patients rättsskydd

JO ansåg det befogat att sjukhuset vidtagit åtgärder för att skaffa en intressebevakare, men beslutet från förmyndarmyndigheten dröjde. Enligt utredningen var det oklart om patienten vid ett psykiatriskt sjukhus hade önskat söka ändring i de beslut, med vilka patienten förordnats vård oberoende av sin egen vilja. JO:s uppfattning var att det dock skulle ha varit motiverat att sjukhuset vidtagit mera aktiva åtgärder för att trygga patientens möjligheter att överklaga beslut under den tid då patienten ännu inte förordnats en intressebevakare.

Sjukhuset hade kunnat be en anhörig att bistå patienten när en eventuell överklagan ska göras. I rättspraxisen har man också godkänt en överklagan som en anhörig gjort å patientens vägnar, om parten inte själv förmår bevaka sina intressen (s.k. tjänst utan uppdrag eller *negotiorum gestio*) (3158/2017).

UTBILDNING

Likabehandling vid måltider för studerande

JO kritiserade yrkeshögskolans förfarande i ett ärende som gällde rimlig anpassning av ordnandet av måltider som en studerandes hälsotillstånd eventuellt förutsatte. Det finns inga skilda bestämmelser i lagen om studerandenas rätt till måltider eller om längden på matpauserna.

Enligt vad den klagande berättade förutsatte den klagandes hälsotillstånd möjligheter att inta måltider på ett speciellt sätt. Enligt JO:s uppfattning kan det handla om en sådan funktionsnedsättning eller skada som avses i diskrimineringslagen och FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. På basis av denna skada eller funktionsnedsättning kan det finnas skäl att i ärendet bedöma genomförandet av skäliga anpassningar.

Utgående från diskrimineringslagen kunde åtgärden anses som "nödvändig" om den klagande utan anpassning *de facto* inte hade samma möjligheter till måltider på motsvarande sätt som de övriga studerande. Det avgörande i ärendet var således hur den klagande med tanke på dennes omständigheter kunde tryggas en tillräcklig möjlighet till måltider under undervisningsdagarna, så att den klagande inte på grund av detta tvingas lämna sina studier eller avstå från dem, vilket den klagande berättade sig varit tvungen att göra. Av det material som fanns till hands framgick inte om yrkeshögskolan prövat ärendet uttryckligen från denna utgångspunkt och om man hade, vad denna prövning lett till.

JO framställde att yrkeshögskolan prövar ärendet och strävar efter att i samarbete med den klagande komma fram till en sådan lösning gällande måltiderna, som skulle göra det möjligt för den klagande att delta i studierna och att studierna framskrider på ett sätt som individuellt tar den klagandes hälsotillstånd i beaktande (6270/2017*).

Yrkeshögskolan meddelade att man efter att den klagande återgått till sina studier genomfört de rimliga anpassningar som den klagandes hälsotillstånd förutsatte.

3.5

Nationell förebyggande mekanism mot tortyr

3.5.1 JUSTITIEOMBUDSMANNENS UPPGIFT SOM NATIONELLT BESÖKSORGAN

Riksdagens justitieombudsman utsågs den 7 november 2014 till nationellt besöksorgan mot tortyr (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 det fakultativa protokollet med hänvisning till de s.k. Parisprinciperna.

Besöksorganets 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 exempelvis försvarsenheter för utläningar, 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.

I det fakultativa protokollet betonas det nationella besöksorganets uppgift att förebygga tortyr och annan förbjuden behandling genom regelbundna inspektioner. Det nationella besöksorganet har befogenheter att ge myndigheterna rekommendationer i syfte att förbättra behandlingen av och förhållandena för frihetsberövade per-

soner samt förebygga verksamhet som förbjuds enligt konventionen mot tortyr. Besöksorganet 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 besöksorgan 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. försvarsplatser 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.

På justitieombudsmannens kansli har det ansetts ändamålsenligt att integrera besöksorganets uppgifter med hela kansliets arbete. Verksamhetsställen som ingår i tillämpningsområdet för det fakultativa protokollet finns inom många förvaltningsområden. Ställena 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 och antalet inspektioner skulle även bli betydligt färre. 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 alla i kanslipersonalen vars uppgiftsområde omfattar verksamhetsställen som ingår i tillämpningsområdet för det fakultativa protokollet också deltar i det nationella besöksorganets uppgifter. I praktiken innebär det alltså majoriteten av kansliets föredragande, d.v.s. nästan 30 personer.

I det fakultativa protokollet till konventionen förutsätts att den fördragsslutande staten ställer behövliga resurser till det nationella besöksorganets förfogande med avseende på dess verksamhet. I regeringens proposition till riksdagen om godkännande av det fakultativa protokollet till konventionen (RP 182/2012 rd) konstaterades att effektivt fullgörande av förpliktelserna i protokollet tillstyrker en ökning av personalresurser vid riksdagens justitieombudsmans kansli.

FN:s kommitté mot tortyr (CAT, Committee against Torture) var i sina rekommendationer angående Finlands sjunde periodiska rapport bekymrad över att justitieombudsmannen inte fått tillräckliga ekonomiska resurser eller personalresurser för uppgiften som nationellt besöksorgan. Kommittén rekommenderade att staten stärker det nationella besöksorganet med tillräckliga resurser, för att organet ska kunna sköta sin uppgift självständigt och effektivt. Samtidigt rekommenderade kommittén att man överväger möjligheten att inrätta en separat enhet för uppgiften i anslutning till justitieombudsmannen.

JO gav utrikesministeriet sitt utlåtande om ärendet den 13 oktober 2017. I utlåtandet konstateras bl.a. att justitieombudsmannen inte ännu hittills fått mera personalresurser för det nationella besöksorganets uppgift, fast detta föreslagits. I verksamhets- och ekonomiplanen för riksdagens justitieombudsman åren 2019–2022 konstateras det att man under planeringsperioden ska vara beredd på en ökning av personalresurserna inom det nationella besöksorganets uppgiftsområde.

Justitieombudsmannens kansli har uppskattat att det behövs två tjänster till utöver den nuvarande genom interna tjänstearrangemang tillsätta föredraganden som koordinerar det nationella besöksorganets uppgifter. En tjänst som koordinator och en som biträdande arbetstagare. Justitieombudsmannen har inte i budgetpropositionen för 2018 föreslagit några anslag för nya tjänster. Detta beror delvis på att resultaten av utredningen om justitieombudsmannens och justitiekanslerns arbetsfördelning ännu inte är kända.

3.5.2 VERKSAMHETSMODELL

Justitieombudsmannen har organiserat det nationella besöksorganet så att det inte finns en egen separat enhet för tillsynsuppgiften inom kansliet. För att effektivera koordineringen beslutade justitieombudsmannen att koncentrera en föredragandes hela arbetsinsats på det nationella besöksorganet. Man var tvungen att göra detta genom att omorganisera arbetsuppgifterna, eftersom inga nya personalresurser beviljats.

I inledningen av 2018 blev äldre JO-sekreterare *Iisa Suhonen* huvudföredragande för det nationella besöksorganets koordineringsuppgifter och koordinator i huvudsyssla. Fr.o.m. den 1 januari 2018 har justitieombudsmannen förutom henne tillvidare utnämnt referendarierådet *Jari Pirjola* och rådgivande jurist *Pia Wirta* att vid sidan av sina övriga uppgifter sköta de uppgifter som tillhör koordinatören för det nationella besöksorganet.

Justitieombudsmannen har dessutom utnämnt ett internt Opcat-team inom kansliet. I teamet ingår huvudföredragande från de uppdragsområden, inom vilka inspektioner genomförs på de verksamhetsställen som avses i det fakultativa protokollet. I teamet ingår tio medlemmar och det leds av huvudkoordinatören för det nationella besöksorganet.

Utomstående experter har fått sätta sig in i det nationella besöksorganets inspektionsverksamhet. Det nationella besöksorganet har för närvarande tillgång till nio utomstående hälsovårdsexperter inom psykiatri, ungdomspsykiatri, äldrepsykiatri, rättspsykiatri, geriatrik och handikappmedicin.

Dessutom kommer fyra utomstående experter från Människorättskommittén för personer med funktionsnedsättning (VIOK). Deras expertis ska användas vid inspektioner som genomförs vid enheter där funktionsnedsattas rättigheter begränsas. Dessutom finns tillgång till fem erfarenhetsexperter. Tre av dem har erfarenheter av socialvårdens slutna anstalter för barn och unga. Två av dem har sakkunskap som används vid hälsovårdsinspektioner.

Vid det nationella besöksorganets inspektioner har man allt oftare strävat efter en konstruktiv dialog med personalen om god praxis och goda förfaranden. Tillsynsobjekten kan redan i samband med besöket få respons om iakttagelserna samt erhålla vägledning och rekommendationer. Samtidigt har det varit möjligt att i samförstånd föra diskussioner om t.ex. hur man vid inspektionsobjekten kan ändra förfaranden som kan leda till dålig behandling.

3.5.3 INFORMATION OM VERKSAMHETEN

Det nationella besöksorganet har en egen broschyr. Den finns att få på finska, svenska, engelska, estniska och ryska. Vid behov kommer broschyren att översättas även till andra språk.

Protokollen över det nationella besöksorganets inspektioner har sedan början av 2018 publicerats på justitieombudsmannens externa webbsidor. Justitieombudsmannen informerar aktivare än förut om inspektioner och relaterade frågor i olika kanaler i sociala medier.

3.5.4 FOSTRAN I GRUNDLÄGGANDE OCH MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER

Justitieombudsmannen har tillsammans med Människorättscentret under 2017 påbörjat ett gemensamt projekt för att stärka människorättsfostran och -utbildningen. Målgruppen har utgjorts av utbildningsväsendet. Projektet och de tillhörande inspektionerna har haft som mål att

bedöma och främja förverkligandet av fostran och undervisningen i de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna övergripande i skolornas vardag. De erfarenheter man fått från besöken har resulterat i ett utbildningspaket för ledningen och rektorerna inom utbildningsväsendet.

Under 2018 inleddes ett samarbetsprojekt om tillgodoseendet av grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter för personer med funktionsnedsättning tillsammans med det nationella besöksorganet och Människorättscentret. Projektet har beretts bl.a. så att experter från Människorättscentret har deltagit i inspektioner genomförda vid enheter för personer med funktionsnedsättning.

3.5.5 UTBILDNING

Justitieombudsmannens kansli har tillhandahållit utbildning med anknytning till det nationella besöksorganets uppgift enligt följande:

- Nationella patientombudsmannadagarna / Det nationella besöksorganets inspektioner av hälsovårdsenheter. Samarbetet med patientombudsmännen under inspektionerna
- Specialomsorgsdistriktens dagar om självbestämmanderätt / Justitieombudsmannens uppgift som nationellt tillsynsorgan
- Jubileumskonferensen om 40 år av forskning inom funktionsnedsättningar / Justitieombudsmannens inspektioner av institutioner och boendenheter för personer med funktionsnedsättning
- Kehitysvammaliittos m.fl. seminarium Kotimatkalla / Mänskliga rättigheter med anknytning till boende - laglighetsövervakarens synvinkel
- Utbildningsdag om kostnaderna och genomslagskraften för vård av barn utom hemmet / Vilka skyldigheter och begränsningar innehåller lagen?
- Förhandlingsdagarna för undersökning av polisbrott / Presentation av aktuella avgöranden av justitieombudsmannen som gäller polisen

Justitieombudsmannens kansli deltog i följande utbildningar med anknytning till det nationella besöksorganets uppgift:

- "Vanvård och försummelse. Var finns sjukskötarens etik?" / Sjukskötdagarna
- Seminarium om fångars sociala rättigheter, teman var bl.a. hur fångars grundläggande fri- och rättigheter tillgodoses? Hurdan betydelse har planeringen av strafftiden för verkställandet av fängelsestraffet? /Brottspåföljdsområdets utbildningscentral
- En utlänning som gärningsman/Brottspåföljdsområdets utbildningscentral. Seminariet öppnades av BJO Pölönen
- Missbruk som sjukdom och missbrukarvård – fungerar Finlands modell? / Riksdagens grupp för främjande av hälsa och välfärd
- Seminarium under Mentalvårdsmässan, ett tema var bl.a. Psykopatienter i fängelset
- Seminarium om brottspåföljdsområdets laglighetsövervakning. Teman som behandlades var bl.a. hur lagligheten inom brottspåföljdsområdet genomförs idag och i synnerhet i fråga om verkställandet av fängelsestraff. Färska avgöranden och riktlinjer av laglighetsövervakarna samt erfarenheter från fältet togs upp. BJO Pölönen höll ett anförande under seminariet

Dessutom deltog två representanter från kansliet i en internationell utbildning i Köpenhamn den 3–4 januari 2018 ("IOI Workshop for NPMs"). Temat var "Stärkande av uppföljningen av det nationella besöksorganets rekommendationer" ("Strengthening the follow-up to NPM recommendations). Evenemanget ordnades av Danmarks justitieombudsman, IOI (International Ombudsman Institute) och APT (Association for the Prevention of Torture).

I maj 2018 organiserade NPM en intern workshop på kansliet. Temat för workshopen som fördes på engelska var "Restraint measures and involuntary treatment in mental health care settings". Workshopen leddes av professor Georg Hoyer, filosofie doctor i socialmedicin och professor emeritus vid Tromsø universitetet. Sedan 2010 är pro-

fessor Hoyer representant för Norge vid CPT. Han är ordförande för Norges forskningsnätverk för användningen av tvång i psykiatri. Förutom personalen deltog även utomstående experter till workshopen.

3.5.6 NORDISKT OCH INTER- NATIONELLT SAMARBETE

De nordiska nationella besöksorganen håller regelbundet möten två gånger per år. Danmarks nationella besöksorgan ordnade ett samarbetsmöte i Köpenhamn i januari 2018. Temat var isolering i fängelser och häkten – olika typer av isolering och hur de uppmärksammas under inspektioner. "De facto" isolering av häktade väckte diskussion, d.v.s. att fångar och häktade i praktiken isoleras också i andra situationer än de som grundar sig på lagen. Under mötet gjordes också ett besök i ett fängelse där majoriteten av fångarna var häktade.

Sveriges nationella besöksorgan ordnade i augusti 2018 ett samarbetsmöte i Lund. Temat var denna gång behandlingen av berusade och missbrukare vid olika myndigheter. Deltagarna fick bekanta sig med en behandlings- och rehabiliteringsenhet avsedd för missbrukare.

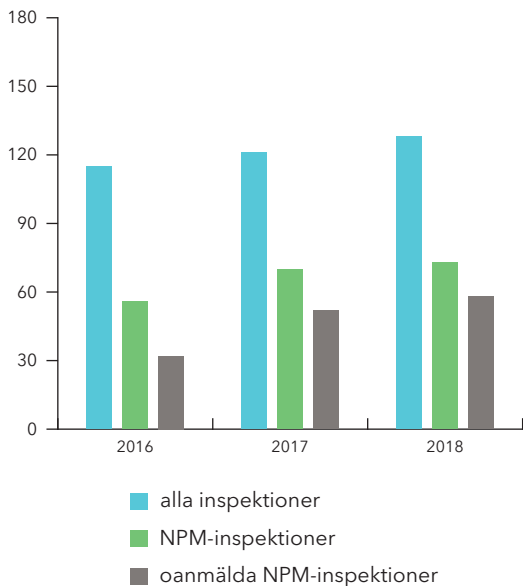
Representanter för Sveriges justitieombudsman besökte i november 2018 justitieombudsmannens kansli i Finland i syfte att lära sig mer om justitieombudsmannens arbetsmetoder och specialuppgifter. Besökarna fick i samband med detta bekanta sig med det nationella besöksorganets verksamhet.

Representanter för justitieombudsmannen i Georgien besökte likaså i november 2018 justitieombudsmannens kansli i Finland. De var intresserade av att höra mer om Finlands nationella besöksorganets verksamhet och i synnerhet inspektionerna av förläggningarna för asylsökande och förvarsheterna för utlänningar.

3.5.7 INSPEKTIONSVERKSAMHET

Arbetet som nationellt besöksorgan kräver regelbundna inspektionsbesök. Inom vissa förvaltningsområden – som polisen och brottspåföljdsområdet – är det också möjligt att uppnå detta. Inom socialvården och hälso- och sjukvården är dock antalet objekt så stort att man för dessa är tvungen att prioritera vid val av inspektionsobjekt. Under berättelseåret har man gjort uppföljningsbesök för att reda ut hur det nationella besöksorganets rekommendationer har beaktats i verksamheten. Förutom detta följer man upp hur rekommendationerna genomförs genom att inspektionsobjekten och andra myndigheter anmäler åt justitieombudsmannen ändringar och förbättringar som gjorts i verksamheten.

Det nationella besöksorganet förrättade under 2018 sammanlagt 73 inspektioner (hela kansliet förrättade 128 inspektioner). Största delen av inspektionerna var oanmälda. Inom vissa förvaltningsområden börjar det vara vedertagen praxis



Inspektioner 2016–2018

att anlita utomstående experter. Under 2018 användes utomstående experter vid 19 inspektioner. Vid fyra inspektioner deltog inte bara en medicinsk expert, utan också en erfarenhetsexpert. Avsikten är att utomstående experter ska anlitas i ännu större utsträckning framöver.

Av justitieombudsmannens övriga inspektioner hade fem anknytning till det nationella besöksorganets uppgift. Exempel på sådana är inspektionerna av Polisstyrelsen och Brottspåföljdsmyndighetens centralförvaltningsenhet.

I och med det nationella besöksorganets uppgift har allt större uppmärksamhet fästs vid intervjuer med frihetsberövade personer vid inspektionerna. Under inspektionerna har man försökt välja intervjuobjekten bland de mest utsatta, såsom utländska personer. Detta har i praktiken inneburit att användningen av tolkar har ökat.

År 2018 var rätten till integritet särskilt tema kring de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna vid justitieombudsmannens kansli. Mer information om kansliets tema kring de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna finns i avsnitt 3.8. Förutom det särskilda temat beaktas också alltid justitieombudsmannens särskilda uppgifter under inspektionerna, d.v.s. barnets rättigheter, äldre personers rättigheter samt rättigheter för personer med funktionsnedsättning. I samband med inspektionerna fäster man också vikt vid den s.k. övervakningen av övervakningen, d.v.s. genomförandet av de övriga tillsynsmyndigheternas övervakningsansvar.

3.5.8 POLISEN

Polisen sköter förvaringen av personer som frihetsberövats av polisen, Tullen och Gränsbevakningsväsendet. Berusning är orsaken till flest gripanden, drygt 60 000 per år. Den näst största gruppen är personer som misstänks för brott. I polisfångelser förvaras därtill ibland personer som tagits i förvar med stöd av utlänningslagen.

Fr.o.m. den 1 januari 2019 får den häktade inte längre hållas i polisens förvaringslokal längre än sju dygn, om det inte finns exceptionellt vägande

skäl, som ska bedömas av domstolen. I motiveringarna till regeringens proposition (RP 252/2016 rd) har man därtill bl.a. med hänvisning till ställningstaganden av Europarådets kommitté för förhindrande av tortyr CPT och riksdagens justitieombudsman konstaterat att polisens förvaringslokaler inte är lämpliga för förvaring av häktade. Således ska det långsiktiga målet vara att man slutar förvara häktade i polisens förvaringslokaler.

Även lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen håller på att revideras. I samband med detta ska Polisstyrelsen revidera sin anvisning om behandlingen av personer i förvar hos polisen och samtidigt bestäms på rubriknivå de delar om vilka man i anstaltens ordningsstadga kan ge noggrannare bestämmelser (s.k. modellordningsstadgan).

Justitieombudsmannens inspektionsprotokoll skickas alltid till både Polisstyrelsen och den berörda anstalten. Polisens egen laglighetsövervakning vid polisnärvaringarna sköts av enheterna för juridiska frågor. Det har betonats att enheterna också ska inspektera polisfängelsernas verksamhet inom sitt område. Justitieombudsmannen får årligen den berättelse om laglighetsövervakningen som sammanställs av ansvarsområdet för laglighetsövervakning vid Polisstyrelsen.

Polisen har 42 polisfängelser, av vilka nio är avsedda endast för kortvarig förvaring. Polisens byggnadsbestånd är gammalt och härstammar till stor del från 1960–1980-talet. Många av byggnaderna är på väg mot slutet av sin livslängd eller har redan nått den. I fråga om polisfängelserna har en omfattande nationell plan för grundlig renovering upprättats, men den framskrider långsamt. Möjligheterna att modifiera de gamla byggnaderna är också begränsade. Dessutom har det under inspektionerna framkommit att de tillfälliga lösningarna under renoveringarna kan vara synnerligen otillfredsställande. Även transporter av frihetsberövade kan öka kraftigt under renoveringarna.

År 2018 företogs 13 inspektioner vid polisfängelser. I samband med en inspektion av polisfängelset i Böle inspekterades också polisfängelsets hälsovård. Inspektionsbesök förrättas också varje år vid inrikesministeriets polisavdelning och Polisstyrelsen. Kontakt med de enheter som genom-



En cell vid polisfängelset i Böle.

för polisens laglighetsövervakning upprätthålls under hela året, bl.a. i samband med inspektions-teman och -objekt samt aktuella klagomålsavgrändan. Inspektionsobjekten var:

- Polisfängelset i Böle den 7 mars 2018 och den 22 mars 2018, 94 celler (849/2018*)
- Hälsovården vid polisfängelset i Böle den 7 mars 2018 (1488/2018)
- Polisfängelset i Åbo den 17 april 2018, 71 celler, av vilka endast en del var i användning på grund av renovering (1963/2018)
- Polisfängelset i Kajana den 28 maj 2018, 12 celler (2485/2018*)
- Polisfängelset i Idensalmi den 29 maj 2018, 19 celler (2486/2018*)
- Polisfängelset i Kuopio den 29 maj 2018, 31 celler (2487/2018*)
- Polisfängelset i Varkaus den 30 maj 2018, 16 celler (2489/2018*)
- Polisfängelset i Joensuu den 30 maj 2018, 48 celler (2490/2018*)
- Polisfängelset i Lahtis den 3 juli 2018, 48 celler (3332/2018*)
- Polisfängelset i Jämsä den 2 september 2018, 12 celler (4390/2018*)
- Polisfängelset i Saarijärvi den 3 september 2018, 8 celler (4391/2018*)
- Polisfängelset i Jyväskylä den 3 september 2018, 8 celler i tillfälliga lokaler (4392/2018*)

- Polisfängelset i Mänttä-Vilppula den 4 september 2018, ej i användning (4393/2018)
- Polisfängelset i Tammerfors den 4 september 2018, 62 celler, av vilka endast en del var i användning på grund av renovering (4394/2018*)

Alla inspektioner av polisens förvaringslokaler var oanmälda. Under en av inspektionerna (hälsovården i polisfängelset i Böle) deltog en utomstående expert (specialistläkare i rättspsykiatri). Inspektionen av polisfängelset i Jämsä förrättades på en söndag och de övriga inspektionerna på vardagar.

INSPEKTIONSVERKSAMHETEN FÖRUTSÄTTER UPPDATERAD INFORMATION OM DE FÖRVARINGS- LOKALER SOM ANVÄNDS

Vid ankomsten till inspektionsobjektet framkom det att polisfängelset inte har varit i bruk åtminstone sedan 2014. När inspektionen planerades användes en förteckning över verksamma polisfängelser som erhållits av Polisstyrelsen i november 2017. Enligt förteckningen hade polisfängelset sju celler för personer som frihetsberövats på grund av brott. JO konstaterade att det är viktigt för justitieombudsmannens inspektionsverksamhet som gäller polisen att det finns tillgång till tillförlitlig och uppdaterad information om polisens förvaringslokaler.

Inspektionerna av förvaringslokaler förrättas i regel oanmälda, vilket innebär att det inte är ändamålsenligt att kontakta inspektionsobjektet i förväg för att separat kontrollera om förvaringslokalen är i bruk. Förteckningen som justitieombudsmannen hade tillgång till innehöll också andra fel. JO bad Polisstyrelsen lämna en uppdaterad redogörelse för de förvaringslokaler som används av polisen (4393/2018).

BEAKTANDE AV POLISSTYRELSENS STYRNINGSBREV I POLISFÄNGELSERNA

Polisstyrelsen utfärdade i november 2017 ett styrningsbrev om faktorer som ska beaktas i polisens förvaringslokaler. Brevet innehöll 17 korrigeringsuppsmaningar som var baserade främst på observa-

tioner gjorda av justitieombudsmannen och Polisstyrelsens laglighetsövervakning.

Under inspektionerna upptäcktes det att det som förutsatts i styrningsbrevet hade verkställts i varierande utsträckning i polisfängelserna. Brister konstaterades bl.a. inom förvaringen av läkemedel, trygghandet av sekretessen under ombudssamtal och kännedomen om bestämmelserna om sökande av ändring i lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen. Efter inspektionerna ombads polisinspektionerna meddela hur de har beaktat styrningsbrevet i fråga om varje nämnd punkt.

BRISTER BETRÄFFANDE UTRYMMENA FÖR UTMOMHUSVISTELSE

Alla polisfängelser hade inte tillfredsställande utrymmen för utomhusvistelse och vissa fängelser saknade helt sådana utrymmen. Det borde också fästas vikt vid att de lösningar som används under grundliga renoveringar är godtagbara. Även om det är fråga om en tillfällig lösning ska minimikraven som fastställs i lagen uppfyllas.

Ett tillfälligt utrymme för utomhusvistelse hade byggts för polisfängelsets förvaringslokal. Utrymmet var mörkt och instängt, en liten inhäg-



Utrymmen för utomhusvistelse vid polisfängelset i Kajana.

nad byggd av faner i direkt anslutning till förvaringslokalen. Utrymmet för utomhusvistelse var inte lämpligt för syftet med utomhusvistelsen (4394/2018*).

I polisfängelsets utrymme för utomhusvistelse som togs i bruk i maj 2018 upptäcktes i samband med inspektionen en stark lukt av tobaksrök. BJO konstaterade att man borde överväga hur man kan trygga möjligheten att vistas utomhus i frisk luft. Man borde också fästa vikt vid städningen av utrymmena för utomhusvistelse (3332/2018*).

Polisinrättningen i Tavastland uppgav att det endast finns två utrymmen för utomhusvistelse, av vilka det ena i regel används av frihetsberövade som röker. Det andra utrymmet för utomhusvistelse används också av rökare, men enbart när polisfängelset är så fullt att det annars skulle vara omöjligt att ge alla tillgång till utomhusvistelse. En klar majoritet av de frihetsberövade röker emellertid regelbundet. Särskild vikt har fästs vid daglig bortstädning av tobaksfömpar från utrymmet för utomhusvistelse.

Polisfängelsets utrymme för utomhusvistelse var inte lämpligt med tanke på syftet med utomhusvistelsen. Utrymmet hade obefintlig ventilation och städningen var bristfällig (4391/2018*).

DISTRIBUTION AV LÄKEMEDEL

Det var meningen att en utbildning om distribution av läkemedel skulle ges till alla väktare vid polisrättningen under 2018. Detta mål uppnåddes emellertid inte. Utbildningarna inleddes i november 2018 och målet är att alla väktare ska ha avlagt kursen och skrivit slutprovet före juni 2019.

SEPARERING AV UNDERSÖKNINGS-ANSVARET OCH FÖRVARINGSANSVARET

Inom laglighetsövervakningen har det i åtskilliga sammanhang konstaterats att undersökningsansvaret och förvaringsansvaret borde skiljas åt både administrativt och i praktiken. Om undersökningen och förvaringen är ”i samma händer”, finns det en risk att förvaringsförhållandena och



Förvaring av läkemedel vid polisfängelset i Joensuu.

behandlingen av den häktade är beroende av undersökningens framskridande och den häktades inställning till undersökningen. Även om inget sådant har upptäckts, ger redan den överhängande faran orsak till kritik.

Med tanke på detta är det t.ex. problematiskt att en utredare sköter mötena med anhöriga. Polisinrättningen borde på ett övergripande sätt bedöma separeringen av undersöknings- och förvaringsansvaret. Observationen och ställningstagandet gällde nästan alla inspekterade polisfängelser.

Enligt biträdande justitieombudsmannen borde ett polisfängelse ha tydliga allmänna regler för erhållande av en tv-apparat, och detta borde inte kunna avgöras av utredaren, utan besluten borde fattas av polisfängelsets personal i enlighet med i förväg definierade kriterier (849/2018*).

Polisinrättningen i Helsingfors uppgav att polisfängelset har 20 tv-apparater och att polisfängelsets personal avgör hur de ska användas. En separat anvisning har upprättats om en häktads rätt att få en tv-apparat till sitt förfogande.

Om inga kontaktbegränsningar har förordnats för en person, kan utredaren inte fastställa sådana begränsningar. Över huvud taget framkom det

under intervjuerna med häktade att behandlingen av frihetsberövades ärenden kan bli lång, när ärendena går via utredaren (849/2018*).

Polisinrättningen i Helsingfors uppgav att det inte var meningen att skapa konstgjorda kontaktbegränsningar, utan att det främst var fråga om praktiska arrangemang för möten. Lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen, som träder i kraft i början av 2019, kommer att förändra mötesförfarandena i alla polisfängelser så att de praktiska arrangemangen i samband med alla möten sköts av polisfängelsets personal.

Delvis på grund av detta resursbehov kommer polisrättningen att rekrytera flera nya väktare. Polisinrättningen kommer senast när den nya lagen träder i kraft att förändra mötesförfarandena så att polisfängelsets personal ansvarar för alla praktiska arrangemang i samband med möten.

Organiseringen av möten eller skötseln av frihetsberövades ärenden ska ske enligt samma kriterier för alla (2485/2018*).

Polisinrättningen i Uleåborg uppger att undersökningsansvaret och förvaringsansvaret har separats både administrativt och i praktiken vid alla polisfängelser som är underställda polisinrättningen.

MEDDELANDE OM RÄTTIGHETER

Med stöd av inspektionen följde polisfängelset inte alltid Polisstyrelsens anvisning, enligt vilken meddelanden om förhållandena vid förvaringslokalen och frihetsberövades rättigheter ska registreras i datasystemet. Dessutom återstår det att utreda hur polisfängelset följde en annan anvisning av Polisstyrelsen, enligt vilken frihetsberövade (oberoende av grunden för frihetsberövandet) efter att ha anlänt till förvaringslokalen utan dröjsmål ska få inte bara blanketten om frihetsberövades rättigheter och skyldigheter, utan också polisfängelsets ordningsstadga och Polisstyrelsens ovan nämnda anvisning (4390/2018*).

BJO konstaterade vid en inspektion av polisfängelserna i Lappland i december 2017 att den handling som innehåller information om frihetsberövades rättigheter och skyldigheter fanns tillgänglig på ett antal olika – mycket ovanliga – språk

men inte på samiska. Med beaktande av bestämmelserna i den samiska språklagen ansåg BJO det motiverat att handlingen finns tillgänglig också på alla tre samiska språken (6796/2017).

Polisstyrelsen uppgav att den upprättat blanketten "frihetsberövades rättigheter och skyldigheter" på samiska.

MATHÅLLNINGEN

Enligt lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen ska mathållningen för de frihetsberövade ordnas så att de får en hälsosam, mångsidig och tillräcklig föda. Närmare bestämmelser om mathållning ges genom en förordning av inrikesministeriet. Enligt förordningen har frihetsberövade rätt till två måltider per dag, om frihetsberövandet varar i över 12 timmar utan avbrott. Åtminstone en av måltiderna ska vara varm. Vid behov kan det även andra lämpliga måltider ordnas för frihetsberövade med beaktande av frihetsberövandets tidpunkt och varaktighet.

Under inspektionerna i polisfängelser har bl.a. mathållningen i fängelserna utretts. Då har det framkommit att väldigt olika lösningar används beroende på polisfängelset och också beroende på t.ex. om det är vardag eller helg. I vissa situationer kan tiden utan måltider bli för lång. BJO har på eget initiativ tagit upp ärendet för utredning och begärt att inrikesministeriet bedömer om det nuvarande förfarandet och de gällande bestämmelserna i alla situationer tryggar den hälsosamma, mångsidiga och tillräckliga kost för frihetsberövade som förutsätts i lagen (4488/2017).

Undersökningarna har också gett upphov till frågan om hur polisfängelsernas mathållning borde bedömas med tanke på livsmedelsgäststiftningen. BJO tog upp ärendet på eget initiativ. BJO ansåg att det är motiverat att Polisstyrelsen tillsammans med det dåvarande Livsmedelssäkerhetsverket Evira (fr.o.m. den 1 januari 2019 Livsmedelsverket) utreder vilka krav livsmedelsgäststiftningen ställer på polisfängelsernas mathållning som helhet och med beaktande av särskilda lokala arrangemang.



Mathållningen vid polisfängelset i Kuopio.

BJO konstaterade också att det finns skäl att beakta de faktorer som framkommer i utredningen när lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen samt bestämmelser och anvisningar som utfärdats med stöd av lagen förnyas. Polisstyrelsen ombads meddela vilka åtgärder den har vidtagit i ärendet (59/2018).

Polisstyrelsen konstaterade som sin synpunkt att livsmedelssäkerheten inte förverkligades fullständigt vid alla polisfängelser. Polisstyrelsen meddelade att den fortsätter att utreda ärendet tillsammans med Evira.

Under BJO:s inspektion konstaterades det att dagens varma måltid serverades redan tidigt på eftermiddagen. Väntan på nästa måltid följande morgon blev lång, även om kvällsmålet beaktas. Om det inte är möjligt att ändra denna måltidsrytm, bör det enligt BJO fästas särskild vikt vid kosten

och måltidsrytmen för de frihetsberövade vars hälsotillstånd förutsätter detta, t.ex. personer som har diabetes (849/2018*).

Polisinrättningen meddelade att personalrestaurangen varje dag levererar extra påsar med kvällsbit till polisfängelset, vilka vid behov kan delas ut till personer som på grund av sitt hälsotillstånd eller andra orsaker behöver fler eller mer regelbundna måltider.

BJO har i ett avgörande som gäller ett klagomål föreslagit att polisen ska gottgöra den olägenhet som klagandena har åsamkats, då polisen allvarligt försummat sin skyldighet enligt polislagen att ombesörja mathållningen i polisfängelset. Fyra personer hade med stöd av polislagen tagits i förvar och var frihetsberövade i 19 timmar. Under denna tid fick de ingen mat (5304/2017*).

Polisen meddelade att den kommit överens med klagandena om ersättning för olägenheten och en ersättning på 150 euro hade betalats till respektive klagande.

FÖRVARING AV EN BROTTSMISSTÄNKT I TILLNYKTRINGSCELL

Det är förbjudet att använda polisfängelsets förvaringslokaler på grund av problem med inomhusluften. Förvaringslokalen som fungerar som tillfällig lokal är i första hand avsedd för personer som gripits med stöd av polislagen, d.v.s. främst för berusade. Trots detta verkar det på basis av handlingar och väktarnas redogörelser som att personer som gripits på grund av brott synnerligen ofta förvarats i dessa lokaler. Det förblev oklart på vilka kriterier detta gjordes, eftersom det inte fanns några celler avsedda för ändamålet i förvaringslokalen. Ombudsmannen utredde ärendet separat på eget initiativ (4392/2018*).

POSITIVA IAKTTAGELSER

Det styrningsbrev som Polisstyrelsen skickat till polisrinrättningarna visar att Polisstyrelsen har tagit det aktiva grepp om styrningen av polisfängelserna som önskats av den.

Fr.o.m. 2019 har Polisyrkeshögskolan återigen börjat ordna väktarkurser varje höst och överväktarkurser mer sällan.

3.5.9 FÖRSVARSMAKTEN

Det nationella besöksorganet genomförde år 2018 tre inspektioner av försvarsmaktens förvaringslokaler. Alla inspektioner var oanmälda. Inspektionsobjekten var:

- Förvaringslokalerna för frihetsberövade vid Pansarbrigadens enhet i Riihimäki den 7 juni 2018, två förvaringsrum (3117/2018)
- Förvaringslokalerna för frihetsberövade vid Karels flygflottilj den 20 november 2018, tre förvaringsrum (6084/2018)
- Förvaringslokalerna för frihetsberövade vid Gardesjägerregementet den 10 december 2018, tre förvaringsrum med plats för 12 personer (6511/2018)

Lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen tillämpas på behandlingen av frihetsberövade i försvarsmaktens förvaringslokaler. Under inspektionerna fästes uppmärksamhet vid förhållandena för de frihetsberövade och behandlingen av dem, samt vid informeringen om rättigheter och säkerheten.

3.5.10 GRÄNSBEVAKNINGSVÄSENDET OCH TULLEN

Gränsbevakningsväsendet har cirka femton förvaringslokaler för frihetsberövade personer. Ofta används förvaringslokalerna gemensamt av Gränsbevakningsväsendet och Tullen. Tullen har också på tre olika ställen lokaler som användes endast av den. Förvaringslokalerna används vid kortvarig förvaring av frihetsberövade personer, innan de överförs till ett polisfängelse, en förvaringsenhet eller en förläggning. Lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen tillämpas på behand-

lingen av frihetsberövade. Förvaringstiderna i dessa rum varierar från cirka en timme till några timmar. Den maximala tiden är i alla fall tolv timmar.

Lokalernas läge, standard och utrustning varierar. Staben för Gränsbevakningsväsendet har godkänt de lokaler som Gränsbevakningsväsendet använder och gjort upp den ordningsstadga som används i förvaringslokalerna. På motsvarande sätt har Tullen för sin del godkänt de förvaringslokaler som den använder och gjort upp den ordningsstadga som används i tullens egna förvaringslokaler. Hur omfattande tullens ordningsstadga är undersöks som bäst på eget initiativ av justitieombudsmannen (6194/2017).

Under inspektionsåret förrättades inga inspektioner av Gränsbevakningsväsendets eller Tullens förvaringslokaler.

3.5.11 BROTTPÅFÖLJDSMYNDIGHETEN

Brottpåföljdsmyndigheten, som lyder under justitieministeriet, har hand om verkställigheten av fängelsestraff och samhällspåföljder. Brottpåföljdsmyndigheten har 26 fängelser. En fånge avtjänar sitt straff antingen i ett slutet fängelse eller i en öppen anstalt. I Finland finns 15 slutna fängelser och 11 öppna anstalter. Därtill finns det en öppen avdelning vid vissa slutna fängelser. Vid inspektionerna prioriteras de slutna fängelserna. Det genomsnittliga antalet fångar har under flera år förblivit oförändrat, d.v.s. cirka 3 000.

Även inom brottpåföljdsområdet pågår omfattande byggprojekt med anknytning till fängelser. I Helsingfors och Tavastehus fängelse, där det har funnits toalettlösa celler, har väckt störst internationellt intresse. I Helsingfors fängelse har det inte längre funnits sådana celler efter renoveringen som blev klar våren 2017. Ett nytt fängelse har planerats för att ersätta Tavastehus fängelse och avsikten är att det nya fängelset ska vara klart hösten 2020. Problem med inomhusluften har dock konstaterats i de nuvarande lokalerna och därför beslutade man i december 2018 att omedelbart ta fängelsebyggnaden ur bruk.



Renoverad cellkorridor i Helsingfors fängelse.

BJO har under berättelseåret gett riksdagens lagutskott ett utlåtande med anknytning till fångar om regeringens proposition (4724/2018*). I propositionen föreslogs en ny prövningsbaserad grund för övervakning av fångar som beviljas villkorlig frigivning. Den nya grunden skulle vara att fångarna löper hög risk att på nytt göra sig skyldiga till vålds- eller sexualbrott. Under 2018 gavs dessutom två utlåtanden till justitieministeriets kriminalpolitiska avdelning och framfördes 10 förslag, av vilka största delen hade anknytning till lagstiftningen eller upprättandet av förvaltningsområdets interna anvisningar.

BJO föreslog gottgörelse i ett avgörande av ett klagomål från en fånge. Fängelset hade tagit ut skadestånd för ett söndrat föremål från fångens konto utan fångens samtycke. BJO konstaterade att fängelset inte hade rätt till detta utan fångens

samtycke och att fängelset skulle betala tillbaka pengarna. Om ingen överenskommelse kan nås i ärendet, ska fängelset väcka talan om skadestånd hos domstolen (3721/2017).

Fängelset meddelade att pengarna hade returnerats till fångens konto.

Alla inspektionsprotokoll från brottpåföljdsbranschen sänds för kännedom till Brottpåföljdsmyndighetens centralförvaltning och ledningen för brottpåföljdsregionen samt till kriminalpolitiska avdelningen vid justitieministeriet. Oftast ombes också centralförvaltningen och den regionala förvaltningen informera om vilka åtgärder iakttagelserna vid inspektionerna har föranlett.

Justitieombudsmannen får för sin del tillgång till protokoll över inspektioner som sammanställts av brottpåföljdsområdets interna laglighetsövervakning. Därtill överlämnar Brottpåföljdsmyndigheten varje månad statistik över fångtalet och permissioner åt justitieombudsmannen. Ur statistiken över fångtalet framgår bl.a. antalet häktade i fängelserna, andelen manliga och kvinnliga fångar samt andelen fångar under 21 år. I permissionsstatistiken kan man följa upp behandlingen av permissionsansökningarna skilt för varje fångelse, alltså i vilken utsträckning har fångarna ansökt om permission och i vilken utsträckning har permission beviljats.

Under berättelseåret förrättades också inspektionsbesök vid Brottpåföljdsmyndighetens centralförvaltningsenhet och justitieministeriets kriminalpolitiska avdelning.

Inom brottpåföljdsområdet utfördes sammanlagt 13 inspektioner. Av dessa riktades sex inspektioner mot hela anstalten. De inspekterade objekten var:

- Kervo fängelse den 30 januari 2018, 94 fångplatser (448/2018*)
- Laukas fängelse den 23 maj 2018, 59 fångplatser (2337/2018*)
- Kuopio fängelse den 23 maj 2018, begränsat tema (2338/2018*)
- Sulkava fängelse den 3 maj 2018, 48 fångplatser (2339/2018*)

- S:t Michel fängelse den 24 maj 2018, begränsat tema (2340/2018*)
- tågtransporten av fångar den 29 maj 2018 (2648/2018*)
- tillgängligheten i Jokela fängelse den 20 juni 2018 (3183/2018*)
- Juga fängelse den 9 oktober 2018, 40 fängplatser (4652/2018*)
- Pyhäselkä fängelse den 9–10 oktober 2018, 87 fängplatser (4653/2018*)
- tillgängligheten i Pyhäselkä fängelse den 10 oktober 2018 (5322/2018*)
- Helsingfors fängelse den 27 och 29 november 2018, 312 fängplatser (5563/2018*)
- möteslokalerna i Kuopio fängelse den 20 november 2018 (6085/2018)
- tillgängligheten i Helsingfors fängelse den 27 november 2018 (6148/2018*)

Inspektionerna var anmälda med undantag för inspektionerna av fångtransporterna, S:t Michel fängelse, Jokela fängelse och möteslokalerna i Kuopio fängelse. Inspektionen av S:t Michel fängelse var huvudsakligen en fortsättning på inspektionerna som förrättades 2016 och 2017.

Observationerna som gjordes under inspektionerna av fängelsernas tillgänglighet beskrivs även i avsnitt 3.4 Rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Förutom det ovan nämnda förrättades också inspektioner av poliklinikerna i Kervo, Pyhäselkä och Helsingfors, vilka upprätthålls av Enheten för hälso- och sjukvård för fångar. Dessa beskrivs i anslutning till inspektionerna av hälsovården.

FÖRHÅLLANDENA I ISOLERINGSRUMMEN

Bestämmelser om förhållandena vid observation infördes i fängelseförordningen 2015. I bestämmelserna konstateras bl.a. att en fånges rättigheter kan begränsas endast om det är nödvändigt för att syftet med observationen ska nås. När en fånges rättigheter begränsas ska grunden för att fången ställs under observation beaktas. Att en fånge ställs under observation ska således inte automatiskt leda till att fånge t.ex. är tvungen att äta på golvet.



Isoleringsrum vid Juga fängelse.

BJO har i sitt beslut av den 23 februari 2018 tagit ställning till möbleringen i isoleringscellerna, inklusive observationscellerna. BJO ansåg att det var problematiskt att alla celler på den isolerade avdelningen i Riihimäki fängelse var omöblerade. I cellerna på den isolerade avdelningen fanns endast en madrass på golvet. Även andra fängelser hade omöblerade celler på den isolerade avdelningen. Fångar placeras i isoleringsavdelningens celler på olika grunder – t.ex. som disciplinstraff eller som säkerhetsåtgärd. På grund av detta måste det från fall till fall övervägas i vilken typ av cell och i hurdana förhållanden fången ska placeras i varje enskild situation.

Enligt BJO kan man inte utgå från att en fånge i alla situationer kan placeras i en omöblerad cell. BJO ansåg också att det till fängelserna borde skaffas möbler som kan ges till en fånge i cellen. Med tanke på en människovärdig behandling är det inte acceptabelt att fångarna måste äta på golvet. Fängelserna har olika praxis i ovan nämnda frågor. BJO ansåg att det är motiverat och viktigt att Brottsförhållandenmyndighetens centralförvaltningsenhet ger fängelserna en anvisning om hur och i vilka förhållanden placeringen på isoleringsavdelning ska verkställas (1276/2017*).

Brottsförhållandenmyndigheten meddelade att den kommer att utfärda anvisningar om hur och i vilka förhållanden bl.a. observation, observation i isolering

och straff i enrum ska verkställas. Centralförvaltningsenheten kartlägger möbleringen vid varje enhet med beaktande av de krav på möblering som framställs i justitieombudsmannens avgörande.

I observationscellerna fanns ingen annan möblering än en toalettstol och en madrass på golvet (4653/2018*).

Enligt uppgifter från fängelset hade fyra bordskuber anskaffats och de var redan på plats.

Fängelselagen förutsätter att cellerna ska ha en larmanordning, med vilken fången omedelbart kan få kontakt med personalen. För att kunna använda larmknappen för att kontakta fängelsets personal förutsattes det att personen som placerats i cellen satte sig på knä och sedan lade sig på mage för att nå knappen. Detta kunde försätta personen i livsfara t.ex. i samband med ett sjukdomsanfall. Knappens placering kunde också uppfattas som ytterst förnedrande ur den frihetsberövades synvinkel (2338/2018*).

Brottspåföljdsområdet i Östra och Norra Finland meddelade att de gamla knapparna i Kuopio fängelse hade tagits ur bruk och nya knappar nu fanns på samma höjd som dörrhandtaget. Meddelandet innehöll också bilder av knapparnas nya placering.



BJO Pölönen prövar isoleringsrummets larmknappens tillgängligheten vid Puhäselkä fängelse.

Inspektörerna rekommenderade att dricksvatten ges till fångarna i plastflaskor, tills cellerna får fungerande vattenkranar. Under inspektionen inledde fängelset åtgärder för att skaffa plastflaskor (2340/2018*).

I samband med inspektionen av fängelsets isoleringslokaler upptäcktes det att lamporna i den ena isoleringscellen inte alls fungerade. Enligt uppgifter som erhållits av anstalten i efterhand har felet i belysningen reparerats och belysningen fungerar. Ledningen för anstalten uppgav att isoleringscellen senast användes i juni 2018. I cellen fanns det fortfarande (i oktober) obäddade sängkläder. Efter inspektionen meddelade anstalten att sängkläderna hade avlägsnats och cellen städats (4652/2018*).

Isoleringscellen hade en toalettstol, men ingen vattenkran. Cellen hade en brits men ingen egentlig säng. Bilden från övervakningskameran syntes i fängelsets kontrollrum. På kameran i cellen gick det inte att se när kameran var påslagen. Toalettstolen i cellen syntes i kamerabilden på monitorn. När kameran var påslagen var det således inte möjligt för den som placerats i cellen att använda toaletten utan att bli filmad. Under inspektionen fästes fängelsets uppmärksamhet på att kameraövervakning av en person som placerats i isoleringscell enligt fängelselagen är möjligt endast om fången har placerats i cellen på grund av observation eller observation i isolering (4652/2018*).

PLACERING AV HÄKTADE

Häktningslagen förutsätter att häktade och fångar som avtjänar straff har egna avdelningar. Häktade kan placeras på samma avdelning som straffångar endast om vissa villkor som fastställs i lag uppfylls.

I fängelset var det praxis att placera straffångar och häktade på samma avdelningar. Fängelset hade uppmärksamats på detta redan under den inspektion som förrättades 2007. Vid inspektionstidpunkten var fängelset synnerligen fullt och antalet häktade varierade mycket. Det fanns också ganska få boendeavdelningar. Dessa faktorer innebar förståeliga svårigheter för fängelset i fråga om inhyshysningen av häktade. Placeringen av häktade

på en separat avdelning är dock en tydlig utgångspunkt i lagstiftningen och de internationella rekommendationerna. Grunden för detta är oskylighetspresumtionen.

BJO konstaterade att fängelset inte hade följt lagen i samband med placeringen av häktade, eller ens fängelsets egna placeringsanvisningar eller fördelningen på avdelningar enligt fängelsets dagordning. Fängelsets förfarande hade också varit felaktigt i fråga om kvinnliga häktade, då de hade placerats i samma celler som straffångar (4653/2018*).

TID UTANFÖR CELLEN

I justitieombudsmannens avgöranden och de internationella rekommendationerna har man redan länge utgått från att fångar bör få tillbringa en skälig tid utanför cellen, åtminstone åtta timmar per dygn. Under den tiden ska de erbjudas meningsfull och utvecklande verksamhet, t.ex. arbete, rehabilitering, utbildning och motion.

Efter inspektionen ombads fängelset lämna en redogörelse för hur många timmar fångarna hade deltagit i verksamhet under en viss vecka. Situationen verkade vara synnerligen bra på vardagar, då största delen av fångarna på avdelningarna tillbringade över åtta timmar utanför cellen. På helgerna var situationen dock betydligt sämre. Dessutom medförde de kvinnliga fångarnas ytterst dåliga funktionsförmåga begränsningar i fråga om placeringen av dem i verksamhet.

BJO konstaterade att det är svårt att uppnå en tillräcklig öppenhet på avdelningarna enbart genom att öka antalet aktiviteter. BJO såg ingen orsak till varför cellernas dörrar inte kunde vara öppna också när ingen ledd eller övervakad verksamhet ordnas på avdelningen (4653/2018*).

Den tid som fångarna hade möjlighet att dagligen tillbringa utanför cellen varierade mellan mindre än tre timmar och cirka fem timmar, beroende på avdelningen. På två avdelningar hade fångarna dessutom inte möjlighet att gå till fängelsebutiken för att göra inköp, utan var tvungna att beställa de produkter de ville ha (5563/2018*).

En bötesfånge är en fånge som avtjänar förvandlingsstraff för böter. Förvandlingsstraff utdöms för en bötfälld vars böter inte kunnat inkasseras. På placeringen av bötesfångar tillämpas samma bestämmelser som för straffångar och bötesfångar har samma rätt att få delta i olika aktiviteter. Beslut om placering i verksamhet hade dock inte fattats för en enda av bötesfångarna. Avdelningen var den allra mest slutna i fråga om den tid cellerna var öppna och uppenbarligen hade ingen verksamhet ordnats för fångarna på avdelningen (5563/2018*).

FÖRBUD MOT RÖKNING

Enligt fängelselagen kan rökning förbjudas i fångarnas bostadsrum. Om rökning förbjuds i fångarnas bostadsrum, ska fångarna ges möjlighet att röka i rökrum eller på något annat sätt. Brottsförmyndighetens centralförvaltningsenhet fattar beslut om förbud mot rökning i fängelserna. Centralförvaltningsenheten utfärdar också närmare föreskrifter om arrangemang för rökning.

Centralförvaltningsenheten utfärdade den 15 juni 2018 en föreskrift enligt vilken fångarna ska ges möjlighet att röka åtminstone tre gånger per dag med jämna mellanrum, t.ex. på morgonen, dagen och kvällen. Helsingfors fängelse är det första slutna fängelset där det är förbjudet för fångarna att röka i bostadsrummen. Förbudet mot rökning trädde i kraft den 1 augusti 2018.

Under inspektionen utreddes främst fängelsets förfaranden samt hur rökningen och rökningförhållandena hade ordnats i praktiken och hur fångarna upplevde saken. Åtskilliga klagomål om förbudet mot rökning hade inlämnats av fångarna, och därför togs det under inspektionen ingen ställning till det egentliga förbudet mot rökning. Fångarna kritiserade inte i någon större utsträckning att man inte längre fick röka i bostadsrummen. Däremot kritiserade de besluten och förfarandena med anknytning till begränsningen av rökningen. På beslut av fängelsedirektören hade inköpen av tobaksprodukter begränsats till tre tobaksaskar per vecka på grund av det begränsa-

de förvaringsutrymmet på avdelningarna. Fångarna hade inte heller längre möjlighet att göra s.k. rulltobak, som skulle ha varit billigare.

En fånge fick inte ge sin cigarrett till en annan fånge under utomhusvistelsen. Man berättade för inspektörerna att endast de fångar som tog med sig sina cigaretter (högst två) när de gick ut fick vistas utomhus i syfte att röka. Därför kunde det hända att fångar som inte rökte fick tillbringa mindre tid utanför cellen än rökare. Under inspektionen framkom det också att om en fånge blev fast för att röka någon annanstans än i utrymmet för utomhusvistelse, var följden ett två veckors förbud mot att köpa tobak (5563/2018*).

HUR HÄLSOVÅRDENS RESURSER PÅVERKAR FÄNGELSETS VERKSAMHET

En observation under inspektionerna av fängelset och polikliniken i Kervo var att de små personalresurserna vid polikliniken påverkade hur många fångar som fick opioidsstitutionsbehandling fängelset hade möjlighet att ta emot. BJO ansåg att det är oroväckande om en fånges förflyttning till öppen anstalt hindras på grund av att hälsovården inte har tillräckliga resurser (448/2018*). Samma problem framkom vid inspektionen av Sulka-va fångelse i maj 2018 (2339/2018*).

BJO konstaterade att samarbetet mellan Brotts-påföljdsmyndigheten och Enheten för hälso- och sjukvård för fångar inte var optimalt när det gäller hur fångarnas behov av hälsovårdstjänster och hälsovårdens personalresurser beaktas i placeringen av fångar. I egenskap av centrala aktörer borde också bedömningscentrumen vara medvetna om anstaltens beredskap att svara på hälsovårds-behoven hos de placerade fångarna. Vårdrekommendationerna som Enheten för hälso- och sjukvård för fångar har utfärdat förutsätter att substitutionsbehandling genomförs som ett multiprofessionellt samarbete. I detta ingår fängelsets rusmedelsarbetare, vars uppgift enligt rekommendationerna är att sköta den psykosociala rehabiliteringen av fångar som får substitutionsbehandling.

I rekommendationerna fastställs även minimikrav för sjukskötarens och läkarens närvaro, för att substitutionsbehandling över huvud taget ska

kunna genomföras i fängelseförhållanden. Det verkade som att dessa krav inte uppfylldes vid alla öppna anstalter. BJO rekommenderade att fångens hälsotillstånd alltid ska beaktas i samband med placeringen av fångar när det är känt att fången kommer att ha ett större behov än vanligt av hälsovårdstjänster. Detta gällde åtminstone fångar med funktionsnedsättning och fångar som får substitutionsbehandling.

UTLÄNNINGARS STÄLLNING OCH BEHANDLINGEN AV UTLÄNNINGAR

De utländska fångarnas andel har ökat i fängelserna. Idag är cirka 18 % av fångarna utlänningar. Under inspektionerna strävar man efter att ta hänsyn till dessa fångar bl.a. genom att diskutera med dem via tolkar. Syftet med diskussionerna är att utreda bl.a. om de har fått information om sina rättigheter och skyldigheter.

Fängelserna använder fortfarande inte tolktjänster i tillräcklig utsträckning i kontakten med utländska fångar (2339/2018*).

Fängelset uppgav att en offert på tolktjänster hade begärts för att ordna tjänsten i fängelset. Enhetliga förfaranden för användning av tolktjänster diskuteras i arbetsgrupperna.

Trots att handboken om ankomst till fängelset kan finnas i många språkversioner, ges handboken inte nödvändigtvis aktivt till utländska fångar när de kommer till fängelset. Tillgången på tidningar och böcker på olika språk kan också variera i fängelserna. Utländska fångar efterfrågar i synnerhet utländska tv- och radiokanaler (5563/2018*). BJO har separat på eget initiativ börjat utreda utländska fångars möjlighet att ta del av tv-sändningar.

I samband med ett besök vid justitieministeriets kriminalpolitiska avdelning framförde BJO sin synpunkt om att det borde finnas en engelskspråkig version av fängelselagen och häktningsslagen som kunde delas ut till fångarna.

Enligt uppgifter från justitieministeriet är översättningarna nu klara och finns bland författningsöversättningarna i Finlex. Brottspåföljdsmyndighe-

ten har blivit ombedd att se till att utländska fångar får information om sina rättigheter med hjälp av översättningarna.

När utländska fångar hörs berättar de om samma saker som andra fångar, d.v.s. t.ex. om att möten inte förverkligas eller att den slutna avdelningen orsakar ångest. Däremot är övervakningspersonalens beteende gentemot utlänningar mer sällan föremål för kritik.

Brottspåföljdsmyndigheten meddelade 2018 på sina webbsidor att de har publicerat ett flerspråkigt introduktionsmaterial. I anslutning till detta har en guide för ankomst till fängelset publicerats i videoform på fem olika språk. Målet är att videon ska ge fångarna tillräcklig grundläggande information om den slutna anstaltens verksamhet, fångarnas rättigheter och strafftiden på fångens eget språk. I Helsingfors fängelse kände man inte till materialet vid inspektionen som förrättades i november. Inspektörerna hade därför inte möjlighet att utreda fångarnas erfarenheter av guiden.

TRANSPORT AV FÅNGAR MED TÅG

Fångtransportrutten börjar i Helsingfors och slutar i Uleåborg. Restiden är nästan nio timmar. När det gäller resans längd måste man också beakta att fångarna som kommer till avgångsstationen för transport placeras på tåget redan cirka en timme före avgång, vilket innebär att en fånge som mest kan befinna sig på tåget i tio timmar. Inspektörerna reste med tåget i cirka en timme från Helsingfors till Lahtis. Under inspektionen intervjuades fyra fångar. I detta skede transporterades fem fångar.

Informationen om drickbarheten hos vattnet i cellernas kranar var motstridig. BJO konstaterade att det finns skäl att utreda om vattnet som kommer från kranarna i cellerna är drickbart eller inte. Redan det faktum att vagnarna har använts i cirka 35 år är en orsak att undersöka vattenkvaliteten. Enligt BJO ska det i cellerna finnas information till fångarna om huruvida kranvattnet kan användas som dricksvatten eller inte.

BJO konstaterade att det också är obligatoriskt att ge fångarna information om att dricksvatten är tillgängligt, vare sig det kommer från en kran eller en flaska. Fångarnas möjlighet att få dricksvatten under resan ska i varje fall omedelbart ombesörjas, vid behov genom att skaffa flaskvatten till fångarna. Fångarna bör informeras tillräckligt tydligt om detta och man bör även beakta fångar som inte kan finska.

Brottspåföljdsmyndigheten meddelade att de omedelbart vidtagit åtgärder för att ordna dricksvatten i flaskor till fångarna och börjat bereda information om detta. Dessutom konstateras det i informationen att vattnet från kranarna inte ska drickas, eftersom vattenkvaliteten utreds. Informationen till resenärerna i fångvagnarna sammanställs på åtta olika språk.

BJO ansåg inte att fångarna behandlades på ett människovärdigt sätt när de måste använda toaletten i närvaro av andra fångar. Detta var också en allvarlig kränkning av fångens integritetsskydd. Situationen var förnedrande inte bara för den fånge som använde toaletten, utan också för de andra fångarna i cellen, när man beaktar att cellerna är väldigt trånga och har dålig ventilation. Det planerade insyns- och stänkskydd som nämns i Brottspåföljdsmyndighetens utlåtande förändrade inte situationen.

BJO konstaterade att han inte har någon orsak att tvivla på väktarnas utsago om att en fånge på begäran får använda toaletten ensam. En situation där fångarna inte känner till denna möjlighet motsvarar dock en situation där denna möjlighet inte finns. Fångarna bör informeras tillräckligt tydligt om detta och man bör även beakta fångar som inte kan finska.

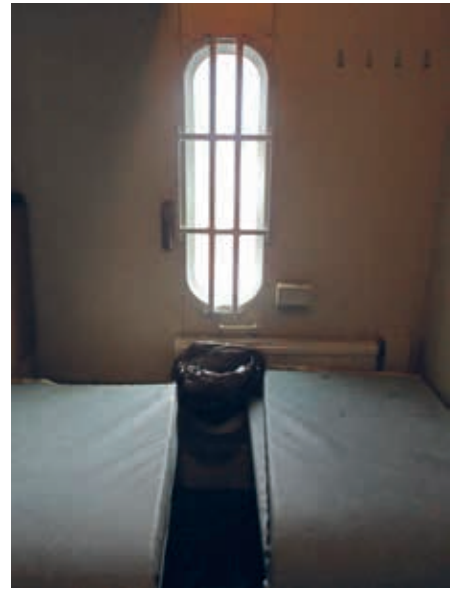
Brottspåföljdsmyndigheten uppgav att den börjat bereda ett meddelande till fångvagnens celler om att fångarna kan be väktarna om att få använda ett separat toalettutrymme ensamma. I fortsättningen kommer man också att muntligt informera alla som transporteras om detta.

BJO ansåg att funktionen hos larmanordningarna och andra tekniska anordningar i fångvagnen behöver kontrolleras regelbundet, helst alltid när en



Fångvagnen vid Helsingfors utgångsstation.

Bilder av vagnens celler.



Till vänster cellens toalett.

Ovanför en bild av fångvagnens behållare för dricksvatten.

transport har slutförts. Även renligheten och t.ex. madrassernas skick bör ombesörjas bättre. BJO uppmanade myndigheten att utreda om det går att göra något åt den höga temperaturen i cellerna. Det fanns också skäl att utreda om ventilationskanalerna behöver rengöras.

Brottspåföljdsmyndigheten meddelade att man i fortsättningen regelbundet kommer att kontrollera att wc- och väktaranropen fungerar. VR hade kontaktat det företag som sköter städningen i fångvagnarna för att höja renlighetsnivån. Som en omedelbar åtgärd hade klottret på väggarna avlägsnats. VR meddelade att madrasserna i fångvagnarna kommer att förnyas och att ventilationskanalerna kommer att börja putsas regelbundet. Dessutom kartläggs åtgärder som skulle göra det möjligt att sänka den höga temperaturen.

En fånge som inte röker får inte mot sin vilja placeras i samma cell som fångar som är rökare. Detta är något som man ska fråga fången om.

I Brottspåföljdsmyndighetens strategi fastställs en rökfri myndighet före 2020 som ett mål. Enligt Brottspåföljdsmyndigheten kommer man inom ramar för detta projekt också att beakta förhållandena i fångvagnarna.



BJO uppmanade myndigheten att överväga reskostens kvantitativa och kvalitativa tillräcklighet. I synnerhet borde man fästa vikt vid beaktande av behoven för sådana fångar vars hälsotillstånd förutsätter en viss kost (såsom diabetiker).

Brottspåföljdsmyndigheten meddelade att en helhetsreform av mathållningen kommer att genomföras. I samband med reformen beaktas de aspekter som nämns i protokollet. Innehållet i matsäcken kommer att förnyas och den förnyade matsäcken börjar användas i början av 2020.

BJO ansåg att det inte är ändamålsenligt att man i fångtransportvagnarna transporterar fångar som har sjukdomar som förutsätter särskild observation och är förknippade med en risk för sjukdoms-

anfall. Bedömningen av en fånges hälsorisker ska inte göras av väktarna som ansvarar för transporter, utan av en sakkunnig inom hälsovården.

BEAKTANDE AV EN FÅNGE SOM BEHÖVER SÄRSKILT STÖD

Fängelset känner inte nödvändigtvis alltid till en fångs funktionsnedsättning eller störningar som påverkar fångens funktionsförmåga – t.ex. en lindrig utvecklingsstörning eller utvecklingsstörningar inom autismspektrumet såsom Asperger eller ADHD – om inte fången själv informerar om detta. Denna information och information om hur funktionsnedsättningen eller störningen påverkar fångens liv har dock stor betydelse för hurdana mål som ställs upp för fången i planen för strafftiden och med vilka metoder fången har möjlighet att nå sina mål. Det förblev oklart för inspektörerna på vilket sätt fånghälsovården deltog i upprättandet och uppföljningen av planen för strafftiden när det var fråga om en fånge som behöver särskilt stöd (5322/2018*).

Det fanns en inva-cell på fångelssets ankomstavdelning. Avdelningen hade inga gemensamma utrymmen och celldörrarna hölls stängda. Alla fångar som placerats i cellerna på avdelningen – även fången som placerats i inva-cellen – åt i sina celler. Det var möjligt att dagligen lämna cellen för utomhusvistelse. BJO konstaterade att placeringen av inva-cellen på ankomstavdelningen i praktiken innebar att en rörelsehindrad fånge alltid måste inhysas på slutan avdelning, även om fången annars kunde placeras på en öppnare avdelning. Förfarandet i samband med placering av en rörelsehindrad fånge var inte i enlighet med fångelselagen (5322/2018*).

POSITIVA IAKTTAGELSER OCH GOD PRAXIS

Alla hade möjlighet att gå till fångelssets butik. Även fångar som avtjänade straff i enrum kunde själva göra inköp en gång i veckan. Ingen behövde sköta sina ärenden med beställningskuponger (4653/2018*).



Undervisningskök vid Helsingfors fängelse.

Till höger fängelsets butik vid Pyhäselkä fängelse.



I samband med inspektionen av Vanda fängelse i slutet av 2017 fick BJO bekanta sig med bilderboken "Tervetuloa Vantaan vankilaan" (välkommen till Vanda fängelse), som utformats för besökare och i synnerhet barn. Med hjälp av boken fick besökarna en bättre uppfattning om i hurdana förhållanden deras närstående bor i fängelset, vilket för sin del kunde minska deras oro över sin närståendes situation. BJO ansåg att det var en mycket bra idé att göra en bilderbok om fängelset och önskade att man ska ta till sig förfarandet också vid de övriga fängelserna (6206/2017*).

Vanda fängelse hade också utarbetat en kokbok, som innehöll instruktioner för fångarna om hur man lagar mat av de produkter som finns i fängelsets butik. Åtskilliga fångar deltog i utarbetandet av kokboken och hushållsmästaren testade att alla recept fungerade. Matlagning är en del av livskompetensen. BJO ansåg att kokboken var en mycket god idé och önskade att även andra fängelser skulle börja använda kokboken eller utarbeta egna kokböcker (6206/2017*).

3.5.12 UTLÄNNINGSÄRENDEN

I slutet av 2018 fanns det cirka 10 700 asylsökande i Finland, och majoriteten av dem var bosatta i 43 förläggningar. Det fanns dessutom sex enheter avsedda för ensamkommande minderåriga. Förutom på förläggningar bor asylsökande också i privat inkvartering. En asylsökande kan enligt 121 § i utlänningslagen tas i förvar exempelvis för att utreda dennes identitet eller för att trygga verkställigheten av beslut om avlägsnande ur landet.

I Finland finns två förvarsenheter för utlännings- ningar, i Joutseno och i Krämertsskog i Helsingfors. Båda enheterna lyder numera under Migrationsverket efter att förvarsenheten i Krämertsskog överfördes från Helsingfors stad till Migrationsverket den 1 januari 2018. Förvarsenheten i Joutseno har 68 platser och förvarsenheten i Krämertsskog 40 förvarsplatser.

Vid förläggningarna och förvarsenheterna kan finnas personer som har blivit offer för människohandel. Det är en utmaning att identifiera dem. Hjälpssystemet för offer för människohandel drivs i samband med förläggningen i Joutseno. Enligt

Migrationsverkets meddelande antogs 163 nya klienter till hjälpsystemet 2018. Av dessa har 52 bedömts vara offer för utnyttjande som tyder på människohandel i Finland. I slutet av 2018 omfattades sammanlagt 455 personer av tjänster som ingår i hjälpsystemet.

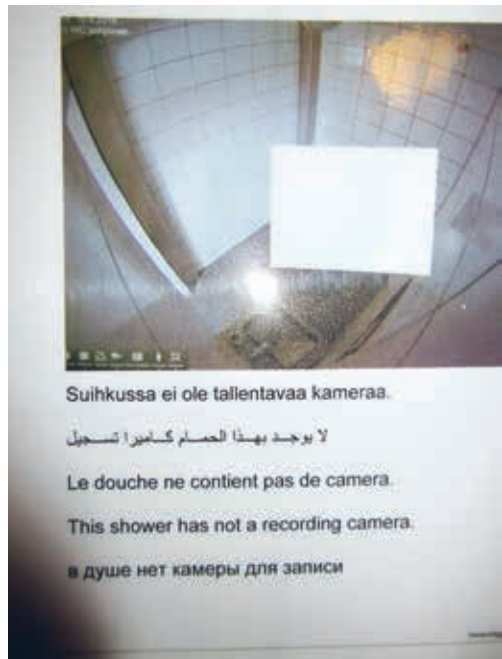
Justitieombudsmannen övervakar inte i egenkap av nationellt besöksorgan tillbakasändningar av utlänningar, trots att han har behörighet till detta. Orsaken till det är att diskrimineringsombudsmannen har fått tillsynen över avlägsnanden ur landet som ett särskilt uppdrag. Däremot har justitieombudsmannen fått ta emot klagomål med kritik i frågor som gäller avvísingsflygningar för asylsökande, som t.ex. polisens förfarande. Under berättelseåret förrättades en inspektion av utlänningspolisen vid polisinspektionen i Helsingfors.

Inspektionerna av förläggningarna har hittills förrättats med mandat av justitieombudsmannen. Som ett exempel på detta kan nämnas en oanmäld inspektion av avdelningen för intensifierat stöd vid förläggningen i Lahtis, som upprätthålls av Finlands Röda kors och har 20 klientplatser. Avdelningen är avsedd för vuxna asylsökande med mentala problem eller missbruksproblem. Frågor som berör asylsökande beskrivs närmare i avsnitt 4.9.

Målet är att besöka båda förvarsenheterna regelbundet. Det nationella besöksorganet förrättade ett inspektionsbesök vid förvarsenheten i Krämertsskog i december 2017 (6966/2017*) och ett inspektionsbesök vid förvarsenheten vid förläggningen i Joutseno i november 2018 (5145/2018*). Följande ställningstaganden och rekommendationer gäller förvarsenheten i Joutseno.

INTEGRITETSSKYDDET I ISOLERINGS- LOKALENS DUSCHRUM

Under det föregående inspektionsbesöket observerades det att isoleringsrummets övervakningskamera hade monterats på ett sådant sätt att en duschande persons överkropp var synlig i bild. JO var inte övertygad om att kameraövervakning var nödvändigt i duschen. Enligt Migrationsverket behöves kameraövervakningen i synnerhet för att garantera säkerheten för självdestruktiva klienter. En



Kameraövervakning i isoleringslokalens duschrum.

annan viktig orsak till övervakningen var förebyggande av eventuell skadegörelse.

Efter JO:s ställningstagande justerades emellertid kameraövervakningen i duschen så att den duschande personens överkropp inte längre syns i bild. Dessutom sattes en skylt upp på väggen i duschen, som informerar om vilka delar av duschen som syns i kameraövervakningen. Kameraövervakningen i duschen var inte inspelande.

JO konstaterade att alla lokaler i en förvarsenhet får övervakas med kamera med stöd av lagen om bemötande av utlänningar som tagits i förvar. I vissa utrymmen – t.ex. inkvarteringsrummen, toaletterna och duscharna – får det inte finnas någon inspelande kamera. Ett undantag till detta är ett rum där personen placeras i separat förvar under förvarstiden. Rummet i fråga anses inte vara ett inkvarteringsrum och det får alltså finnas en inspelande kamera i rummet.

JO konstaterade att inget annat förvaltningsområde som förfogar över lokaler där frihetsberövade kan hållas har lagstadgad rätt att använda teknisk övervakning i samma omfattning som förvarsenheterna för utlänningar. Detta gällde såväl psykiatriska sjukhus som fängelser och polisens förvarlokaler. I alla dessa lokaler isoleras även självdestruktiva personer och personer som löper högre risk att förorsaka materiell skada.

JO var inte övertygad om att det är nödvändigt att övervaka duschen i isoleringsrummet med kamera. Om det i enskilda fall anses oundvikligt att kontinuerligt övervaka en person på grund av självskadebeteende, ansåg JO att det är ett bättre alternativ att övervaka duschbesöket personligen. JO ansåg att situationen var mycket problematisk, särskilt med tanke på integriteten för utlänningar som var placerade i en förvarsenhet. Toaletten och duschen i isoleringsrummet kan användas av både kvinnor och män som tagits i förvar och som placerats i separat förvar.

Både kvinnliga och manliga anställda deltar i övervakningen. Den som övervakas vet inte vem som övervakar honom eller henne och kan inte veta om flera personer befinner sig i kontrollrummet under övervakningen. Vetskapen om att personen övervakas även i duschen kan inverka på om personen vill tvätta sig över huvud taget. JO

var inte heller övertygad om att de justeringar av kameraövervakningen i duschen som nu gjorts var tillräckliga för att skydda integriteten för den som använder utrymmet. Av övervakningsbilden kan man dra slutsatsen att det är möjligt att följa den som ska duscha ända tills personen står under duschstrålen.

FÖRHÅLLANDENA I ISOLERINGSRUMMEN

Isoleringsrummen var renoverade och snygga, men mycket asketiska och celliknande. JO rekommenderade att förvarsenheten vidtar åtgärder för att trygga en ändamålsenlig och människovärdig behandling av en person som tagits i förvar i de nuvarande lokalerna avsedda för separat förvar. Utrymmet borde åtminstone ha något slags bord, vid vilket det är möjligt för personen att äta. Det vore bra om den tunna madrassen som är avsedd som bädd byts ut till en hög, sängliknande madrass. JO rekommenderade också att klockor som är trygga att använda skaffas till isoleringsrummen så att en frihetsberövad person kan kolla tiden.

Förvarsenheten meddelade att 30 cm höga säkerhetssängar och bordskuber hade beställts till isoleringsrummen. Dessutom kommer säkra klockor att skaffas till rummen.

IDENTIFIERING AV SJÄLVDESTRUKTIVITET OCH FÖREBYGGANDE AV SJÄLMORD

Under året hade åtskilliga fall med anknytning till självdestruktivitet och ett självmord inträffat vid förvarsenheten. I samband med inspektionen fick förvarsenhetens ledning information om Brottsförhållningsmyndighetens utbildningsmaterial om förebyggande av självmord och bedömning av brådskande vårdbehov. Inspektörerna fick intrycket att förvarsenhetens personal inte var medveten om Migrationsverkets anvisningar om detta.

JO rekommenderade att Migrationsverket går igenom sina anvisningar om självmord och bedömer om de i tillräcklig utsträckning behandlar identifiering av självmordsrisk samt de anställdas verksamhet, ansvarsfördelning och informations-

förmedling för att förebygga självmord. Det vore också bra att öka personalens utbildning om förebyggande av självmord och medvetenheten om anvisningarna.

3.5.13 SOCIALVÅRDENS ENHETER FÖR BARN OCH UNGA

Enligt barnskyddslagen kan begränsande åtgärder som avses i lagen tillgripas endast mot barn inom sådan vård utom hemmet (också brädslande placering) som ordnas som anstaltsvård eller motsvarande. Enheter som ger vård utom hemmet kan vara kommunens egna enheter eller enheter som drivs av en privat serviceproducent av vilka den kommun som är ansvarig för placeringen köper tjänster i anslutning till vård utom hemmet. I Finland finns det cirka 770 enheter som tillhandahåller vård utom hemmet, av vilka cirka 670 verksamhetsenheter drivs av privata serviceproducenter.

Det nationella besöksorganets inspektionsbesök har enbart riktats mot anstalter eller motsvarande. Vid barnskyddsinspektioner hörs så många barn som möjligt, d.v.s. i regel alla som går med på att tala med inspektörerna. När barnen hörs blir de upplysta om att de kan kontakta inspektörerna om de utsätts för bestraffningsåtgärder eller motsvarande som en följd av inspektionen. Också personalen påminns under inspektionens gång om förbudet mot repressalier. Detta nämns också i varje inspektionsprotokoll.

Inspektionerna företas i regel oanmälda och räcker 1–2 dagar. Under inspektionerna fås det särskild vikt vid begränsande åtgärder riktade mot barn och beslutsfattandet om dessa åtgärder. Har ett beslut om begränsande åtgärder över huvud taget fattats och har barnet hörts i samband med beslutet? Brister har också framkommit i delgivningen av beslut till barnet. Man identifierar inte heller alltid gränsen mellan godtagbara fostringsmetoder och begränsande åtgärder. Man försöker begränsa barnet genom att hänvisa till fostran trots att situationen ofta förutsätter ett begränsningsbeslut.

BJO har betraktat det som absolut nödvändigt att myndigheterna som övervakar vården utom hemmet reagerar när de upptäcker sådana missförhållanden eller brister i vårdplatsens verksamhet som kan påverka de placerade barnens vård eller omsorg. Myndigheterna ska utan dröjsmål underrätta placeringskommunen och regionförvaltningsverket samt andra kommuner som har placerat barn vid samma vårdplats utom hemmet. Även det regionförvaltningsverk som ansvarar för den regionala styrningen och övervakningen av socialvården ska underrätta i synnerhet placeringskommunen om missförhållanden som verket upptäcker.

Alla inspektionsprotokoll skickas till det inspekterade objektet och det lokala regionförvaltningsverket. I vissa situationer skickas inspektionsprotokollet för kännedom också till Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira), till vilket den riksomfattande tillsynen och styrningen av socialvården hör. Efter inspektionen skickas protokollet också alltid åt den kommun som placerat barnet vid enheten. BJO anser det nödvändigt att också de ansvariga socialarbetarna för de barn som placerats vid enheten delges inspektionsiakttagelserna och de rekommendationer som getts. BJO har förutsatt att socialarbetarna diskuterar protokollets innehåll tillsammans med det placerade barnet.

I regel förhåller man sig vid anstalterna konstruktivt till BJO:s ställningstaganden och följer rekommendationerna. Ofta reagerar man på dem vid anstalterna redan i det skede när man diskuterar med anstalten under inspektionen eller när man sänder anstalten utkastet till inspektionsprotokollet för att kommenteras. Under berättelseåret har BJO emellertid i fråga om en anstalt undantagsvis varit tvungen att utfärda en allvarlig observation om anstaltens skyldighet att följa laglighetsövervakningsmyndighetens ställningstaganden. Dessutom har BJO fäst anstaltens uppmärksamhet vid JO:s och det nationella besöksorganets rätt till information.

BJO har varit tvungen att understryka att barnskyddsanstalten är skyldig att bidra till att justitieombudsmannen eller de andra laglighetsövervakarna får alla uppgifter som behövs för att förrätta inspektionen och att barnets rätt att bli hörd un-

der inspektionen tillgodoses på ett effektivt sätt (1353/2018*). Frågor med anknytning till detta behandlas i större detalj i avsnitt 4.12 Barnets rättigheter.

Det har också varit nödvändigt att betona grunden för och betydelsen av förbudet mot repressalier under berättelseåret. I dialogen med barnskyddsanstalten har det framkommit att enhetens anställda inte har förstått innehållet i FN:s konvention mot tortyr till denna del och betraktat förbudet mot repressalier som konstateras i inspektionsprotokollet som kränkande.

BJO har konstaterat att det i sista hand är anstaltens ledning som måste se till att anstaltens anställda känner till den tvingande lagstiftningen med anknytning till sitt arbete, de olika tillsynsmyndigheternas uppgifter, verksamhet och befogenheter samt att anstalten också kan bli föremål för ett oanmält inspektionsbesök, under vilket inspektören har rätt att tala med personer som placerats på anstalten. BJO har förutsatt att anstalten ordnar utbildning om dessa ämnen för sina anställda (4099/2018*).

Under berättelseåret genomfördes tio inspektionsbesök vid barnskyddsenheter. Två av dessa inspektioner var uppföljningsbesök. Alla inspektioner förrättades oanmälda – med undantag av ett uppföljningsbesök. Vid två inspektioner anlätades en erfarenhetsexpert. Inspektionsobjekten var:

- Vuorela skolhem den 24 januari 2018, Nummela, 26 placerade barn, upprätthålls av staten (356/2018*)
- Uppföljningsbesök vid Vuorela skolhem den 31 januari 2018 (846/2018*)
- Barnhemmet Sutelakoti den 27 mars 2018, Anttola, 5 platser, privat serviceproducent (1605/2018*)
- Barnhemmet Rivakka den 28 mars 2018, Hirvensalmi, 12 platser, privat serviceproducent (1606/2018)
- Skolhemmet Pohjolakoti den 17–18 april 2018, Muhos, 35 placerade barn, upprätthålls av en privat förening (1353/2018*)
- Barnskyddsenheten Sassikoti den 3 maj 2018, Sastamala, 6 platser, privat serviceproducent (2248/2018)

- Uppföljningsbesök vid barnhemmet Salmila den 19 mars 2018, Kajana, 14 platser, upprätthålls av kommunen (1455/2018)
- Barnskyddsenheten Jussin kodit den 20–21 november 2018, Haukipudas, 16 placerade barn, privat serviceproducent (4099/2018*)
- Specialbarnskyddsenheten Loikalan kartano den 23 oktober 2018, Mankala, 14 platser, privat serviceproducent (5377/2018)
- Familjehemmet Ojantakanen 20–21 november 2018, Pulkkila, 16 placerade barn, privat serviceproducent (5916/2018)

Inspektionsbesöket vid skolhemmet Pohjolakoti ledde till att BJO bestämde att en förundersökning ska inledas på grund av inspektionsobservationerna. Inspektionsobservationerna ledde också till en brådskande revidering av barnskyddslagen (RP 237/2018 rd).

BEGRÄNSANDE ÅTGÄRDER OCH FOSTRANDE GRÄNSER ÄR OLIKA SAKER

Begränsande åtgärder innebär alltid att någon av individens grundläggande rättigheter begränsas. Syftet med åtgärderna är att trygga syftet med omhändertagandet och samtidigt skydda barnet eller någon annan person. När användning av begränsande åtgärder övervägs ska man i varje individuellt fall överväga i vilken omfattning det är nödvändigt att ingripa i barnets grundläggande rättigheter. Begränsande åtgärder kan endast användas i de situationer som avses i barnskyddslagen och under de förutsättningar som föreskrivs i lagen. Begränsande åtgärder kan inte användas schemamässigt som ett sätt att uppföstra alla placerade barn. Begränsande åtgärder får heller aldrig användas som bestraffning.

Av de metoder som är tillgängliga ska man alltid välja den åtgärd som innebär den minsta begränsningen av barnets självbestämmande rätt eller övriga grundläggande rättighet. Om lindrigare metoder än begränsande åtgärder är tillräckliga, får man inte alls förlita sig på begränsande åtgärder. Åtgärderna ska alltid genomföras på ett så säkert sätt som möjligt och med respekt för barnets människovärde.

Att sätta fostrande gränser för barnet ingår i omsorgen om och uppfostran av barnet. Fostrande gränser ska separeras från de begränsande åtgärder som avses i barnskyddslagen. Gränser som ställs ur fostransperspektiv kränker inte barnets grundläggande och mänskliga rättigheter. I stället är det fråga om att ordna barnets dagliga vård och omsorg och stödja barnets uppväxt och utveckling. Fostrande metoder får inte ha samma syfte, varaktighet och intensitet som de begränsande åtgärder som avses i barnskyddslagen.

BESLUT OM BEGRÄNSNINGAR

Ett separat beslut ska alltid fattas om begränsande åtgärder. I beslutet ska uppfyllandet av de förutsättningar som föreskrivs i lagen bedömas individuellt från fall till fall. Platsen där vården utom hemmet ordnas ska säkerställa att detta förverkligas för varje begränsande åtgärd som används.

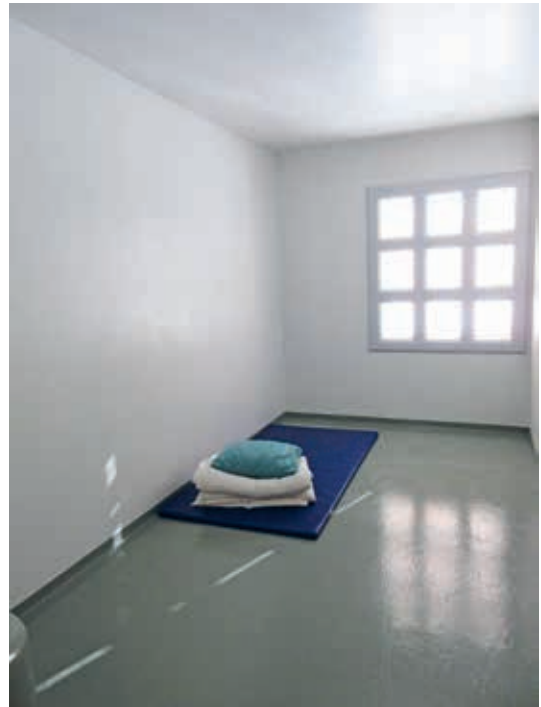
BJO fäste skolhemmets uppmärksamhet vid att begränsande åtgärder inte får användas som metod för genomförande av någon annan begränsande åtgärd. T.ex. är det inte möjligt att genomföra en kroppsvisitation av ett barn genom att hålla fast barnet. Uppmärksamhet fästes också vid registreringen av begränsande åtgärder (1353/2018*).

BJO ansåg att det är viktigt att vårdplatsen utom hemmet upprättar en särskild plan, med hjälp av vilken man kan stöda tillgodoseendet av barnets självbestämmanderätt och påverka uppfyllandet av kraven på god behandling. Planen kunde bl.a. innehålla information om vad lagenliga begränsningar innebär vid enheten, hur de genomförs i praktiken och hur man kan minska användningen av begränsningar. Syftet med en sådan plan är att för sin del minska behovet att använda begränsningar. Planen kan också öka personalens och de placerade barnens kunskap om lagenliga och godtagbara förfaranden (4099/2018*).

ISOLERING

Isolering av ett barn får inte genomföras som en bestraffning för barnets beteende. Isoleringen ska i varje situation vara nödvändig och måste avslutas genast när den inte längre är nödvändig (1353* och 4099/2018*).

Enligt barnskyddslagen är det inte tillåtet att klä på och av ett barn mot barnets vilja. BJO förutsatte att skolhemmet avstår från att klä av barnet när barnet förs till isoleringsrummet. I fortsättningen ska placering i isolering och möjlig relaterade kroppsvisitation genomföras med respekt för barnets människovärde så att barnet har möjlighet att skydda sin kropp under visitationen.



Isoleringsrum vid skolhemmet Pohjolakoti.

I beslutet om isolering av barn ska man tydligt registrera situationen och barnets beteende som lett till isoleringen, sättet att genomföra isoleringen, hur grunderna för fortsatt isolering har bedömts under isoleringen samt hur man har kommit fram till att avsluta isoleringen av barnet. Om fasthållning, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning förekommer i anslutning till isoleringen av barnet ska de separata handlingar och registreringar som förutsätts i lagen göras för dessa åtgärder.

Beslutet om isolering ska dessutom innehålla namnen på alla personer som deltagit i isoleringen. Skolhemmet var skyldigt att säkerställa att inga utomstående personer utanför anstalten "hotar" barnen med olagliga åtgärder eller begränsande åtgärder, vilka de inte ens har behörighet att genomföra (1353/2018*).

BJO förutsatte att skolhemmet avstår från förfarandena som påminner om isolering. Sådana var åtminstone att stänga in barnet i sitt rum under tiden barnet gjorde de skriftliga uppgifter som ledarna gett, att utan grund bryta barnets sociala relationer samt att låta barnet äta avskilt i bestraffningssyfte (1353/2018*).

Skolhemmet skulle säkerställa att den socialarbetare som ansvarar för barnets ärenden alltid utan dröjsmål underrättas om isolering av barnet (1353/2018*).

BJO rekommenderade att en klocka placeras i den ena enhetens isoleringsrum, så att barnet har möjlighet att hålla reda på klockan. Dessutom rekommenderade BJO att en tjockare och mer sängliknande madrass skaffas till isoleringsrummet (1353/2018*).

När ett av barnen hördes framkom det att barnet efter isoleringen hade varit tvunget att övernatta tre nätter i ett otrevligt isoleringsrum som påminde om "en fängelsecell". BJO ansåg att förfarandet var förnedrande för barnet och fäste allvarligt skolhemmets uppmärksamhet vid dess skyldighet att ordna vården av barn utom hemmet på ett säkert sätt (356/2018*).

Barnskyddsenheten är skyldig att säkerställa att inga utomstående personer som inte tillhör anstalten deltar i isoleringen av barn. BJO rekommenderade att enheten inleder brådskande åtgärder för att flytta isoleringsrummet till en lämpligare plats (4099/2018*).

BEGRÄNSNING AV KONTAKTER

Enligt barnskyddslagen ska ett barn som vårdas utom hemmet tillförsäkras för barnets utveckling viktiga, fortgående och trygga mänskliga relationer. Om ingen överenskommelse om kontakten kan nås, får kontakterna mellan barnet och barnets närstående begränsas endast på de grunder som fastställs i barnskyddslagen. Beslutanderätten i ärendet ligger hos socialarbetaren – inte hos vårdplatsen. Ett överklagbart beslut ska alltid fattas om begränsande av kontakten.

BJO har i sina ställningstaganden betonat att om barnets rörelsefrihet har begränsats och man samtidigt begränsar barnets rätt till tidigare överkommen kontakt – t.ex. en tidigare överkommen hemmavistelse – ska man i ärendet separat bedöma om det finns lagenliga förutsättningar för att fatta beslut om begränsning av kontakten (356* och 1353/2018*).

Barnets egen mobiltelefon kan inte beslagtas av anstalten för säkerhets skull eller som bestraffning. Enligt barnskyddslagen har anstaltens direktör ingen behörighet att fatta beslut om fortsatt begränsning av kontakten (1353/2018*).

Hemmavistelser som överenskommit för barnet kan inte återkallas enbart med ett muntligt meddelande. Innan beslut om att flytta och återkalla ledigheter fattas förutsätts det alltid att socialarbetare som ansvarar för barnets ärenden kontaktas (4099/2018*).

BEGRÄNSNING AV RÖRELSEFRIHETEN

Det är fråga om begränsning av rörelsefriheten när ett barn vid sidan av de allmänt godtagbara gränserna med anknytning till normal uppfostran hindras att avlägsna sig från anstalten eller mister möjligheten att delta fritt t.ex. i hobbyverksamhet eller andra normala aktiviteter vid anstalten eller utanför anstalten. Det betraktas också som en begränsning av rörelsefriheten om barnet endast tillåts förflytta sig tillsammans med en anställd. Ett skriftligt beslut som kan överklagas ska alltid fattas om begränsning av rörelsefriheten.

Barnets rörelsefrihet hade begränsats antingen till en kort utomhusvistelse som genomfördes på egen hand eller så att barnet fick avlägsna sig från enheten endast i sällskap av en vuxen. Vid varje skolhemsenhets genomfördes begränsningen av rörelsefriheten utan att något beslut om begränsningen hade fattats. Det var möjligt att förlora rätten till motionsrundor eller så kunde de förkortas som bestraffning för barnets beteende.

Godtyckligheten hos reglerna som gällde rörelsefriheten framhävdes av att åtskilliga barn som placerats på anstalten, vars rörelsefrihet begränsades kraftigt under vistelsen på anstalten, ändå fick resa hem på egen hand för hemmavistelse på veckosluten. BJO betonade att ett barns rörelsefrihet inte får begränsas som bestraffning för barnets beteende. BJO ansåg att de regler för begränsning av barnens rörelsefrihet som skolhemmet tillämpade inte grundade sig på lagen (1353/2018)*.

Barnens rörelsefrihet på fritiden hade begränsats kraftigt utan att några individuella beslut hade fattats om detta. Barnen fick inte avlägsna sig från det område som anstalten hade avgränsat för utomhusvistelse och barnens vistelse på anstaltens gård övervakades. Begränsningarna av barnens rörelsefrihet kunde vara sådan begränsning av rörelsefriheten som fastställs i lagen. Då måste beslut fattas om begränsningarna (356/2018*).

BJO ansåg att de regler för begränsning av barnens rörelsefrihet som barnskyddsmyndigheten tillämpade – t.ex. i fråga om utomhusvistelse på egen hand och brutna sociala relationer med anknytning till detta – inte hade någon grund i lagen. Under den tid rörelsefriheten begränsas måste också i synnerhet barnets möjlighet att gå i skola tryggas. Om det inte är möjligt ska de individuella grunderna för en sådan begränsning framgå av beslutet (4099/2018*).

KROPPSBESIKTNING OCH KROPPSVISITATION

Den i lagen avsedda ”grundade anledningen att misstänka” som föranlett kroppsbesiktningen eller kroppsvisitationen ska antecknas i barnets handlingar. Det är alltid fråga om en individuell grund som ska bedömas separat för varje barn. Dessutom ska det i barnets handlingar beskrivas

på vilket sätt kroppsvisitationen och kroppsbesiktningen har genomförts i praktiken.

BJO har förutsatt att barnets ålder, kön, utvecklingsnivå, individuella egenskaper samt religion och kulturella bakgrund beaktas när en kroppsvisitation eller kroppsbesiktning utförs. Genomförandet ska vara sådant att barnet förorsakas så liten olägenhet som möjligt (1353* och 4099/2018*).

Skolhemmet ska se till att inga utomstående personer som inte tillhör anstalten och inte har behörighet att delta i kroppsvisitationen och kroppsbesiktningen är delaktiga. BJO ansåg att det med tanke på barnets rättsskydd är väsentligt att man i fall där ett barn ger ett positivt sållningsprov och förnekar resultatet utan undantag skickar barnets prov till ett laboratorium för analys (1353/2018*).

GRANSKNING AV POST OCH RUM

BJO har förutsatt att det ska finnas en lagstadgad grund för granskning av post som adresserats till ett barn eller av barnets rum. Denna grund ska bedömas individuellt och införas i barnets handlingar på vederbörligt sätt. Regelbunden granskning av ett barns post utan någon konkret misstanke om att försändelsen skulle innehålla sådana ämnen föremål som avses i barnskyddslagen är inte tillåten.

BJO fäste uppmärksamhet vid att barnet har rätt att få veta orsaken till granskningen och rätt att vara närvarande när granskningen genomförs (1353* och 4099/2018*).

BEGRÄNSANDE ÅTGÄRDER AV BESTRAFFNINGSKARAKTÄR

BJO ansåg att förfarandet ”*tidigarelagd ankomst till rummet*” var av samma karaktär som en bestraffning när förfarandet genomfördes schematiskt som en följd av också små barns försummelser eller övriga beteende. Å andra sidan kunde man förstå vad som eftersträvades med förfarandet i uppfostringsyfte. Regler och begränsningar bör dock stå i rätt proportion till målet med reglerna och begränsningarna.

Detta innebar bl.a. att reglerna för fostran och de gränser som fastställs för barnen inte får vara mer långtgående eller långvariga än vad som är nödvändigt för att ett godtagbart mål ska nås. Reglerna med anknytning till fostran får inte heller vara godtyckliga eller överdrivna. När sådana regler används ska man alltid ta hänsyn till barnets ålder och utvecklingsnivå samt barnets övriga individuella behov och omständigheter (356/2018*).

BJO ansåg att skolhjemmets förfaranden när *fasthållning* inleddes och genomfördes var lagstridiga. Ett barn får inte hållas fast för att bryta barnets olydighet eller passiva motstånd. Fasthållningen ska i varje situation vara nödvändig och får aldrig användas som bestraffning. BJO förutsatte att skolhjemmet fäster särskild uppmärksamhet vid verksamhetskulturen vid skolhjemmets olika enheter (1353/2018*).

BJO förutsatte att skolhjemmet omedelbart upphör med det förtryckande och förnedrande förfarandet i samband med skriftliga uppgifter. Om barnet tilldelas skriftliga uppgifter ska det finnas ett genuint uppfostringsrelaterat syfte och mål med uppgifterna, och de ska vara till faktisk nytta för barnet. Utförandet av uppgifter får aldrig medföra olägenheter för barnet och barnets utveckling (1353/2018*).

Påföljder som riktas mot alla barn – ”kollektiv bestraffning” – kan inte anses vara en acceptabel uppfostringsmetod. BJO förutsatte att skolhjemmet avstår från alla kollektiva bestraffningar som tillämpas (1353/2018*).

BJO förutsatte att skolhjemmet avstår från *regler och bestraffningar som är förtryckande och förnedrande för barnen*. Omhändertagande av ett barn och placering av ett barn i vård utom hemmet är inte en bestraffning för barnet. Syftet med barnskyddet är att skydda barnet och samtidigt trygga en så vanlig barndom och ungdomstid för barnet som möjligt (1353/2018*).

BJO förutsatte att skolhjemmet i fortsättningen *beslagtar barnens egendom* endast om de lagstadgade förutsättningarna uppfylls samt att de beslut som lagen kräver fattas om beslagtagnaderna. Beslagtagnaderna får aldrig användas som bestraffning (1353* och 4099/2018*).

DISCIPLINÄRA ÅTGÄRDER ENLIGT LAGEN OM GRUNDLÄGGANDE UTBILDNING

BJO fäste skolhjemmets uppmärksamhet vid att lagen om grundläggande utbildning ska tillämpas i skolan. Detta innebar att endast disciplinära åtgärder enligt lagen om grundläggande utbildning får användas under skoldagen (1353/2018*).

Eleverna utsattes regelbundet för granskningar för att hitta sådana föremål som inte omfattades av tillämpningsområdet för 29 § i lagen om grundläggande utbildning. BJO ansåg också att det var problematiskt att grunden för granskningen inte på något sätt registrerades i skolans eller elevens handlingar. Då registreringar saknades var det omöjligt att i efterhand utreda om granskningarna var berättigade och på vilket sätt granskningen hade genomförts.

BJO ansåg att det är absolut nödvändigt att eleverna alltid underrättas om orsaken till granskningen på det sätt som uttryckligen föreskrivs i lagen om grundläggande utbildning. Granskningarna i skolan riktades också mot ett barn som inte bodde på skolhjemmet med ändå gick i skolan. Granskningarna genomfördes varje morgon innan skoldagen började. Enligt lagen om grundläggande utbildning ska det emellertid på ett sådant sätt som avses i lagen vara ”uppenbart” att en elev innehar förbjudna föremål för att en granskning ska få utföras (356/2018*).

Samtycke av elevens föräldrar och socialarbetaren hade erhållits för de granskningar som genomfördes innan skoldagen började. Ett sådant synsätt eller förfarande, enligt vilket det är möjligt att ingripa i barnets skyddade rättssfär med stöd av barnets och vårdnadshavarnas samtycke, och inte minst socialarbetarens samtycke, är enligt BJO mycket problematiskt. Det är alltid problematiskt att garantera att ett samtycke verkligen är frivilligt när det är fråga om en minderårig person. Vid barnskyddsenheter kan ett barn t.ex. vara rädd för att bli föremål för begränsande åtgärder om barnet inte går med på att frivilligt begränsa sina rättigheter. Man ska således avhålla sig från att genomföra en granskning – och från att utvidga den för att t.ex. hitta snus – enbart med stöd av samtycke (356/2018*).



Smågruppsundervisning vid skolan i familjehemmet Ojantakanen.

BJO fäste regionförvaltningsverkets uppmärksamhet i allmänhet på att det enligt 80 § i barnskyddslagen är verkets uppgift att i synnerhet övervaka användningen av begränsande åtgärder vid barnskyddsanstalterna. BJO fäste också regionförvaltningsverkens uppmärksamhet på den möjlighet som verken enligt författningen har att bereda ett barn möjlighet till förtroligt samtal med en representant för verket. BJO beslutade att på eget initiativ utreda vilka åtgärder Institutet för hälsa och välfärd i egenskap av tillsynsmyndighet för statens skolhem och Utbildningsstyrelsen i fråga om den grundläggande utbildningen kommer att vidta med anledning av de iakttagelser och ställningstaganden som framförs i protokollet (356/2018*).

BJO konstaterade att ett förfarande där sådant som hänt under skoltid påverkar barnets fritid i vård utom hemmet inte har någon grund i lagen om grundläggande utbildning. BJO beslutade att be skolhemmen om en redogörelse i ärendet (356/2018*).

BARNETS RÄTT ATT UTTRYCKA SIN ÅSIKT OCH PÅVERKA SIN VARDAG

BJO förutsatte att skolhemmet i fortsättningen tryggar de placerade barnens möjligheter att vara delaktiga i och påverka sådant som gäller dem. Barnets egen åsikt ska utredas och verkligen beaktas såväl när administrativa beslut fattas som i det dagliga genomförandet av vården utom hemmet. Det att barnet uttrycker sin åsikt får inte leda till påföljder. Barnets vårdplats utom hemmet måste kunna skapa en hemlik atmosfär på anstalten, där barnet upplever att det är tryggt och där barnet kan samtala i förtroende med de vuxna som ingår i barnets vardag på vårdplatsen utan rädsla för påföljder (1353* och 4099/2018*).

Enligt BJO var det särskilt oroväckande att barnens klienthandlingar och berättelser förmedlar en bild av att skolhemmet betraktar barnens försök att påverka sin vardag som ett icke önskvärt beteende, eftersom de vuxna på enheterna fattar alla beslut och bestämmer vad barnet får göra i varje situation och hur barnet ska uppföra sig. Barnet ska dock ha möjlighet att påverka förfarandena i sin vardag och diskutera förfarandena med de personer som har hand om barnets vård. BJO fäste uppmärksamhet att ett barn har rätt till hobbyer. Anstalten är skyldig att stöda och uppmuntra barnet att ha hobbyer och i praktiken ordna hobby-möjligheter för barnet (1353/2018*).

BARNETS RÄTT ATT TRÄFFA SIN SOCIALARBETARE

Ett barn som har placerats på en barnskyddsanstalt har ovillkorlig rätt att på begäran samtala förtroligt med sin socialarbetare. BJO förutsatte att barnets rätt att diskutera med sin socialarbetare inte begränsas och att samtalens förtrolighet respekteras i fortsättningen. Ett bra förfarande som tillgodoser och främjar barnets rättigheter kan anses vara att både anstalten och socialarbetaren antecknar i barnets handlingar när socialarbetaren har träffat barnet och på vilket sätt mötet har genomförts. Dessutom bör det registreras om mötet har ordnats personligen på tu man hand. BJO

rekommenderade att skolhemmet utvecklar förfaranden som tryggar barnets möjligheter att varje månad uttrycka sina åsikter om hur vården förlöper till sin socialarbetare (1353/2018*).

BJO beslutade att be kommunerna som placerat barn vid barnskyddsensheten att redogöra för på vilket sätt socialarbetarna som ansvarar för barnens ärenden i själva verket har möjlighet att fullgöra sina lagstadgade uppgifter. Dessutom begärde BJO att varje socialarbetare som ansvarar för ärenden som gäller barn placerade vid enheten träffar respektive barn och förklarar granskningsprotokollets innehåll och betydelse för barnet. Socialarbetare ska ge barnet möjlighet att samtala på tu man hand. I den ovan nämnda redogörelsen ska det även klargöras när och på vilket sätt protokollet har diskuterats med barnet (4099/2018*).

PERSONALENS BETEENDE

Skolhemmets uppmärksamhet fästes vid sakligt beteende från personalens sida med anledning av det som framförts under hörandena med barnen. BJO konstaterade att även anställda som är verksamma på uppdrag av en myndighet, t.ex. anställda vid en barnskyddsanstalt, måste bete sig sakligt och använda ett sådant språk och sådana uttryck som följer god sed och respekterar barnet.

Fostringsarbetet som personalen vid en barnskyddsanstalt utför fungerar som exempel på hur vuxna beter sig i olika situationer för barnen som placerats på anstalten. Därför ska personerna som ansvarar för vårdarbetet vid anstalten och de som arbetar på anstalten agera på ett sådant sätt att barnen som placerats på anstalten kan ta till sig sakliga beteendemodeller och bra tillvägagångssätt (1353/2018*).

Taasiagården erbjuder för seniorer effektiverat serviceboende dygnet runt. Där bor också två katter.

3.5.14 ENHETER FÖR DE ÄLDRE INOM SOCIALVÅRDEN

Målsättningen är att den äldre ska bo i sitt eget hem med hjälp av den hemvård som behövs. När detta inte längre är möjligt, flyttar den äldre till en anstalt eller till en vård- och boendeenhet, där den äldre får vård dygnet runt. Vid behov omfattar vården också vård i livets slutskede. I Finland finns det nästan 2 000 enheter med heldygnsomsorg avsedda för äldre personer. Numera vårdas ingen längre på en enhet på grund av ålderdom. Vården av äldre med flera sjukdomar innebär hälsovård och omsorg vid antingen en socialvårdsenhet eller en hälsovårdsenhet.

Inspektionerna riktas i första hand till slutna enheter som tillhandahåller dygnetruntvård av minnessjuka personer och till psykiatriska enheter där begränsande åtgärder tillämpas. Målet är att man på samma ort besöker enheter som drivs både av privata och av offentliga tjänsteleverantörer. På så sätt är det möjligt att upptäcka skillnader i servicenivån. År 2018 låg tyngdpunkten för inspektionerna på kommunernas egna enheter.

Inom social- och hälsovården, även inom äldreomsorgen, förutsätts enheterna ha en plan för egenkontroll. I den antecknas de centrala åtgärder som tjänsteleverantörerna själva vidtar för att övervaka sina verksamhetsenheter, personalens verksamhet och kvaliteten på de producerade



tjänsterna. Inom socialvården har personalen en lagstadgad skyldighet att meddela missförhållanden som upptäcks i vården. Alla negativa påföljder riktade mot den som framfört oro är förbjudna.

Vid inspektionerna av enheter för äldre fästs särskild uppmärksamhet vid användningen av begränsande åtgärder. Dessa åtgärder är problematiska, eftersom det fortfarande inte finns någon lagstiftning om begränsningar för minnessjuka äldre. Enligt grundlagen ska sådana åtgärder dock basera sig på lagstiftning. Justitieombudsmannen har i åtskilliga ställningstaganden förutsatt att det ska lagstadgas om begränsande åtgärder riktade mot äldre.

Justitieombudsmannen har ansett att användningen av begränsande åtgärder ska vara transparent och respektera människovärdet så länge ingen lagstiftning om begränsande åtgärder existerar. Som minimikrav bör man beakta vad som t.ex. i mentalvårdslagen föreskrivs om begränsade åtgärder i samband med vård mot patientens vilja. Under inspektionerna fästs vikt vid bl.a. de begränsande åtgärdernas varaktighet, registreringen av åtgärderna och beslutsfattandet om åtgärderna.

Alla protokoll som upprättas över inspektionerna publiceras på justitieombudsmannens webbplats. Genom att publicera inspektionsprotokollen meddelas offentligt att enhetens verksamhet övervakas. Via dem får å andra sidan också de boende, de anhöriga och de anställda information om iakttagelser som gjorts i samband med inspektionen. Vid inspektionen kan man också förutsätta att protokollet under tre månaders tid ska finnas på enhetens anslagstavla tillgänglig för alla. Målet är att de boende, anhöriga och andra ska anmäla missförhållanden som förblivit oupptäckta till tillsynsmyndigheten.

Under inspektionsåret gjordes alla inspektioner vid enheter för de äldre på det nationella besöksorganets mandat. År 2018 genomfördes 11 inspektioner av sådana objekt, av vilka en riktades mot en enhet som upprätthålls av en privat serviceproducent. Alla inspektioner var oanmälda. En av inspektionerna var ett uppföljningsbesök som genomfördes kvällstid.

Inspektionsobjekten, observationerna och rekommendationerna presenteras i avsnitt 4.13 Äldre personers rättigheter.

3.5.15 BOENDEENHETER FÖR PERSONER MED UTVECKLINGSSTÖRNING ELLER FUNKTIONSNEDSÄTTNING

I statsrådets principbeslut om trygghet av individuellt boende och tjänster för personer med utvecklingsstörning från 2012 fastställdes som huvudmål att inte en enda person med funktionsnedsättning ska bo på institution efter 2020. Enligt uppgifter från Kehitysvammaliitto har klientmängderna ökat under de senaste åren inom i synnerhet boende med stöd dygnet runt, s.k. assisterat boende. På motsvarande sätt att antalet långvarigt bosatta på institutioner för personer med funktionsnedsättning minskat. Även om riktningen har varit rätt, verkar det som att boendet på anstalt inte kommer att försvinna inom den tid som ställts upp som mål.

Enligt uppgifter från olika källor finns det knappt 1 000 enheter med intensifierad service avsedda för personer med funktionsnedsättning, av vilka cirka 400 drivs av en privat serviceproducent. Antalet enheter som tillhandahåller anstaltsvård är 26 och 11 av dem drivs av en privat serviceproducent. Vid största delen av dessa enheter används begränsande åtgärder.

Vid inspektionerna av enheter inom anstaltsvården och boendeserviceenheter för personer med funktionsnedsättning fästes särskild uppmärksamhet vid användningen av de begränsningsåtgärder som avses i lagen angående specialomsorger för utvecklingsstörda (och som trädde i kraft den 10 juni 2016) och hur de antecknas och förfarandena för beslutsfattande och ändringssökande. Enligt förarbetet för lagen angående specialomsorger för utvecklingsstörda ska en begränsningsåtgärd användas i verkliga undantagsfall och som sista åtgärd. Om en person som får specialomsorger upprepat utsätts för begränsningsåtgärder, bör man överväga om enheten i fråga är en lämplig och ändamålsenlig plats för personen. Det är viktigt att alltid bedöma rutinerna vid enheten också ur ett helhetsperspektiv.

En begränsningsåtgärd ska användas bara när det är nödvändigt för att trygga en annan grundläggande fri- och rättighet som har större vikt än den fri- och rättighet som begränsningsåtgärden

riktas mot. En begränsningsåtgärd får således aldrig användas i fostrande eller disciplinärt syfte. Vid inspektionerna bedöms förutom begränsningsåtgärderna också boendeförhållandena och verksamhetsutrymmenas tillgänglighet och ändamålsenlighet. Man fäster också uppmärksamhet vid hur de funktionsnedsatta personernas självbestämmanderätt och möjligheter att delta tillgodoses och om de får tillräckligt med hjälp och omsorg.

I och med ratificeringen av FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (10 juni 2016) blev riksdagens justitieombudsman den mekanism som avses i artikel 33.2 i konventionen, vars uppdrag det är att främja, skydda och övervaka tillgodoseendet av rättigheterna för personer med funktionsnedsättning. Denna justitieombudsmannens specialuppgift samt inspektionsiakttagelser om tillgänglighet och hinderfrihet behandlas mera ingående i avsnitt 3.4.

Totalt 12 boendeenheter för personer med utvecklingsstörning eller funktionsnedsättning inspekterades. Två av objekten var enheter avsedda för personer med funktionsnedsättning, vilka tillhandahöll boendeservice dygnet runt. Den ena av dessa enheter var avsedd för personer som har betydande funktionsbegränsningar på grund av missbruk och/eller mentala störningar samt sociala problem och försvagad kognitiv kapacitet.

Den andra var avsedd för personer över 65 år med fysiska och/eller psykiska funktionsbegränsningar. De andra inspekterade objekten var enheter avsedda för personer med utvecklingsstörning. I fyra av de inspekterade boendeenheter fanns klienter som omfattades av specialomsorger som är oberoende av en persons vilja. En majoritet av inspektionerna (7) var oanmälda. Bland inspektionsobjekten drevs fyra enheter av privata tjänstleverantörer. Inspektionsobjekten var:

Ljudisolerade stolar vid samkommunen för Kolpene servicecentral.



- Esperis vårdhem Narikka den 19 mars 2018, Träskända, 24 platser, privat serviceproducent (1376/2018*)
- Validia-huset i Fågelkärret den 25 april 2018, Esbo, 21 platser, privat serviceproducent (1871/2018*)
- Attendos servicehem Valkamahovi den 4 juli 2018, Helsingfors, tre gruppem med sammanlagt 45 invånare, privat serviceproducent (3351/2018)
- Samkommunen för Kolpene servicecentral / Servicehemmet Metsärinne den 20 september 2018, Rovaniemi, 17 platser, upprätthålls av kommunen (3375/2018)
- Stiftelsen Rinnehemmets boendeenheter vid Pipolakoti den 6 juli 2018, Karislojo, 20 platser, privat serviceproducent (3524/2018)
- Omsorgen om utvecklingsstörda vid Norra Österbottens sjukvårdsdistrikt / Rehabiliteringsenheten för vuxna den 11–12 december 2018, Uleåborg, 12 platser, upprätthålls av kommunen (4639/2018)
- Kuumaniemi gruppem, Kemijärvi den 20 september 2018, 12 platser, upprätthålls av staden (4665/2018)
- Samkommunen för Kolpene servicecentral / Boendetjänsterna den 21 september 2018, Rovaniemi, 9 gruppboistäder och 4 bostäder, upprätthålls av kommunen (4701/2018)
- Samkommunen för Kolpene servicecentral / Mäntyrinne och Mustikkarinne den 20–21 september 2018, Rovaniemi, sammanlagt 26 platser, upprätthålls av kommunen (4880/2018)
- Samkommunen för Kolpene servicecentral / Rehabiliteringscentret Vuoma den 21 september 2018, Rovaniemi, 15 platser, upprätthålls av kommunen (5028/2018)
- Omsorgen om utvecklingsstörda vid Norra Österbottens sjukvårdsdistrikt / Rehabiliteringsenheten för barn och unga den 11–12 december 2018, Uleåborg, sammanlagt 10 platser, upprätthålls av kommunen (6388/2018)
- Omsorgen om utvecklingsstörda vid Norra Österbottens sjukvårdsdistrikt den 11–12 december 2018, Uleåborg, åtta platser, upprätthålls av kommunen (6389/2018)

En läkare för utvecklingsstörda deltog som utomstående expert vid sammanlagt sex inspektioner. Under en inspektion deltog en expert från Människorättscentret (VIOK) som utomstående expert. Därtill deltog experter från Människorättscentret i några inspektioner. Nedan presenteras vissa centrala ställningstaganden och rekommendationer. En del gäller inspektioner som genomfördes 2017, för vilka ställningstagandena har utfärdats 2018.

ANVÄNDNING AV BURSÄNG

I samband med en inspektion av en anstalts- och boendeenhet för utvecklingsstörda personer upptäcktes det att bursängar (cage bed) användes på en avdelning. Motsvarande sängar har inte tidigare observerats under justitieombudsmannens eller det nationella besöksorganets inspektioner.

För ett barn under 10 år användes sängen för att förhindra att barnet faller ur sängen under ett epilepsianfall. Det var inte fråga om en sedvanlig spjålsäng avsedd för små barn (0–3-åringar), utan en större bursäng av metall som också hade tak. Sängen hade tillverkats av en lokal verkstad. På samma avdelning användes också en bursäng för ett annat barn. De beslut om begränsade åtgärder som förutsätts i lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda hade fattats om användningen av sängarna.

Europeiska kommittén för förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (CPT) har konstaterat att användningen av bursängar kan anses kränka människovärdet och att användningen av dem omedelbart bör upphöra. Riksdagens social- och hälsovårdsutskott har i sitt betänkande (ShUB 4/2016) konstaterat att andra metoder ska användas i stället för begränsande utrustning alltid då det är möjligt. I stället för begränsande åtgärder kan det vara möjligt att använda t.ex. en låg och bred säng eller en säng vars höjd kan justeras elektroniskt beroende på situationen och behovet.

JO uppmanade till att slopa användningen av bursängar och till att hitta alternativa lösningar. Lagenligheten hos begränsande åtgärder som används inom omsorgen om utvecklingsstörda



Bursäng av metall med tak.

kan föras till domstol för bedömning. I sista hand bedömer domstolen om den begränsande åtgärden eller utrustningen kan betraktas som lagenlig i det enskilda fallet. JO betonade också att begränsande utrustning ska uppfylla kraven enligt lagen om produkter och utrustning för hälso- och sjukvård. Sådan utrustning kan t.ex. vara sjukhussängar som har kanter (inspektionerna av anstalts- och boendeenheterna för utvecklingsstörda personer vid samkommunen för Norra Karelen social- och hälsovårdstjänster Siun sote, 6311* och 5920/2017).

Samkommunen meddelade att den i stället för sängar med höga kanter ska försöka hitta sängar som uppfyller kraven i lagen om produkter och utrustning för hälso- och sjukvård, utan att hälsan och säkerheten äventyras.

PERSONALRESURSERNAS TILLRÄCKLIGHET

JO fäste vårdhimmets uppmärksamhet på bl.a. att en verksamhetsenhet för specialomsorger enligt lagen om specialomsorger om utvecklingsstörda ska ha ett tillräckligt antal yrkesutbildade personer inom socialvården och hälso- och sjukvården samt övrig personal med tanke på verksamheten och de särskilda behoven hos dem som

ges specialomsorger. JO ansåg att det var positivt att staden inom sitt område övervakade de privata boendeenheternas verksamhet och tillgodoseendet av personaldimensioneringen (1376/2018*).

Enheten hade en stor personalomsättning. Det utmanande arbetet och bristen på arbetskraft kunde för sin del påverka situationen. Inspektörerna fick uppfattningen att personalen behövde mer arbetshandledning. Under samtalen som fördes i samband med inspektionen lyftes också den ständiga personalbristen fram. Det fästes uppmärksamhet vid att verksamhetsenheten måste ha den personal som krävs för verksamheten (1871/2018*).

Av handlingarna framgick det att enheten också hade inkluderat studerande i beräkningen av personalstyrkan. JO fäste på allmän nivå uppmärksamhet vid att en studerande ännu inte är en yrkesutbildad person inom social- eller hälsovården. Det är arbetsgivarens ansvar att se till att endast sådana personer som har tillräckliga yrkesfärdigheter deltar i användningen av begränsande åtgärder. När det gäller studerande ska man noggrant bedöma om studerandens yrkesfärdigheter är tillräckliga för att delta i den begränsande åtgärden. Studerande kan inte heller ta ansvaret för användningen av begränsande åtgärder, utan det behövs handledning och övervakning av yrkesutbildade personer.

JO påminde om att en studerande som tillfälligt är verksam i uppgifter som ska utföras av yrkesutbildade personer inom social- eller hälsovården omfattas av föreskrifterna som gäller yrkesutbildade personer. Detta innebär att sådana studerande också kan bli föremål för t.ex. påföljder för felaktigt förfarande (inspektionen av rehabiliteringsenheten för vuxna vid Vaalijala samkommun, 7007/2017*).

Rehabiliteringsenheten meddelade att endast läroavtalsstuderande som anställts och utbildas av organisationen räknas med i enhetens personalstyrka. Läroavtalsstuderandena deltar inte i användningen av begränsande åtgärder.

INTEGRITETEN INOM BOENDESERVICE

JO har föreslagit att alla personer med funktionsnedsättning som bor i en boendeserviceenhet ska ha tillgång till eget rum inklusive dusch och toalett.

Inspektörerna ansåg att det var en brist att alla boende inte hade egen toalett och dusch i de personliga bostäderna (rummen), med tanke på ordnandet av ett hemligt boende och tryggheten av integritetsskyddet (1376/2018*).

Enheterna hade kameraövervakning i de gemensamma vistelseutrymmena, isoleringsrummet och korridorerna. JO konstaterade att kameraövervakning alltid är ett ingrepp i personens integritet och att kameraövervakningen alltid måste vara nödvändig. Användningen av kameraövervakning kan inte motiveras med att personalen har liten personal. Nödvändigheten ska bedömas regelbundet på ett sådant sätt att invånarnas individuella behov beaktas i bedömningen (7007/2017*).

SJÄLVBESTÄMMANDERÄTT OCH MÖJLIGHETER ATT DELTA

Individens självbestämmanderätt är en av de bärande principerna i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Enligt lagen angående specialomsorger om utvecklings-

störda ska den som ges specialomsorger tryggas möjligheten att delta och medverka i sina egna ärenden.

Enligt JO ska ett barn i regel få använda sin egen telefon i enlighet med sin ålder och utvecklingsnivå på samma sätt som barn som inte rehabiliteras vid ett elevhem. Om de tekniska anordningarna som barnet förfogar över beslagas av elevhemmet av individuella fostringsrelaterade skäl – t.ex. under natten – ska det finnas en särskild orsak till detta som är direkt relaterad till barnet. En sådan orsak kunde t.ex. vara att barnet inte klarar av att sluta använda telefonen eller att telefonen stör barnets sömn.

Justitieombudsmannen betonade att reglerna med anknytning till fostran inte får vara överdrivna och att man i användningen av dem alltid ska beakta barnets ålder och utvecklingsnivå samt barnets övriga individuella behov och omständigheter (elevhemmet Jolla vid Vaalijala samkommun, 6421/2017*).

En person med funktionsnedsättning har rätt att få information om sina rättigheter samt om vilka skyldigheter och rättigheter rehabiliteringsenheten har i anslutning till ordnandet av rehabilitering och vård. JO ansåg att det var viktigt att rehabiliteringsenheten ökar klienternas medvetenhet om självbestämmanderätten och klienternas övriga rättigheter (7007/2017*).

Rehabiliteringsenheten meddelade att enheten efter inspektionen hade börjat informera klienterna om självbestämmanderätten och klientens övriga rättigheter. Klienterna kan fritt ställa frågor och framföra tankar till organisationens experter på självbestämmanderätten.

ANVÄNDNING AV SÄKERHETSROM

Ett säkerhetsrum kan användas för att lugna en person inom specialomsorgen om utvecklingsstörda i en situation där det är sannolikt att en person som beter sig på ett utmanande sätt annars skulle äventyra sin egen hälsa eller säkerhet, andra persons hälsa eller säkerhet eller förorsaka betydande egendomsskador. Användning av ett säkerhetsrum förutsätter att de förutsättningar för kortvarig,

högst två timmar lång, avskildhet som fastställs i lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda uppfylls.

Ett säkerhetsrum kunde också användas när man bedömer att personen som avskiljs får en negativ känsloupplevelse av sitt eget rum om personen stängs in i sitt eget rum, som borde vara en trygg och behaglig plats för personen. Om man däremot bedömer att det har en lugnande inverkan på personen om personen hålls i avskildhet i sitt eget rum, ska användning av personens eget rum betraktas som ett bättre alternativ.

Under inspektionen framkom det att användningen av säkerhetsrummet hade minskat avsevärt fr.o.m. 2016. Minskningen konstaterades ha ett samband med ändringarna av lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda, som trädde i kraft den 10 juni 2016. Den kortvariga avskildheten får pågå i högst två timmar och i förarbetena till lagen konstateras det dessutom att användning av klientens eget rum är ett bättre alternativ än säkerhetsrummet om avskildhet i sitt eget rum har en lugnande inverkan på klienten.

Rehabiliteringsenhetens mål var att utmanande situationer ska kunna hanteras vid enheten utan att säkerhetsrummet behöver användas. Om man har varit tvungen att använda isolering har isoleringarna i regel kunnat avslutas efter 1–2 timmar. Man har försökt främja detta genom att göra konsultationsbesök vid de olika enheterna och öka resurserna på ett förutseende sätt för eventuella kris-situationer (7007/2017*).

UTOMHUSVISTELSE

Det ingår i tillgodoseendet av en utvecklingsstörd persons grundläggande behov att t.ex. ombesörja tillräcklig motion eller utomhusvistelse.

I samtalen med klienterna och deras närstående framkom det att klienternas utomhusvistelser inte alltid antecknades i de dagliga registreringarna. Dessutom framkom det att utomhusvistelsen regelbundet kunde begränsas i början av undersöknings- eller rehabiliteringsperioden. JO betonade vikten av klienternas dagliga utomhusvistelse som

en del av den vård av god kvalitet som avses i lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården. När det gäller att ordna utomhusvistelse i tillräcklig utsträckning är det fråga om att tillgodose de grundläggande behoven och således även respektera människovärdet. JO rekommenderade att utomhusvistelsen skulle inkluderas i klientens vård- och serviceplan samt att en daglig anteckning om genomförandet av utomhusvistelsen skulle göras i klientens papper (7007/2017*).

Samkommunen meddelade att klienternas utomhusvistelse i fortsättningen kommer att inkluderas i klientens personliga rehabiliteringsplan. Klientens utomhusvistelser ska antecknas tydligt i de dagliga registreringarna, samt även om klienten möjligen avstår från utomhusvistelse. Möjligheter till utomhusvistelse ska erbjudas varje dag.

HÖRANDE AV KLIENTER OCH NÄRSTÅENDE

Under samtalen med klienternas närstående framkom det att de närstående inte alltid har varit nöjda med hur elevhemmets personal har hört dem i ärenden som gäller klientens vård. Även en omedvetenhet över huvud taget om elevhemmets förfaranden och vad barnets rehabilitering i praktiken omfattar lyftes fram under samtalen. JO bedömde att samarbetet mellan elevhemmet och de närstående inte alltid hade genomförts på bästa möjliga sätt. JO rekommenderade att elevhemmet i fortsättningen fäster vikt vid samarbetet (6421/2017*).

Efter inspektionen överlämnade en närstående till en klient ett brev där personen lyfte fram missförhållanden som personen upplevt. Brevet skickades till rehabiliteringsenheten för kännedom, så att enheten kan beakta brevet som en del av utvärderingen och utvecklingen av sin verksamhet. I enhetens plan för egenkontroll hade utveckling av ett kundresponssystem nämnts som en punkt i utvecklingsplanen. JO uppmanade enheten att utveckla ett kundresponssystem (7007/2017*).

Efter inspektionen erhöles en redogörelse av enheten, enligt vilken organisationen hade utvecklat ett gemensamt responssystem. Enheten samlar kontinuerligt respons av klienterna och deras närstående i ett responshäfte som går igenom varje vecka under arbetsplatsmötet och även beaktas i verksamheten.

Dessutom samlas respons in med en separat blankett. Intressentgrupper och klienternas närmaste nätverk uppmanas att ge respons.

ANVÄNDNING AV VÄKTARE

En privat serviceproducents boendeserviceenhet hade en väktartjänst med verksamhet dygnet runt. Enligt uppgifter från personalen kunde en väktare kallas till platsen om en klient t.ex. på grund av missbruk betedde sig osakligt eller hotfullt och inte gick med på att avlägsna sig från de gemensamma utrymmena efter att ha blivit tillsagd. Väktaren kunde enligt personalen vid behov använda fysiska metoder för att ledsaga klienten t.ex. till klientens bostad. Om olagliga rusmedel upptäckts hos en invånare, t.ex. narkotika, kallas polisen till platsen.

I den redogörelse som gavs efter inspektionen preciserades det att väktartjänsten hade inrättats för att trygga personalens säkerhet. Väktarna kan bidra till att lugna klienten redan enbart genom sin närvaro, men de har ingen rätt att använda fysiska metoder för att ledsaga klienten till klientens bostad. Enligt enhetens servicechef kommer väktartjänstens syfte och befogenheter ännu att gås igenom på nytt tillsammans med personalen.

JO ansåg att väktare kan användas i en serviceboendeenhets allmänna utrymmen för uppgifter i enlighet med lagstiftningen om privata säkerhetstjänster. Det är fråga om hurdana uppgifter väktarna eller ordningsvakterna tilldelas och huruvida väktarnas befogenheter är tillräckliga för att utföra de tjänster som serviceboendeenheten har beställt.

I JO:s avgörandep Praxis har det betonats att privata väktare inte på något sätt får delta i åtgärder med anknytning till vården av klienten, vilka ankommer på personalen. Åtgärder som begränsar klientens självbestämmanderätt ska anses som uppgifter i anslutning till vården som väktare i regel inte får delta i. Däremot får väktare inom ramarna för sin befogenhet trygga t.ex. vårdpersonalens integritet och ett säkert utförande av arbetsuppgifterna (1871/2018*).

3.5.16 HÄLSO- OCH SJUKVÅRD

Inom hälso- och sjukvården finns ingen exakt uppgift att tillgå om antalet hälso- och sjukvårdsenheter som hör till inspektionsobjekten för det nationella besöksorganet. Enligt uppgifter från social- och hälsovårdsministeriet finns det cirka 50 psykiatriska enheter där tvång används. Förutom detta finns det också andra enheter inom hälso- och sjukvård där man ger psykiatrisk specialsjukhusvård och där man använder tvång (jourenheterna vid somatiska sjukhus) eller där man vårdar frihetsberövade (Enheten för hälso- och sjukvård för fångar).

Inom hälso- och sjukvården samarbetar man med tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira) och regionförvaltningsverken. Före en inspektion håller man regelbunden kontakt med det behöriga regionförvaltningsverket för att få information om tillsynsmyndighetens iakttagelser av objektet. Under de senaste åren har det också blivit kutym att kalla det behöriga regionförvaltningsverkets regionförvaltningsöverläkare till det avslutande samtalet i samband med inspektionen. Det slutgiltiga inspektionsprotokollet skickas också alltid till regionförvaltningsverket för kännedom.

Inspektionen av psykiatrin vid Kajanalands centralsjukhus kan nämnas som ett bra exempel på samarbete. Regionförvaltningsöverläkaren som deltog i det avslutande samtalet besökte ännu sjukhuset tre och fem månader efter inspektionen. Under det senare besöket gick regionförvaltningsöverläkaren tillsammans med resultatenshettens representanter igenom rekommendationerna som presenterades i det nationella besöksorganets inspektionsprotokoll samt de åtgärder som sjukhuset genomfört. Regionförvaltningsöverläkaren underlättade justitieombudsmannen om sina observationer.

Före inspektionen kontaktas även hälsovårdsenhetens patientombudsman i syfte att få bakgrundsinformation. Det slutgiltiga inspektionsprotokollet skickas rutinmässigt till patientombudsmannen.

På grund av det stora antalet inspektionsobjekt är man tvungen att prioritera mot vad man riktar de begränsade resurserna. Inspektionerna är också i huvudsak riktade mot de enheter där man använder mest tvång och där patientmaterialet är mest utmanande. Dessa är statens rättspsykiatriska sjukhus (Niuvanniemi och Gamla Vasa sjukhus) och andra enheter som ger rättspsykiatrisk vård. Man strävar efter att regelbundet inspektera dessa objekt, vilket i praktiken innebär att man besöker dem med några års mellanrum.

Målet är också att regelbundet inspektera enheterna för särskilt svårbehandlade minderåriga (enheterna i Tammerfors och Kuopio). Annars påverkas valet av inspektionsobjekt av när man senast inspekterat enheten och om det kommit många klagomål om enheten.

Vid inspektioner av hälso- och sjukvårdsenheter deltar i regel alltid en utomstående medicinsk expert. Under berättelseåret var det endast vid inspektionerna av Enheten för hälso- och sjukvård för fångar som ingen utomstående expert deltog. I och med att en medicinsk expert börjat delta i inspektionerna har det blivit möjligt att i samband med dem mångsidigare än tidigare inspektera bl.a. användningen av begränsande åtgärder och möjligheterna att förebygga dem. År 2018 introducerades dessutom två erfarenhetsexperter, vars sakkunskap användes vid fyra inspektioner inom hälsovården.

Inspektionerna av psykiatriska enheter förrättas numera nästan utan undantag oanmälda. Enheten får dock i förväg ett brev om att en inspektion kommer att förrättas vid enheten inom ett visst tidsintervall. Detta gör det möjligt att be enheten om material på förhand. T.ex. har psykiatriska enheter blivit ombudda att för varje avdelning skicka förteckningar som inkluderar centrala uppgifter om patienterna, t.ex. tidpunkten för ankomst till sjukhuset, juridisk status, psykiatriska diagnoser, betydande somatiska diagnoser. Med hjälp av förteckningen är det möjligt att snabbt få en helhetsbild av patienterna på avdelningen. Informationen underlättar också valet av patienter som ska intervjuas – t.ex. den patient som kommit senast till avdelningen eller den patient som varit längst på avdelningen.

Vårdpersonalen har en viktig roll i förebyggandet av dålig behandling. Därför fästs det under inspektionerna stor uppmärksamhet vid tillvägagångssätt, använda blanketter samt vilken introduktion och vilka anvisningar personalen har fått.

Ett utkast av inspektionsprotokollet – där JO:s preliminära ställningstaganden och rekommendationer presenteras – skickas till inspektionsobjektet, som har möjlighet att kommentera utkastet. Ofta meddelar hälsovårdsenheten redan i detta skede vilka åtgärder enheten har vidtagit med anledning av JO:s preliminära rekommendationer. JO har ansett att detta är mycket positivt och ett bevis på att den konstruktiva dialogen fungerar.

Det nationella besöksorganet företog sammanlagt 10 inspektioner av olika enheter inom hälso- och sjukvården. Hälso- och sjukvården för fångar meddelades i förväg om inspektionerna. I övrigt var inspektionerna oanmälda på det sätt som beskrivs ovan, eller helt oanmälda. Inspektionerna som företogs vid större objekt pågick i 2–3 dagar. Objekten för det nationella besöksorganets inspektioner var följande (i ställningstagandena och enhetens svar redogörs det även för inspektionen av psykiatrin vid Päijänne-Tavastlands välfärdssamkommun, 5338/2017*).

Inspektionsobjekten var:

- Polikliniken i Kervo inom enheten för hälso- och sjukvården för fångar den 30 januari 2018 (450/2018*)
- Psykiatrin vid Kajanalands centralsjukhus den 19–20 mars 2018, 50 vårdplatser (727/2018*)
- Psykiatrin vid Kajanalands centralsjukhus den 19–20 mars 2018, 50 vårdplatser (727/2018*)
- Jourpolikliniken vid Kajanalands centralsjukhus den 19 mars 2018 (729/2018*)
- Psykiatrin vid Norra Karelens centralsjukhus den 22–24 maj 2018, 97 vårdplatser (1600/2018)
- Jourpolikliniken vid Norra Karelens centralsjukhus den 23 maj 2018 (1601/2018)
- Niuvanniemi sjukhus den 25–27 september 2018, 297 vårdplatser (3712/2018)
- Den psykiatriska enheten för undersökning och vård av svårskötta barn och unga vid Niuvanniemi sjukhus (NEVA) den 25 september 2018, 13 vårdplatser (3713/2018)

- Samjouren vid Kuopio universitetssjukhus den 26 september 2018 (4753/2018)
- Polikliniken i Pyhäselkä inom enheten för hälso- och sjukvården för fångar den 10 oktober 2018 (4986/2018*)
- Polikliniken i Helsingfors inom enheten för hälso- och sjukvården för fångar den 19 november 2018 (5323/2018)

FÖREBYGGANDE AV ILLA-BEHANDLING AV PATIENTEN

På slutna avdelningar finns det alltid en risk att personerna som inhysts på avdelningarna behandlas illa. I första hand ska strukturer och tillvägagångssätt som förebygger illabehandling tillämpas. En sådan metod är ett förfarande för anmälning av illabehandling som alla känner till.

Enligt JO ska enheten ha tydliga anvisningar om anmälning av illabehandling, hur anmälningarna behandlas och hur man ingriper i illabehandling. Detta förutsätter samtidigt att man identifierar och definierar illabehandling och ett klart ställningstagande från ledningen att illabehandling inte är tillåtet och att illabehandling medför följder. Alla som arbetar på sjukhuset – inte bara vårdpersonalen, utan också andra yrkesgrupper och vikarier – bör sättas in i anmälningsförfarandet. Även patienterna och deras närstående ska få information om anvisningarna. Samtidigt ska det också klargöras att anmälningsförfarandet inte får medföra negativa påföljder för anmälaren (5338/2017*).

Samkommunen meddelade att dess enhet för utveckling och patientsäkerhet kommer att överväga det som nämns om anmälningsförfarandet i respsen på en nivå som omfattar hela samkommunen. Samkommunen kommer också att försöka hitta en teknisk lösning på problemet. Innan dess har avdelningsenheterna inom psykiatrin tills vidare kommit överens om att ärenden som gäller illabehandling ska anmälas till patientombudsmannen. Det är meningen att patientombudsmannen ska delta i avdelningsskötarnas möte, där processen kommer att diskuteras. Därefter kommer enheterna att få anvisningar om denna tillfälliga process, som endast gäller de psykiatriska avdelningarna.

ISOLERINGSRUM

Isoleringsrummet vid ett psykiatriskt sjukhus ska vara ett utrymme som är i gott skick, har fönster, är rent, fräscht, vädrat och tillräckligt varmt samt är utrustat med ändamålsenliga säng- och skyddskläder och annan behövlig utrustning (bl.a. klocka). Patienten ska också alltid ha möjlighet att få kontakt med personalen genom en ringklocka eller på annat sätt. Utöver detta har man i samband med inspektionerna fäst uppmärksamhet vid isoleringsrummets inredning – i synnerhet vid att patienten inte ska behöva äta stående eller på golvet i rummet. I inspektionsprotokollen hänvisas det ofta till THL:s publikation ”Minskande av tvång och ökande av säkerhet i den psykiatriska vården”, där bl.a. isoleringsrummets placering och utrustning behandlas.

Enligt JO ska isoleringsrummen vara säkra och ha ändamålsenlig utrustning. Sjukhusets utrymmen avsedda för rumsisolering påminde snarare om en av polisens celler än ett isoleringsrum för en psykiatrisk patient. JO betraktade det som förnedrande om en isolerad patient är tvungen att äta sittande på golvet på en tunn madrass eller stående – för att inte tala om att äta på samma golv eller madrass där patienten har urinerat eller tömt tarmen. Situationen utsätter patienterna för kontinuerlig kränkande och förnedrande behandling som inte kan tillåtas under några omständigheter.

JO ansåg att det är möjligt att personalen inte alltid hinner ledsaga patienten till toaletten eller hjälpa patienten att utträta sina behov i ett kärl. Även i sådana fall ska man se till att patienten aldrig behöver äta eller vila på ett underlag där sekret från människor har hamnat. Ansvar för att denna förnedrande behandling upphör ligger hos de personer som ansvarar för sjukhusets verksamhet (5338/2017*).

Samkommunen meddelade att avdelningsenheterna inom psykiatrin kommer att vidta åtgärder för att förbättra isoleringsrummen till en ändamålsenlig nivå. Efter inspektionsbesöket hade bl.a. en dubbelriktad samtalsförbindelse installerats i alla isoleringsrum. Avsikten var att under 2018 förse dörrarna till alla isoleringsrum med pansarglas för att möjlig-



I ungdomspsykiatriska avdelningens isoleringsrum i Joensuu fanns en tapet med landskapsvy, en hög madrass och en bordskub.

göra god synlighet från isoleringsrummet till korridoren, vilket förbättrar växelverkan med vårdarna. Dessutom ska golvmaterialet bytas ut till ett mjukare material. Utöver detta kommer ett anslag för ombyggnad av toaletterna att reserveras i budgeten för 2019. Under 2018 kommer en hög madrass, en bordskub och en fåtölj att skaffas till alla isoleringsrum.

JO rekommenderade att noggrannare uppmärksamhet fästs vid utrustningen, möbleringen och utseendet i de isoleringsrum som används, dock utan att glömma säkerhetsperspektiven. Situationen skulle kunna förbättras t.ex. genom att måla ytorna och skaffa mjuka möbler. Åtminstone för måltiderna bör det finnas tillgång till en möbel, så att det är möjligt att placera matbrickan någon annanstans än på sängen eller golvet. JO konstaterade att det finns mjuka möbler som lämpar sig för ändamålet och tål sekret.

JO uppmanade enheten att avlägsna riskfyllda detaljer och klotter på väggarna. Det var väntat att isoleringsrummen i det nya sjukhuset i fråga om skicket och utrustningen motsvarar den nivå som förutsätts. Eftersom det ännu var flera år tills lokalerna skulle tas i bruk och ärendet var viktigt med tanke på patienternas grundläggande rättig-

heter, ansåg JO ändå att de ändringar JO föreslagit inte kunde lämnas ogjorda på grund av detta (727/2018*).

Samkommunen meddelade att isoleringsrummen hade börjat renoveras. Väggarna hade målats och de vassa rämnorna avlägsnats. Nya och mjuka möbler som tål sekret hade beställts. Ett membran hade placerats i fönstret i ett av isoleringsrummens dörrar för att skydda integriteten. Ett system med ringklockor hade också skaffats till rummen. Ett separat bord med hjul hade beställts till isoleringsrummet för måltider, så att patienten inte behöver äta i sängen.

Varje isolerad patient har möjlighet att besöka toaletten i anslutning till isoleringsrummet tillsammans med en/flera vårdare. Avsikten är att integriteten ska tryggas så långt det är möjligt och säkert. Personalen erbjuder aktivt möjligheten att gå på toaletten. Om patienten själv vill besöka toaletten kan patienten fråga personalen eller använda ringklockan.

BEHANDLING AV PATIENTER I ISOLERING

Det ingår i en människovärdig behandling och god hälso- och sjukvård av en isolerad patient att patienten alltid har möjlighet att gå på toaletten. Patienten ska även aktivt erbjudas möjlighet att gå på toaletten utan att själv alltid behöva be om det. En isolerad patient ska även av den anledningen ha möjlighet att utan dröjsmål få kontakt med vårdpersonalen. JO har i sina ställningstaganden ansett att det är inhumant och förnedrande om patientens enda sätt att få kontakt med vårdpersonalen är att banka på dörren eller skrika. Patienten ska också alltid ha tillräckliga och mänskliga kläder.

JO uppmanade allvarligt samkommunen att vidta åtgärder för att förbättra förhållandena för och behandlingen av isolerade patienter till en sådan nivå som förutsätts. JO rekommenderade att anvisningarna som gäller behandlingen av isolerade patienter tydligare ska förmedla att målet är en människovärdig behandling av isolerade patienter. Detta innebär åtminstone att personalen ska uppmanas att aktivt se till att alla isolerade patienter har möjlighet att besöka toaletten.

Anvisningarna kunde också tydligare framhäva hur den personliga övervakningen av patienten ska genomföras. I anvisningarna kunde det separerat nämnas hur vårdaren kan bistå patienten under måltiderna och säkerställa att patienten inte behöver äta från golvet eller stående. Enbart anvisningarna är dock inte tillräckliga, utan ledningen bör säkerställa att personalen som deltar i vården av en isolerad patient är medvetna om och följer de givna anvisningarna (5338/2017*).

Samkommunen meddelade att anvisningarna som gäller isolering kommer att uppdateras i enlighet med JO:s rekommendationer. Avsikten är att förslutet av augusti 2018 sammanställa ett förslag om hur man kan öka kunskapen och utbildningsnivån när det gäller dessa och övriga anvisningar samt lagstiftningen. Metoder som föreslagits är ett läspaket om ämnet samt en elektronisk tentamen, som det skulle vara obligatoriskt att avlägga för personalen på avdelningarna.

JO var nöjd med de åtgärder och planer samkommunen meddelat för att göra isoleringsrummen ändamålsenliga. JO ansåg att det var viktigt att man kommer att fästa större vikt vid både ledningens och personalens kunskap om lagstiftningen, anvisningarna och de nationella rekommendationerna. Tydliga anvisningar och ett separat utbildningsprogram är metoder som stärker i synnerhet vårdpersonalens kompetens att bemöta en utmanande patient.

Utifrån anvisningarna fick man uppfattningen att personalen inte nödvändigtvis besöker patienten, utan att övervakningen också kan ske ”bakom dörren”. JO ansåg inte att denna övervakning är sådan övervakning som förutsätts när det är fråga om övervakning av en isolerad patient. Denna övervakning – eller ens en dubbelriktad samtalsförbindelse – ersätter inte heller kontakten mellan patienten och personalen. Patienten ska ha möjlighet att samtala ansikte mot ansikte med en vårdare (5338/2017*).

JO ansåg inte att det var tillräckligt att patienten har möjlighet att få kontakt med personalen genom att vifta i en övervakningskamera, banka på dörren eller skrika. Minimikravet kan till denna del anses vara en ringklocka i isoleringsrummet.

Ett system som möjliggör dubbelriktad kommunikation vore ett ändamålsenligt sätt att ordna kontakten (727/2018*).

BJO FÖRESLOG GOTTGÖRELSE FÖR BEHANDLINGEN AV EN ISOLERAD PATIENT

BJO ansåg att behandlingen av den klagande under isoleringen var en kränkning av människovärdet. På grund av sin CP-skada var den rörelsehindrade personen tvungen att äta sittande på golvet på en tunn madrass i isoleringsrummet på den psykiatriska avdelningen. Dessutom var kärlen och besticken olämpliga för personen. Den klagande hade blöja under isoleringen som pågick över ett dygn. BJO föreslog att välfärdssamkommunen gottgör den klagande för de genomlidna kränkningarna av de grundläggande och mänskliga rättigheterna (3287/2017*).

Välfärdssamkommunen meddelade att den betalar en gottgörelse på 4 500 euro till den klagande.

MINSKANDE AV TVÅNG

Varje enhet inom psykiatri där tvång används bör ha en plan för minskande av tvång, där kvantitativa och kvalitativa mål fastställs. Det är också lika viktigt att planen delges hela personalen och att genomförandet av planen kontinuerligt följs upp.

Sjukhuset hade inget separat program för minskande av tvång. JO rekommenderade att sjukhuset kontinuerligt följer upp användningen av begränsande åtgärder och utarbetar ett program eller en verksamhetsanvisning för att minska användningen av tvång. Dessutom rekommenderade JO att hela personalen utbildas inom detta område (5338/2017*).

Samkommunen meddelade att den utöver de anmälningar om begränsningar som görs till regionförvaltningsverket kommer att upprätta egen statistik för uppföljning av begränsningarna till de psykiatriska avdelningarna samt skapa ett förfarande för uppföljning av begränsningar. När tillgången till denna grundläggande information har säkerställts upprät-

tas ett program för minskande av tvång inklusive mål. Som en del av detta program kommer personalen att sättas in i målen och de åtgärder som ska vidtas. En verksamhetsanvisning om genomförande av isoleringen tillsammans med patienten kommer också att utarbetas för personalen.

Under inspektionen gick det inte att bli övertygad om att användningen av begränsningar aktivt kommer att minskas. Sjukhuset hade inget separat program för minskande av tvång (727/2018*).

Samkommunen meddelade att begränsningarna och användningen av dem samt dokumentationen har gått igenom med personalen. Begränsningar används endast när de andra metoderna är otillräckliga. Personalen har fått anvisningar om att noggrant dokumentera även de alternativa sätt att lösa situationen som tillämpats före begränsningen eller isoleringen. Personalen kommer inom kort att utbildas. Det finns också separata anvisningar om minskat tvång och ökad säkerhet på den psykiatriska avdelningen. Alla som tillhör personalen har läst dessa anvisningar och kvitterat att de har läst dem. Ett eget program planeras för minskande av tvång och uppföljning av användningen av begränsande åtgärder.

Den psykiatriska avdelningen tillämpar den psykiatriska viljeyttringen. Den är frivillig och är utformad så att den motsvarar patientens självbestämmanderätt i situationer där patienten inte själv förmår fatta beslut. Om en viljeyttring har gjorts, beaktas den alltid när det är möjligt. De nya patientanvisningarna innehåller också skriftlig information om möjligheten att göra en psykiatrisk viljeyttring.

ANVÄNDNING AV SPÄNNBÄLTE

I anvisningarna om begränsningar togs det inte ställning till hur ofta en läkare ska bedöma en fastspänd patient. Av de granskade patienthandlingarna framgick det att läkaren i en patients fall hade bedömt den fastspända patientens tillstånd endast en gång per dygn. JO ansåg att detta bedömningsintervall var för långt (727/2018*).

Alla isoleringsrum på avdelningen hade en säng med spännbälte som standardutrustning. Det var också möjligt att installera spännbälte i

alla nya patientsängar som beställdes. JO betraktade det som möjligt att detta leder till att tröskeln för användning av spännbälte blir lägre. Utifrån de patienthandlingar som granskades uppstod det i några situationer ett intryck av att tröskeln för användning av spännbälte är låg. Ett exempel på detta var en patient som under isoleringen med spännbälte hade fått röka och bada bastu mellan varven.

JO betonade att isolering utan spännbälte enligt mentalvårdslagen är det alternativ som ska användas i första hand och att fastspänning ska användas endast om de övriga åtgärderna inte är tillräckliga (727/2018*).

Under inspektionen observerades det att patienter kunde transporteras i spännbälte också utanför isoleringsrummet på ett sådant sätt att spännbältet satt fast i armarna och benen. Detta kunde göras t.ex. när patienten ledsagades till toaletten eller för att röka. JO ansåg att ledsagande av patienten med spännbälten fastspända kunde uppfattas som förnedrande för patienten. Det kan också förorsaka ångest hos andra patienter. JO an-



Isoleringsrummets säng med spännbälte vid Kajanslands centralsjukhus.

såg att detta förfarande ska undvikas, i synnerhet om patienten befinner sig i avdelningens gemensamma utrymmen (727/2018*).

TVÅNGSMEDICINERING

Om en patient som vårdas eller observeras oberoende av sin vilja inte går med på att ta medicin som ordinerats honom eller henne, kan patienten medicineras oberoende av sin vilja endast om avstående från medicinering allvarligt skulle äventyra patientens eller andras hälsa eller säkerhet. JO har i sitt avgörande av den 15 mars 2018 (1496/2017*) tagit ställning till medicinering av en patient oberoende av patientens vilja.

JO rekommenderade att beslut om medicinering mot patientens vilja i fortsättningen ska motiveras med beaktande av förutsättningarna i mentalvårdslagen. JO betonade att det faktum att en patient är psykotisk inte kan betraktas som en tillräcklig grund för tvångsmedicinering, eftersom alla patienter som är föremål för observation och har ordinerats vård lider av psykos. Det ska också framgå av patienthandlingarna på vilket sätt patienten har hörts angående medicineringen och varför hörandet inte har kunnat genomföras (5338/2017*).

Samkommunen meddelade att det psykiatriska sjukhusets ansvariga läkare hade inlett en precisering av anvisningarna. Målet var att göra en noggrannare utvärdering av användningen av begränsande åtgärder och en mer systematisk registrering av orsakerna som lett till begränsningarna. Särskild vikt kommer att fästas vid medicinering mot patientens vilja samt registrering av särskilda situationer.

Av patienthandlingarna framgick det att läkemedelsbehandling oberoende av patientens vilja användes på den psykiatriska avdelningen. Medicineringen hade motiverats med att den var ”nödvändig”, men i anteckningarna i patienthandlingarna saknades en närmare bedömning av huruvida förutsättningarna för medicinering enligt mentalvårdslagen uppfylldes (avstående från medicinering skulle allvarligt äventyra patientens eller and-

ras hälsa eller säkerhet). JO rekommenderade att bedömningen av medicinering mot patientens vilja i fortsättningen ska ske på det sätt som förutsätts i mentalvårdslagen och så att uppfyllandet av förutsättningarna dokumenteras i patienthandlingarna (727/2018*).

Samkommunen meddelade att personalen hade fått anvisningar om att noggrant dokumentera allt som har att göra med medicinering oberoende av patientens vilja.

VÅRDENS KVALITET OCH VÅRDKULTUREN

JO rekommenderade att rehabiliteringsavdelningen görs mer trivsamt så att lokalerna bättre stöder rehabiliteringen. Det finns mjuka möbler som lämpar sig för ändamålet och tål sekret. JO betraktade bristerna i rehabiliteringsavdelningens vårdmiljö som allvarliga och uppmanade till att vidta åtgärder för att förbättra miljön till den nivå som förutsätts. Jo ansåg att det i den här situationen inte var tillräckligt att vänta på att situationen korrigeras när den nya sjukhusbyggnaden färdigställs 2021 (727/2018*).

Enligt inspektörernas observationer är vårdtiderna för patienterna på rehabiliteringsavdelningen långa och en stor del av patienterna verkade i första hand behöva omsorg, och inte rehabiliterande vård. Intrycket var också att vårdplatsen inte var av rätt typ eller ändamålsenligt för en stor del av patienterna på avdelningen. Tillgången på rehabiliterande verksamhet var synnerligen knapp. JO uppmanade allvarligt till att vidta åtgärder för att förbättra patienternas vård och förhållanden till en sådan nivå som förutsätts. JO ansåg att det är nödvändigt att man separat för varje patient bedömer om den aktuella vårdplatsen är rätt och ändamålsenlig för patienten (727/2018*).

Enligt inspektörernas observationer syntes väldigt få medlemmar av vårdpersonalen till i rehabiliteringsavdelningens gemensamma utrymmen eller bland patienterna. Patienterna gick till kansliets stängda dörr och knackade på om de hade något ärende till vårdarna. Vårdarnas arbete verkade i oproportionerligt hög grad vara kon-

centrerat till kansliet, i stället för att fokusera på arbetet med patienterna. Vårdarnas arbetssätt verkade också vara uppgiftscentrerat.

Enligt inspektörernas observationer och patienternas berättelser var vårdarna inte initiativtagande eller aktiva i patientkontakterna. JO rekommenderade att avdelningen fortsätter arbetet med att utvärdera vårdkulturen och möjligheterna att minska koncentrationen av vårdpersonalens arbete till kansliet. Jo uppmanade avdelningen att överväga om det på ett sätt som tryggar sekretessen kunde ordnas direkt insyn mellan kansliet och avdelningen så att patienterna skulle kunna se in i kansliet och vårdarna skulle kunna se ut (727/2018*).

Enligt samkommunen ingår det i avdelningens vårdkultur att personalen i så stor utsträckning som möjligt ska vara närvarande för patienterna. Detta har diskuterats ännu mer än förut med personalen. Endast det arbete som behövs görs i det stängda kansliet. Arbetet grupperas så att en eller flera ur personalen alltid finns på avdelningen och kan nås av patienterna om det bara är möjligt. T.ex. strävar man efter att ordna vårdmöten och andra möten i etapper, så att inte en stor del av personalen samtidigt är oanträffbar.

ARBETET FÖR MINSKANDE AV TVÅNG VID STATENS RÄTTSPSYKIATRISKA SJUKHUS

Vid Niuvanniemi sjukhus vårdas personer för vilka inget straff har utdömts på grund av deras mentala tillstånd (rättspsykiatriska patienter) och utförs sinnesundersökningar. Dessutom vårdas farliga och/eller svårbehandlade psykiatriska patienter på sjukhuset. Den genomsnittliga vårdtiden för rättspsykiatriska patienter som vårdades i slutet av 2017 var 6 år och 8 månader (den längsta vårdtiden var 35 år och 7 månader). Motsvarande siffror för patienter som skrevs in på sjukhuset som svårbehandlade var 4 år och 5 månader (den längsta vårdtiden var 26 år och 1 månad).

Alla patienter som vårdades på sjukhuset hade ordinerats vård oberoende av sin vilja. Deras självbestämmanderätt kan således begränsas under de förutsättningar som fastställs i kapitel 4 a i men-

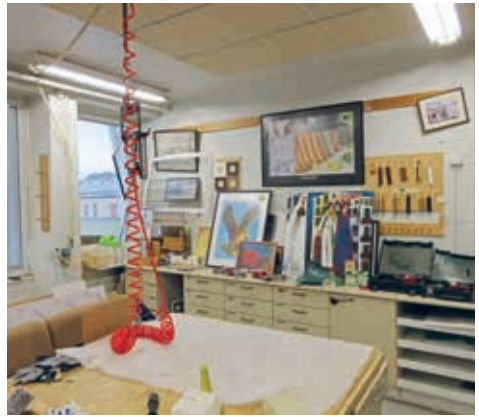
talvårdslagen. Enligt lagen får patientens självbestämmanderätt och andra grundläggande fri- och rättigheter dock begränsas endast i den mån behandlingen av sjukdomen, patientens egen eller någon annans säkerhet eller tryggheten av något annat intresse enligt kapitel 4 a oundgängligen kräver det.

Sjukhuset har åren 2011 och 2015 utarbetat förslag till en plan för minskande av tvång och sjukhuset har en styrgrupp för minskande av tvångsåtgärder. Sjukhuset har förbundit sig att minska det tvång som riktas mot patienterna. Enligt styrgruppen har sjukhuset lyckas halvera mängden isolering och fastspänning i proportion till vård dagarna under 2010-talet.

Olika metoder har utvecklats för att minska begränsningarna. Sådana metoder är att utveckla närvården (100 % övervakning), göra det lättare att beviljas arbetsterapi, förenhetliga avdelningarnas förfaranden och registreringar, utveckla användningen av avslappnings- eller sinnesrum samt ersätta den traditionella våldshanteringsutbildningen med en AKO-utbildning.

BJO ansåg att arbetet som sjukhuset utför för att minska begränsningarna riktade mot patienterna är ytterst positivt. BJO rekommenderade att patienterna ska erbjudas möjlighet till utredning i efterhand av inte bara isolerings- och fastspänningssituationer, utan också andra åtgärder som begränsar självbestämmanderätten. BJO ansåg att det var positivt att sjukhuset hade vidtagit åtgärder för att minska isoleringen. BJO betraktade dock de långa isoleringarna som fortfarande förekommer som mycket problematiska. Isolering innebär ett ytterst kraftigt ingrepp i patientens personliga frihet.

För att minska sjukhusets tvångsåtgärder lyfte styrgruppen år fram minskande av kläder som begränsar rörelsefriheten som ett prioriterat område för 2018. Användningen av begränsande kläder följs upp vid sjukhuset. Under de senaste 18 månaderna har begränsande kläder använts för sex patienter och vid inspektionstidpunkten användes de endast för en patient. Antalet användningsgångar är emellertid stort (3 395 år 2017), eftersom kläderna har klätts på patienten alltid när patienten rört sig i avdelningens allmänna utrymme.



Olika aktiviteter vid Niuwanniemi sjukhus.



Sjukhuset har försökt utveckla klädesplagg som ersätter de begränsande kläderna (poncho, muff). Med hjälp av dessa plagg kan en patient som beter sig våldsamt tillbringa tid tillsammans med andra patienter. BJO ansåg att sjukhusets arbete för att sluta använda begränsande kläder var positivt (3712/2018).

INSPEKTIONER AV JOURENHETER

Justitieombudsmannen har precis som tidigare år ansett det vara viktigt med inspektionsbesök vid jourenheterna vid somatiska sjukhus, där man använder s.k. säkerhetsrum. Under dessa besök fås det också uppmärksamhet vid integritetsskyddet för patienter som placerats i jourutrymmena.

I säkerhetsrummen placeras patienter som kommit till jouren och som exempelvis på grund av aggressivitet eller förvirring måste hållas avskilda från de övriga jourpatienterna. Situationen är problematisk eftersom isolering tills vidare inte har stadgats i lag inom den somatiska hälso- och sjukvården. Isolering kan emellertid ibland vara berättigad enligt bestämmelserna om nödvärn eller nödtillstånd. I allmänhet handlar det i de här situationerna om nödvärn, d.v.s. att en patients frihet måste begränsas för att trygga antingen patientens egen eller en annan persons hälsa eller säkerhet. Utöver det har justitieombudsmannen i praktiken krävt att man i en situation beaktar de rättsnormer och etiska normer som styr en läkares eller annan yrkesutbildad hälsovårdspersonals verksamhet. En åtgärd får inte heller kränka människovärdet.

Ett isoleringsrums ändamålsenlighet har avsevärd betydelse när man bedömer om isoleringen som helhet har genomförts så att den räknas som människovärdig behandling samt hälso- och sjukvård av hög kvalitet. Minimikraven som ett säkerhetsrum måste uppfylla kan vara de omständigheter som krävs enligt mentalvårdslagen för att trygga isoleringen av en psykiatrisk patient. En person som placerats i ett säkerhetsrum ska stå under ständig övervakning. Det innebär att en patient som är isolerad ska följas personligen genom att besöka isoleringsrummet samt göra

observationer via kameraövervakning som fungerar så att patienten kan både ses och höras. Tillbörliga anteckningar ska alltid göras om övervakningen.

År 2018 inspekterade det nationella besöksorganet jourenheterna vid tre sjukhus. Inspektionerna företogs oanmälda och på kvällstid. En utomstående expert deltog i alla inspektioner. Under inspektionen fästes vikt vid de ovan nämnda kraven.

ÖVERVAKNING AV HÄLSO- OCH SJUKVÅRDEN FÖR FÅNGAR

Enheten för hälso- och sjukvård för fångar verkar i samband med Institutet för hälsa och välfärd. Enheten har till uppgift att anordna hälso- och sjukvårdstjänster för alla fångar i Finland. Enheten för hälso- och sjukvård för fångar tillhandahåller huvudsakligen själv bashälsovårdstjänster, munhälsovårdstjänster och psykiatrisk specialiserad sjukvård. Polikliniker inom hälso- och sjukvården för fångar finns vid varje fängelse i Finland, med undantag av Sveaborgs fängelse, där hälso- och sjukvården för fångar tillhandahålls av polikliniken vid Helsingfors fängelse.

Tandkliniker finns i anslutning till poliklinikerna vid 11 fångelser och dessutom finns det i Vasa verksamhet i lokaler som innehas av stadens hälsovårdscentral. Dessutom fungerar Psykiatriska fångelsesjukhusets enheter i Åbo och Vanda som akutsjukhus för fångar från hela landet. Sjukhuset för fångar är ett riksomfattande somatiskt sjukhus i Tavastehus, som tillhandahåller vård för fångar.

Regionförvaltningsverket i Norra Finland har sedan början av 2016 på egen hand eller tillsammans med Valvira gjort väglednings- och utvärderingsbesök till polikliniker och sjukhus inom hälso- och sjukvården för fångar. Under berättelseåret gjorde regionförvaltningsverket fem väglednings- och utvärderingsbesök vid verksamhetsställen inom hälso- och sjukvården för fångar. Vid slutet av 2018 hade regionförvaltningsverket besökt alla polikliniker och sjukvårdsenheter inom hälso- och sjukvården för fångar.

En rapport om den riksomfattande tillsynen av verksamheten inom hälso- och sjukvården för fångar åren 2016–2018 har publicerats: <https://www.avi.fi/web/avi/julkaisut-2019>. I rapporten har tillsynsmyndigheterna utvärderat verksamheten inom hälso- och sjukvården för fångar som en del av det övriga hälsovårdssystemet. Myndigheterna utvärderar även de vårdrekommendationer och verksamhetsanvisningar som hälso- och sjukvården för fångar har utfärdat.

Regionförvaltningsverket i Norra Finland delger justitieombudsmannen tillsynsplanerna för hälso- och sjukvården för fångar samt berättelserna om väglednings- och utvärderingsbesök. På motsvarande sätt lämnar justitieombudsmannen sina egna inspektionsplaner och -protokoll för kännedom till Valvira och regionförvaltningsverket. Förutom detta håller justitieombudsmannen, Valvira och regionförvaltningsverket i Norra Finland regelbundet samarbetsmöten om ärenden som gäller hälso- och sjukvården för fångar.

Under berättelseåret företog det nationella besöksorganet inspektioner av tre polikliniker inom Enheten för hälso- och sjukvård för fångar. Inspektionerna har kombinerats med fängelseinspektionerna och företags i regel oanmälda. Före inspektionen av polikliniken hörs fångarna om sina synpunkter på bl.a. hur hälso- och sjukvården fungerar vid anstalten i fråga.

I samband med inspektionerna av poliklinikerna fäster JO uppmärksamhet vid bl.a. i vilket skede hälsoundersökningar av nya fångar görs vid ankomsten och hur man i samband med hälsoundersökningarna observerar möjliga tecken på våld. Dessutom utreds det hur hälsotillståndet följs upp för fångar som placerats avskilt. Detta förverkligas inte helt på det sätt som fängelselagen förutsätter, eftersom största delen av poliklinikerna är öppna endast på vardagar under tjänstetid. Därför undersöks inte t.ex. hälsotillståndet för en fånge som placerats i isolering under veckoslutet inom den tidtabell som förutsätts i fängelselagen, d.v.s. ”så snart som möjligt” efter att observationen inletts, utan först nästa vardag.

Fångarna kritiserar ofta att de inte får något svar på de ärendeblanketter de skickar till polikliniken eller att de har svårt att få en mottagningstid till läkare eller tandläkare. Under inspektionerna har poliklinikernas uppmärksamhet ofta fästs vid att patienten enligt patientlagen ska underrättas om mottagningstiden om den är känd. Lagen känner inte till något undantag från detta när det gäller fängelsepatienter. I synnerhet i fråga om läkarbesök utanför fängelset har man dock tvingats beakta även säkerhetsrelaterade faktorer, som när det gäller en enskild fånge kan påverka hur noggrant fången underrättas om mottagningstiden.

3.6

Bristerna i tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga 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. 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 och mänskliga rättigheterna.

Justitieombudsmannens verksamhetsberättelse har från år 2009 innehållit, 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 och mänskliga rättigheterna. På önskemål framfört av grundlagsutskottet har avsnittet blivit en vedertagen del av JO:s verksamhetsberättelse (GrUB 13/2010 rd).

Sedan år 2013 har det här avsnittet presenterats som en förteckning över tio centrala problem för de grundläggande och mänskliga rättigheterna i Finland. Den här förteckningen anknyter till det nationella handlingsprogrammet för de grundläggande och mänskliga rättigheterna i Finland på så sätt att JO presenterade den för första gången i samband med det första expertseminariet för evalueringen av Finlands nationella handlingsplan för grundläggande och mänskliga rättigheter år 2013. I och med att i huvudsak samma tio problem fortsättningsvis varit aktuella, har man de följande åren upprepat förteckningen, med beaktande av de förändringar och den utveckling som skett.

När man utvärderar förteckningen ska man komma ihåg att man i den tar upp sådana typiska eller utdragna problem, som sammanställts uttryckligen utifrån iakttagelser från justitieombudsmannens verksamhet. Justitieombudsmannen får information om missförhållanden och brister närmast genom klagomål, egna initiativ och inspektioner. Alla problem som berör de grundläggande och mänskliga rättigheterna kommer dock inte fram i justitieombudsmannens verksamhet.

Laglighetskontrollen grundar sig till stora delar på klagomål, som i allmänhet gäller enskilda ärenden. På grund av detta förblir mera omfattande problem (t.ex. rasism och hatpropaganda) otydliga i justitieombudsmannens verksamhet. Därtill styrs en del av de ärenden där problem dyker upp till andra tillsynsorgan, som specialombudsmän (t.ex. diskrimineringsombudsmannen). En del problem förekommer i justitieombudsmannens verksamhet i så pass liten utsträckning, att de inte tagits med i förteckningen (t.ex. samernas rättigheter).

Tydliga konstaterade problem med de mänskliga och grundläggande rättigheterna kan också hamna utanför förteckningen, om de inte dykt upp i justitieombudsmannens verksamhet (t.ex. sterilitetskravet vid juridiskt fastställande av könstillhörighet, som EMD konstaterat att kränker skyddet av privatliv). En del problem hamnar utanför förteckningen för att de åtminstone till viss del handlar om frågor inom den privata sektorn eller i människors privatliv (t.ex. våld mot kvinnor), som ligger utanför justitieombudsmannens befogenheter.

På grund av detta är förteckningen inte uttömmande med tanke på de problem med grundläggande och mänskliga rättigheter som förekommer i Finland.

De eventuella brister eller dröjsmål som förekommer när det gäller att åtgärda ett rättsläge kan bero på många olika orsaker. Det kan dock allmänt konstateras att JO:s ställningstaganden och framställningar hörsammats 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.

Några av de problem som finns i förteckningen är till sin natur sådana att de alltid kommer att förekomma i viss utsträckning (t.ex. brister i åldringars förhållanden och hur de bemöts). Detta betyder dock inte att man inte hela tiden ska sträva efter att få bukt med problemen. De flesta av problemen på förteckningen kan åtgärdas genom att rikta tillräckligt med resurser eller utveckla lagstiftningen. Det har också skett positiv utveckling vad gäller att rätta till vissa brister. Å andra sidan förekommer en del brister oftare än tidigare.

3.6.1 TIO CENTRALA PROBLEM FÖR DE GRUNDLÄGGANDE OCH MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA I FINLAND

BRISTER I ÅLDNINGARS 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. Brister har upptäckts också i hur täta läkarbesöken är, läkemedelsbehandlingen och tandvården. Bristerna beror ofta på personalbrist.

När en klient hos äldreomsorgen får sin självbestämmanderätt inskränkt bör detta ha sin grund i lagen. Detta förutsätter en författningsgrund som emellertid fortfarande saknas helt och hållet. Beslutsfattandet om begränsningsåtgärder är inte alltid adekvat.

Också i kvaliteten på tjänster för äldre som bor hemma och hur tillräckliga tjänsterna är råder det brister, liksom i säkerheten och möjligheterna att röra sig ute och att utträta ärenden.

Vid ett ökat behov av tjänster fattar myndigheten inte alltid ett beslut om att öka service som tillhandahålls i hemmet eller att vården ska ordnas vid serviceboendeenhet eller ålderdomshem. Då myndigheten inte fattar beslut om ordnande av service tillgodoses inte heller rättigheten att föra frågan om omfattning av kommunens skyldighet att ordna vård till förvaltningsdomstolen för utredning.

Resurserna för tillsyn är otillräckliga. Regionförvaltningsverken har inte haft faktiska möjligheter att överse verksamheten. Hur tillräcklig servicen som tillhandahålls hemma är och egenkontroll av kvaliteten och efterhandskontrollen är inte tillräcklig. Man behöver nya tillsynsmetoder.

I och med att myndigheternas tjänster blir elektroniska utgör detta ett hot mot äldre personers tillgång till tjänsterna.

BRISTER I BARNSKYDDET

Den allmänna resursbristen inom barnskyddet i kommunerna, särskilt den dåliga tillgången till kompetenta socialarbetare och den höga personalomsättningen, bidrar till att försämra kvaliteten för barnskyddstjänsterna.

De kommunala barnskyddsmyndigheterna hinner inte besöka vårdplatserna utom hemmet i tillräcklig omfattning och känner inte tillräckligt till vilka förhållanden barnen lever i och hur de behandlas. Regionförvaltningsverken har inte tillräckligt med resurser för inspektioner.

Det finns brister i tillsynen av familjevården. Tillsynen ligger på kommunernas ansvar. Regionförvaltningsverken har inte tillräckligt med befogenheter för att övervaka den familjevård som sker i hem.

Ständiga förändringar i platsen för vård utom hemmet leder till att de stabila förhållanden och bestående relationer som är av särskild vikt för placerade barn, inte alltid tillgodoses. Inom barnskyddet finns det inte rätt slags placeringsplatser för de barn som mår sämst och är mest svårskötta.

Man tillgodoser inte barnens kunskapsmässiga rättigheter i tillräckligt stor utsträckning. Placerade barn är ofta omedvetna om sina rättigheter, anstaltens rättigheter och skyldigheter eller vilka

skyldigheter och uppgifter den egen utnämnda socialarbetaren med ansvar för barnets ärenden har.

Rätten för barn placerade vid anstalter att personligen träffa sin egen socialarbetare tillgodoses inte på ett lagenligt sätt. Barnen får ofta inte det stöd som socialarbetaren kan erbjuda och som de enligt lag har rättighet till.

Begränsande åtgärder genomförs i strid mot barnskyddslagen. Begränsande åtgärder används i sådana situationer eller på sådana sätt som lagen inte tillåter. Beslut om begränsande åtgärder fattas inte så som förutsätts i barnskyddslagen. Enheter som ger vård utom hemmet och ofta också socialarbetarna vid de kommuner som placerar barnet har ansett det möjligt att begränsa barnets grundläggande fri- och rättigheter med fostrande regler. Gränsdragningen mellan vad som är normala och godtagbara gränser i fostrande syfte och när det är frågan om sådan begränsning av barnets grundläggande fri- och rättigheter som avses i lagen har suddats ut.

Det förekommer brister i klientplanerna, trots att dessa har en central betydelse för att ordna socialvårdstjänster, i beslutsfattandet och i verkställandet av besluten. En klientplan som stöder föräldraskapet utarbetas inte alltid åt föräldrarna till ett placerat barn.

Mentalvårdstjänsterna för barn och unga räcker inte till. Det finns problem i samordnandet av servicesystemen för barnskyddet och psykiatrisk vård. Servicestrukturen saknar lämpliga placeringsställen och tjänster för barn med svåra uppförandestörningar. De tjänster dessa barn behöver finns inte att tillgå i barnhem eller psykiatriska sjukhus.

BRISTER I TILGODOSEENDET AV RÄTTIGHETER FÖR PERSONER MED FUNKTIONSNEDSÄTTNING

Personer med funktionsnedsättning har inte lika möjligheter att delta. Det finns brister i tillgängligheten till lokaler, i fråga om möjligheten att utträta ärenden och genomförandet av rimliga anpassningsåtgärder.

Praxis varierar i fråga om ingrepp i klienternas självbestämmanderätt inom anstaltsvården. Med ändringarna i bestämmelserna om begränsnings-

åtgärder i lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda (381/2016) har situationen förbättrats, men det förekommer okunskap, brister och försummelse i den praktiska tillämpningen av lagen.

Sådana serviceplaner och specialomsorgsprogram som avses i lagen upprättas inte alltid, upprättas bristfälligt eller fördröjs. Också beslutsfattandet och verkställandet av besluten om tjänsterna fördröjs ofta oskäligt.

Kommunernas tillämpningspraxis för handikappservice är inte enhetlig och tillämpningsanvisningarna kan begränsa tillgången till lagstadgad service.

Konkurrensutsättningen av produktionen av tjänster för personer med funktionsnedsättning har kunnat utgöra ett hot mot rätten till tjänster enligt personens individuella behov.

FÖRFARANDEN INOM ANSTALTSVÅRDEN SOM KRÄNKER SJÄLVBESTÄMMANDERÄTTEN

Det händer att självbestämmanderätten inskränks genom åtgärder som är helt oberättigade och saknar laga grund, t.ex. genom "anstaltsmakt". Inskränkningarna kan vara orimligt omfattande eller inkonsekventa. Tillsynen över de rådande tillvägagångssätten är otillräcklig och åtgärderna själva är svåra att kontrollera särskilt i de fall, då lagstiftningen inte definierar vilka rättsskyddsgarantier som bör gälla.

Författningsgrunden som krävs saknas fortfarande helt bl.a. angående äldreomsorg och somatisk hälso- och sjukvård.

BRISTER I RÄTTSHJÄLP FÖR UTLÄNNINGAR OCH S.K. PAPPERSLÖSA PERSONERS OTRYGGHET

Det ökade antalet asylsökande och begränsningen av rättshjälp har lett till att allt färre asylsökande får rättshjälp i det första skedet. Detta kan leda till rättsskyddsproblem och göra det svårare att reda ut ärendet, också i det skede då man söker om ändring.

På grund av bristerna på juridisk rådgivning är utlämningarna som har tagits i förvar ofta omedvetna om sina rättigheter och sin egen situation.

Det finns tydliga brister i hur s.k. papperslösa personers basbehov tillgodoses, t.ex. när det gäller tillräckliga social- och hälsovårdstjänster. Under 2014 lämnades en regeringsproposition (RP 343/2014 rd) till riksdagen som skulle ha förbättrat vissa s.k. papperslösas (bl.a. gravida och minderåriga) rätt till hälsovårdstjänster, men propositionen förföll. Antalet beslut om indragning av mottagningstjänster kommer sannolikt att öka eftersom fler beslut om avslag än tidigare har fattats för sådana asylsökande, vars avvisning till avgångsland mot dennas vilja inte kan genomföras. Kommunerna har olika praxis om vilka social- och hälsovårdstjänster som ges åt personer vars mottagningstjänster upphört.

Behandlingstiden för ansökningar om uppehållstillstånd på grund av familjeband fördröjs ofta och är längre än den i lagen fastställda tidsfristen på nio månader, som kan överskridas endast i undantagsfall. I februari 2019 hade Migrationsverket sammanlagt 855 ansökningar på grund av familjeband som blivit anhängiga mera än nio månader tidigare.

Också behandlingen av ansökningar om uppehållstillstånd på grund av arbete räcker ofta för länge. Enligt lagen ska uppehållstillstånd på grund av arbetet avgöras inom en tidsfrist på fyra månader, om det inte i ärendet förekommer exceptionella förhållanden. Behandlingen av dessa ansökningar räcker dock ofta längre.

DÅLIGA FÖRHÅLLANDEN OCH BRISTER I BEHANDLINGEN AV FÅNGAR OCH HÄKTADE PERSONER

För många fångar är problemet brist på aktivitet. 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. På slutna avdelningar är den tid som fångar kan vistas utanför sin cell i många fall under åtta timmar.

Vid placeringen på avdelningar förekommer ofta att lagens utgångspunkt om att häktade och fångar som avtjänar ett straff ska placeras skilt inte genomförs.

Inte i något av de fängelser som inspekterades noterades att man skulle ha följt lagens utgångspunkt om att minderåriga inte ska inhysas på avdelningar för vuxna.

Häktade personer förvaras fortfarande i allt för stor omfattning i polisfängelser. 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. CPT har kritiserat Finland för detta redan i över tjugo år, senast år 2016, på basis av det inspektionsbesök som CPT gjorde i Finland år 2014. Situationen kommer att förbättras. Häktninglagen ändrades med en lag som trädde i kraft den 1 januari 2019 (103/2018), så att häktade får inte hållas i polisens förvaringslokal längre än sju dygn, om det inte finns exceptionellt vägande skäl.

Fängelseceller utan toalett strider mot de internationella standarderna för fångvård och kan utgöra en kränkning av fångarnas värdighet. Under verksamhetsåret används toalettlösa celler fortfarande i Tavastehus fängelse. Under slutet av 2018 stängdes Tavastehus fängelse på grund av problem med inomhusluften, vilket innebar att de sista toalettlösa cellerna togs ur bruk.

BRISTER I TILLGÅNGEN TILL OCH LAGSTIFTNINGEN FÖR HÄLSO- OCH SJUKVÅRDSTJÄNSTER

De lagstadgade hälso- och sjukvårdstjänsterna är inte tillräckligt väl ordnade. T.ex. finns det problem i utdelningen av vårdartiklar och i utlämnandet av hjälpmedel för medicinsk rehabilitering. Artiklar och hjälpmedel delas inte alltid ut i tillräcklig omfattning av ekonomiska skäl.

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

Vid verksamhetsenheter inom sjukvården som tillhandahåller jour finns s.k. säkerhetsrum, dit man stänger in patienter som är berusade eller

som uppför sig hotfullt. Det finns ingen lagstiftning om säkerhetsrummen eller om användningen av dem. Det borde föreskrivas om villkoren för frihetsberövande, längden, den som fattar beslut och beslutsförfarandet samt om rättsmedel på ett sätt som uppfyller förutsättningarna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna.

I mentalvårdslagen finns inga bestämmelser om att vårdpersonalen kan använda maktmedel för att begränsa patientens rörelsefrihet utanför sjukhusområdet eller för att hämta patienten till sjukhuset utanför sjukhusområdet. I lagen finns heller inga bestämmelser om transport av en psykiatrisk patient, t.ex. till domstolssammanträde, annat än vid transport till verksamhetsenheter inom hälso- och sjukvården, och lagen innehåller inga bestämmelser om bemötandet och förhållandena under transporten och inte heller om följeslagarnas befogenheter. Bristerna i lagstiftningen orsakar ständigt problem och eventuellt faror.

Vid psykiatriska sjukhus kan det förekomma att väktare från privata bevakningsbolag anlitas att utföra uppgifter som de inte har befogenheter till.

Rättsmedicinska utredningar av dödsorsaken försenas ständigt om man ser på den fastställda tidsfristen på tre månader för att upprätta handlingarna. Ibland är förseningen till och med ett år. Justitieombudsmannen har fäst uppmärksamhet vid förseningarna i över tio år redan.

BRISTER I STUDIEMILJÖN OCH BESLUTSFATTANDET

Elevernas rätt till en trygg studiemiljö tillgodoses inte alltid. Mobbning är fortfarande vanligt i skolorna. Skolornas metoder för att upptäcka och ingripa i mobbning är inte alltid tillräckliga. Det förekommer fortgående problem med inomhusluften vid skolorna, som kan orsaka allvarliga hälsoolägenheter och kan hota elevernas rätt till en likvärdig utbildning.

I kommunernas utbildningsväsende och läroanstalternas juridiska kompetens, administrativa förfaranden och beslutsfattande förekommer brister som orsakar rättsskyddsproblem. T.ex. förvalt-

ningsbeslut som kan överklagas fattas inte alltid, de grundar sig inte på lagen eller fyller inte kraven i förvaltningslagen.

Vid justitieombudsmannens kansli och på Människorättscentret har ett gemensamt utbildningsprojekt för att stärka utbildningsväsendets kompetens i de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna och administration beretts. Utbildningsevenemangen inom projektet och det webbaserade materialet når ut till en stor del av direktörerna vid kommunernas utbildningssektorer och läroanstalternas rektorer.

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 förr 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.

I brottmål påverkas helhetstiden för behandlingen av ärendet av förundersökningen, som i många omfattande brottshelheter – t.ex. ekonomiska brott – ofta räcker länge. Antalet mål som till sin helhet är exceptionellt omfattande har ökat. Man har kunnat konstatera att den nuvarande rättsprocessen och besvärssystemet inte är skapat för denna typen av mål. De bristande resurserna i hela straffprocesskedjan, hos polisen, åklagarna och domstolarna, leder till att behandlingen av brottmål fördröjs.

Kostnaderna för rättegången och storleken på rättegångsavgifterna kan hindra att rättsskyddet tillgodoses.

Ett problem mot bakgrund av kravet att domstolar ska vara strukturellt oberoende har varit att rättsväsendet lyder under ett ministerium. Propositionen med förslag till lagstiftning om Domstolsverket lämnades till riksdagen den 20 september 2018. Riksdagen godkände i januari 2019 en lag, enligt vilken Domstolsverket har hand om den

största delen av de av domstolarnas centralförvaltningsuppgifter som tidigare hört till justitieministeriet. Bl.a. tjänste- och anställningsärenden samt uppgifter med anknytning till beslut om domartjänster överförs från justitieministeriet till det nya verket. Lagen träder i kraft den 1.1.2020. Detta kommer troligen för sin del förbättra domstolarnas strukturella oberoende.

Det stora antalet domare på viss tid och att kommunfullmäktige i praktiken utser nämndemän till tingsrätten enligt politiska kvoter, äventyrar emellertid fortfarande oavhängigheten.

KRÄNKNINGAR AV DE GRUNDLÄGGANDE OCH MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA FÖREBYGGS OCH GOTTGÖRS INTE I TILLRÄCKLIG GRAD

Det finns brister i medvetenheten om de grundläggande fri- och rättigheterna och man fäster inte alltid i myndighetsverksamheten tillräcklig uppmärksamhet vid att de tillgodoses och främjas. Det ordnas inte tillräckligt med utbildning och fostran om de grundläggande och mänskliga rättigheterna, även om också positiv utveckling har skett.

Lagrummet i fråga om gottgörande av kränkningar av de grundläggande och mänskliga rättigheterna är otillräckligt. Åtgärder för ändring av det materiella i skadeståndslagen (det allmännas skadeståndsskyldighet beträffande kränkningar av de grundläggande och mänskliga rättigheter) har inte vidtagits.

3.6.2 EXEMPEL PÅ POSITIV UTVECKLING

Detta avsnitt i JO:s berättelser från 2009–2014 tar upp exempel från olika förvaltningsområden där det tack vare ett ställningstagande från JO, en framställan i ett sådant ställningstagande eller av annan orsak har skett en positiv utveckling i fråga om de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Exemplet har också beskrivit JO:s inflytande på detta område. Dessa exempel finns inte längre i detta avsnitt i berättelsen eftersom de tas upp i avsnitt 4 ”Laglighetsövervakningen enligt sakområden”.

JO:s framställningar för tillrättande av fel, gottgörande av kränkningar och förlikning finns i avsnitt 3.7. Även dessa framställningar och åtgärder har oftast utmynnat i ett positivt slutresultat.

3.7

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

Enligt lagen om riksdagens justitieombudsman kan justitieombudsmannen rikta en framställning till en myndighet om att ett fel ska korrigeras eller ett missförhållande avhjälpas. Genom att ett fel eller en kränkning av den klagandes rättigheter gottgörs på basis av justitieombudsmannens framställning är det möjligt att nå en uppgörelse i godo i ärendet.

Justitieombudsmannen har under åren gjort ett stort antal framställningar om gottgörelse. Framställningarna har oftast lett till ett positivt slutresultat. Grundlagsutskottet har ansett (GrUB 12/2010 rd och 2/2016 rd) det som motiverat att justitieombudsmannen 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. Grunderna för justitieombudsmannens framställningar om gottgörelse har beskrivits närmare i berättelserna från åren 2011 och 2012 (s. 94 och s. 74).

Genom lagen om statens skadeståndsverksamhet koncentreras majoriteten av skadeståndsanspråken som riktas mot staten för handläggning vid Statskontoret. Lagen tillämpas för handläggning av skadeståndsanspråken mot staten, om anspråken grundar sig på fel eller försummelser som begåtts av en statlig tjänsteman.

Enligt information från Statskontoret framfördes totalt 647 anspråk under berättelseåret. Statskontoret utfärdade 787 beslut och betalade sammanlagt 606 000 euro i ersättningar. En avsevärd del av besluten (356) och de utbetalda ersättningarna (281 000 euro) gällde justitieministeriets förvaltningsområde. Särskilt vid förmyndarverksamhetens intressebevakning orsakades ekonomiska skador fortsättningsvis. Orsaker till dessa var bl.a. utkomststöd och vård- och bostadsbidrag som in-

te ansökts för huvudmannens del samt kostnader för försent betalade avgifter och skatter. Intressebevakarna hade därtill inte sagt upp el- och telefonavtal.

Statskontoret beviljade med sitt beslut av den 10 juli 2018 en fänge ersättning för lidande, när denne vid fängelset i Helsingfors under 2011 tvingats tillbringa ungefär två dygn i observationsoverall vid observation under isolering. I beslutet hänvisades det till rättspraxisen för användning av observationsoverall. Som det konstateras i JO:s avgörande från 2012 ger häktningslagen inte ett godtagbart bemyndigande för observationsoverall, om man ser till kravet på exakta och noga avgränsade begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna.

Också Europadomstolen har 2014 i en dom som gällde Finland ansett att observationsoveraller kränker skyddet för privatlivet enligt artikel 8 i den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna, eftersom det inte på så sätt som förutsätts i artikel 8.2 har föreskrivits om overallerna i lag. Helsingfors hovrätt hade i sin dom från 2017 bl.a. med stöd av 7 § i grundlagen ålagt finska staten att betala en ersättning åt den klagande för lidande orsakat av användningen av observationsoverallen. Statskontoret uppskattade ett belopp om 3 000 euro som skälig gottgörelse för kränkningen.

Statskontoret prövade i sitt beslut av den 20 augusti 2018 kränkningar av en fånges grundläggande fri- och rättigheter, som berodde på försummelse vid Satakunta fängelse i samband med att övervakad frihet på prov avbröts. BJO hade i sitt beslut från 2017 gett fängelsets direktör och biträdande direktör en anmärkning på grund av deras

lagstridiga försummelser. Statskontoret konstaterade att särskilt på basis av BJO:s beslut och den framlagda utredningen hade fängelset försummat att verifiera den sökandes urintest samt att det ska fattas ett lagenligt, överklagbart beslut om återkallelse av frihet på prov.

Enligt Statskontoret innebär återkallelse av övervakad frihet på prov ett grovt ingripande i en fånges rättsliga ställning. Därför har procedurbestämmelserna för detta, så som verifiering av resultat från drogscreening, en central inverkan på tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna. I detta fall hade felaktigheterna i handlägningsprocesserna lett till betydande och oåterkalleliga inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna. Statskontoret ansåg att 2 000 euro var en rättvis ersättning i ärendet.

JO hade i sitt beslut av den 20 december 2017 konstaterat att Finlands ambassad hade handlat fel då den avtog en visumansökan som lämnats in av den klagandes bror. JO föreslog att utrikesministeriet utreder vistelseorten för brodern, hör honom och enligt prövning framställer ett förslag om gottgörelse till Statskontoret. Personen sökte själv om skadestånd enligt Statskontorets anvisningar.

I Statskontorets beslut av den 20 september 2018 konstaterades att den sökandes ansökan om ersättning baserade sig på att Finlands ambassad i Nairobi hade handlat fel då den inte beviljade den sökande ett visum, trots att denne hade permanent uppehållstillstånd i Finland. Den sökande kunde inte ta sig till Finland, han fick hyresskulder och förlorade sina kredituppgifter. Av Migrationsverkets utredning åt Statskontoret framgick att den sökande beviljats permanent uppehållstillstånd i Finland den 23 november 2000. Det senaste klistermärket som bevisar permanent uppehållstillstånd hade skrivits ut den 17 april 2007, och det hade inte förnyats efter detta. Det klistermärke som bevisade uppehållstillstånd var i kraft i fem år och hade således gått ut den 17 april 2012.

Enligt Statskontorets beslut kunde Finlands ambassad i Nairobi ge avslag på den sökandes visumansökan eftersom den sökande inte hade gil-

tigt bevis på uppehållstillstånd, med den motiveringen att man kunde anse att den sökande utgjorde ett hot mot den allmänna ordningen och den inre säkerheten på grund av det fängelsestraff som den sökande dömts till 2011. Slutresultatet av Statskontorets beslut var att man i ärendet inte påvisat att utrikesministeriet eller Finlands ambassad i Nairobi skulle ha gått tillväga på ett sätt som ligger till grund för skadeståndsansvar som gäller staten. Kravet på ersättning avsågs således.

Under verksamhetsåret genomfördes åtta justitieombudsmannens framställningar om gottgörelse. Till Statskontoret gjordes en framställning om gottgörelse och Statskontoret betalade på basis av detta en gottgörelse för fördröjning av rättegång, alltså på grund av den oro, osäkerhet och andra liknade olägenheter som händelserna orsakat.

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. Klagandena och myndigheterna gavs också i många andra avgöranden anvisningar genom att referera till lämplig lagstiftning, rättspraxis och praxis för laglighetskontroll samt tillgängliga metoder för ändringssökande.

3.7.1 FRAMSTÄLLNINGAR OM GOTTGÖRELSE

I det följande beskrivs framställningar om gottgörelse som JO har gjort under berättelseåret.

RÄTTEN TILL PERSONLIG FRIHET OCH INTEGRITET

Frihetsberövade fick ingen föda

Polisen på Åland hade gripit fyra polska fotbollssupportrar och med stöd av polislagen tagit dem i förvar. Frihetsberövningen räckte 19 timmar. Under denna tid fick supportrarna ingen mat. De hade dock möjlighet att dricka vatten.

Enligt BJO är föda ett av människans grundläggande behov. Enligt polisens utredning över situationen under tiden för frihetsberövandet fanns det ingen godtagbar orsak att inte ge de frihetsberövade mat. Supportrarna var frihetsberövade i 19 timmar och polisen borde ha sett till att de fått något att äta. I värsta fall kan de frihetsberövades hälsa hotas om de inte får mat. I detta fall uppstod dock inget sådant. BJO ansåg att polisen allvarligt försummat sin skyldighet enligt polislagen. BJO föreslog att polisen ska gottgöra den olägenhet som klagandena har åsamkats (5304/2017*).

Enligt uppgifter från polisen har man nått en överenskommelse med de polska fotbollssupportrarna om gottgörelse för den olägenhet som polisen åsamkat. De klagade fick var och en en gottgörelse på 150 euro.

Funktionshindrad persons mänskovärde kränktes på den psykiatriska avdelningen på sjukhuset

En person som på grund av sin CP-skada har ned-satt rörlighet måste äta i isoleringsrummet på den psykiatriska avdelningen från för denna person olämpliga tallrikar och med olämpliga bestick, sittande på en tunn madrass på golvet. Den klagande hade blöja under isoleringen som pågick över ett dygn.

BJO ansåg att behandlingen av patienten under rumsisoleringen var en kränkning av mänskovärdet. BJO föreslog därför att välfärdssamkommunen gottgör den klagande för de genomlidna kränkningarna av de grundläggande och mänskliga rättigheterna (3287/2017*).

Enligt Pajjänne-Tavastlands välfärdssamkommun förband man sig att betala ett skäligt belopp på 4 500 som gottgörelse för kränkningen. Därtill förband sig välfärdssamkommunen att i framtiden uppfylla diskrimineringsförbudet i diskrimineringslagen och att vidta nödvändiga och rimliga anpassningar för enskilda patienter med funktionsnedsättning samt att i övrigt se till att patienter inte blir ogynn-samt behandlade i förhållande till andra på grund av sin funktionsnedsättning. Välfärdssamkommu-

nen förband sig att utbilda sin personal i jämlikhet och om skyldigheten att genomföra rimliga anpassningar.

EGENDOMSSKYDD

Att ta hand om frihetsberövades egendom

Polisen hade tagit fast den klagande som misstänkt för ett brott. Polisen hade lämnat den cykel som den klagande använde på den plats där den klagande gripits. Cykeln hade oläst placerats framför järnvägsstationen och lämnats dit när man farit iväg för att transportera den fasttagna till polisstationen. Följande dag konstaterades att cykeln försvunnit.

Enligt polislagen ska polisen respektera de grundläggande rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, och när den utövar sina befogenheter välja det motiverbara alternativ som bäst tillgodoser dessa rättigheter. Enligt lagens princip om minsta olägenhet får det inte genom polisens åtgärder ingripas i någons rättigheter i större utsträckning och ingen får orsakas större skada eller olägenhet än vad som är nödvändigt för att utföra uppdraget.

Den frihetsberövade kan i regel inte ta hand om sin egendom på grund av polisens åtgärder. Polisen ska när man överväger olika alternativa åtgärder beakta den frihetsberövades i grundlagen tryggade egendomsskydd och ta hand om den frihetsberövades egendom. I det här fallet hade det inneburit att transportera cykeln till polisstationen eller åtminstone att låsa den.

Enligt JO fanns det i ärendet grunder för justitieombudsmannen att komma med en framställning om gottgörelse för den klagandes försvunna cykel. Polisen hade dock redan meddelat att man utan dröjsmål på eget initiativ tar ärendet till behandling som ett skadeståndsärende. Därmed fanns det inte längre något behov av justitieombudsmannens framställning om gottgörelse (4450/2018).

Polisinrättningen hade avgjort ärendet och beslutat att som skadestånd betala 200 euro åt klaganden.

Att ta ut skadestånd från en fånges konto

Inköpspriset för den DVD-spelare som den klagande söndrat uppskattades till 99 euro. En sysselsättningspenning på 137,97 euro hade kommit till betalning åt den klagande och av denna summa hade man avdragit 99 euro som skadestånd. BJO konstaterade att fängelset inte hade rätt till att som skadeståndet ta pengar från fångens konto utan dennes samtycke. Det hade i ärendet ingen betydelse om det gällde förmögenhet som redan fanns på fångens konto eller förmögenhet som senare kommer in, som t.ex. i detta fall inkomst som fängelset betalar fången.

Om fången inte ger sitt samtycke ska fängelset för att få ersättningen väcka talan om skadestånd hos domstolen, om ingen överenskommelse på annat sätt kan nås i ärendet. BJO ansåg att fängelset ska returnera den klagande de pengar man utan den klagandes samtycke tagit från dennes konto (3721/2017).

Fängelset meddelade att man returnerat pengarna till den klagandes konto.

RÄTTSSÄKERHET OCH GOD FÖRVALTNING

Behandlingstiden för ett socialskyddsärende

Ett ärende som handlade om huruvida den klagande omfattades av bosättningsbaserad social trygghet blev anhängigt vid FPA den 31 augusti 1999. FPA gav sitt beslut i ärendet den 6 juni 2003. Efter detta behandlades ärendet vid granskningsnämnden, besvärnämnden för social trygghet, försäkringsdomstolen och högsta förvaltningsdomstolen (HFD). Behandlingen av ärendet i de olika besvärinstanserna räckte sammanlagt ungefär tolv år. Från att ärendet anhängiggjorts till försäkringsdomstolens beslut av den 9 juni 2015, där man sist och slutligen ansåg att den klagande har rätt till social trygghet i Finland, gick det sammanlagt nästan sexton år.

Lagen om gottgörelse för dröjsmål vid rättegång ändrades så att lagen fr.o.m. 1 juni 2013 tillämpas i förvaltningsdomstolarna. Eftersom den klagandes ärende sist blev anhängiggjort i januari 2013 i förvaltningsdomstolen, ansåg försäkrings-

domstolen i sitt beslut av den 9 juni 2015 att lagen om gottgörelse för dröjsmål vid rättegång på basis av lagens ikraftträdandebestämmelse inte tillämpas på den klagandes ärende. HFD hade sedermera i sitt beslut av den 17 september 2015 (HFD 2015: 139) tolkat lagens ikraftträdandebestämmelse annorlunda än försäkringsdomstolen.

Enligt BJO behandlades inte den klagandes klagomålsärende i enlighet med 21 § 1 mom. i grundlagen och artikel 6 (1) i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna, d.v.s. utan ogrundat dröjsmål och inom skälig tid. BJO konstaterade att den offentliga makten inte för den klagandes del förmått att på så sätt som 22 § i grundlagen förutsätter tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna. Försäkringsdomstolen strävade med andra metoder som domstolen hade till hands att hindra att en rättvis rättegång i ännu större utsträckning äventyrades i den klagandes ärende.

När försäkringsdomstolen bedömde de bevis som framställdes beaktade domstolen att det på grund av den gångna tiden uppenbart blivit omöjligt att skaffa en pålitlig utredning och att detta inte får leda till negativa konsekvenser för den klagande. Också vid bedömningen av beloppet på ersättning för rättegångskostnader som den klagande orsakades, beaktade försäkringsdomstolen ärendets oskäligt långa behandlingstid, som inte berodde på den klagande.

Enligt BJO förutsätter kravet på effektivt tillgodoseende av de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna att parten, också i en situation där rätten till behandling av ett ärende utan dröjsmål tillgodosetts och där man ansett att lagen om gottgörelse för dröjsmål vid rättegång inte kan tillämpas, har rätt till ersättning för bekymmer, osäkerhet och annan jämförbar olägenhet som dröjsmålet har gett upphov till. Så ska det åtminstone vara i en tidsmässigt så pass flagrant situation som denna.

BJO sände sitt beslut till Statskontoret och bad detta kontakta den klagande på lämpligt sätt och avgöra ärendet utifrån lagen om statens skadestandsverksamhet (3997/2017*).

Statskontoret ansåg i sitt beslut av den 19 april 2018 att den klagande hade rätt till en gottgörelse för fördröjning av rättegång, alltså på grund av den oro,

osäkerhet och andra liknade olägenheter som händelserna orsakat. Statskontoret uppskattade ett belopp om 10 000 euro som skälig gottgörelse.

Kötiderna till ekonomi- och skuldrådgivningen i Uleåborgs stad

Först fem månader efter att ärendet anhängiggjorts gjordes kartläggningen av den klagandes ekonomiska situationen, som förutsätts för den egentliga skuldrådgivningen. Det hade bokats tid till skuldrådgivaren för den klagande i maj 2017. Kötiden för nya kunder, som används som mätare för tillgången till ekonomi- och skuldrådgivning, var således i den klagandes fall över sex månader. Enligt uppgifter som senare lämnats in hade utredningen av ärendet framskridit i skälig tid, så att kundförhållandet efter att ansökan om skuldsanering lämnats in till tingsrätten och betalningsprogrammet granskats upphört i augusti 2017.

Enligt BJO uppfyllde inte tjänsterna vid Uleåborgs stads ekonomi- och skuldrådgivning i den klagandes fall eller i övrigt under den tidsperiod som avsågs i klagomålet kravet enligt god förvaltning på att behandlingen ska ske utan dröjsmål. De 60 dagar som nationellt ställts upp som mätare och målet för en tillfredställande nivå från att kundförhållandet inleds till den första förhandlingen var i Uleåborg nästan tre gånger längre. Raska åtgärder när skuldrådgivningen inleds är särskilt viktiga bl.a. därför att utredningen av om kunden har möjlighet till skuldsanering och att inlämnandet av ansökan för att inleda skuldsaneringen garanterar att verkställandet av indrivningen snabbare avbryts, när tingsrätten godkännt ansökan om skuldsanering.

Enligt BJO har dröjsmålet i behandlingen i sista hand berott på resursfördelningen inom ekonomi- och skuldrådgivningen, otillräcklighet i styrnings- och mätmetoderna och tolkningsbara ansvarsfrågor, som man inom laglighetsövervakningen redan under flera års tid fäst den aktuella myndigheternas uppmärksamhet vid. BJO ansåg att när kommunen åtar sig ansvaret för att anordna ekonomi- och skuldrådgivningen så ansvarar den

också för att principerna för god förvaltning som garanteras i grundlagen verkställs. BJO föreslog att Uleåborgs stad ska gottgöra den klagande för den skada som den klagande åsamkats till följd av ett förfarande som inte följer kravet på behandling utan dröjsmål enligt principerna för god förvaltning (1210/2017*).

Uleåborgs stad meddelade att man i sitt brev till den klagande beklagat och bett om ursäkt för att behandlingen av den klagandes ärende hade räckt oskäligt länge vid ekonomi- och skuldrådgivningen och att den klagandes grundlagstryggade rätt till behandling inte tillgodosetts utan dröjsmål.

Parkeringsövervakarens beslut i omprövningsärende

Den klagande hade plötsligt blivit intagen på sjukhus. Den behandlande läkaren hade skrivit ett intyg för parkeringsövervakningen med uppgift om att den klagande inte var i tillstånd att flytta på sin bil. Parkeringsövervakaren ansåg inte att den klagande hade råkat ut för några oförutsebara omständigheter, trots den bevisning som lämnats. Enligt parkeringsövervakaren hade den klagande kunnat betala avgiften via mobiltelefon.

BJO:s uppfattning är att parkeringsövervakaren hade använt sin prövningsrätt i annat syfte än vad som avses i lagen. Parkeringsövervakaren hade inte heller iakttagit proportionalitetsprincipen, d.v.s. huruvida det i den klagandes situation var rimligt att vidmakthålla avgiften. Parkeringsövervakaren hade inte heller beaktat vilka den klagandes berättigade förväntningar var i en situation där det genom intyg av den behandlande läkaren hade bevisats att den klagande inte var i tillstånd att flytta på sin bil. BJO bad staden överväga om staden bör gottgöra den felbedömning som skett och returnera felparkeringsavgiften till den klagande (4825/2017*).

Staden meddelade att den returnerat felparkeringsavgiften till den klagande.

Parkeringsövervakningens förfarande vid påförande av felparkeringsavgift

Den klagande hade i början av 2016 hört sig för om vilka rättsnormer parkeringsövervakningens förfarande baserades på, när den under tiden den klagandes besvär varit anhängigt i förvaltningsdomstolen genom ett nytt beslut slopat den felparkeringsavgift som påfördes den 8 december 2015. Enligt parkeringsövervakningens beslut av den 1 februari 2016 hade den klagandes rättelseyrkande av den 28 januari 2016 godkänts.

Den klagande bad om det rättelseyrkande som nämns i beslutet. Den klagande blev inte informerad om grunderna till förfarandet, den klagandes begäran om uppgifter blev inte behandlad och den klagande fick inte den rådgivning som fastställs i offentlighetslagen. Den felparkeringsavgift som den klagande påfördes den 8 december 2015 betalades in på den klagandes konto den 20 april 2018. Enligt den klagande har den felparkeringsavgift som påförts den 1 november 2016 inte returnerats. Enligt utredningen har den betalats in på den klagandes konto den 30 december 2016.

Enligt BJO försummade parkeringsövervakningen vid staden myndighetens skyldighet att ge den klagande tillbörlig service och rådgivning, vilket ingår i grunderna för en god förvaltning. Den klagandes felparkeringsavgift returnerades inte utan dröjsmål och om returneringen av den andra avgiften gavs motstridiga uppgifter. Staden berättade inte heller i sin utredning i klagomålet vilka rättsnormer dess förfarande att med anledning av ett rättelseyrkande korrigera ett beslut som den givit baserade sig på, och redde inte heller ut varför man i behandlingen av den klagandes begäran om uppgifter åsidosatt de förfaringsätt som fastställs i offentlighetslagen. BJO ansåg dessa stadens försummelser var lagstridiga. BJO framställde att staden överväger om den bör gottgöra den klagande för den försummelse som skett och det oskäligen dröjsmålet i returneringen av felparkeringsavgiften (906/2018).

Enligt vad stadens parkeringsövervakning uppgav hade man bett den klagande om ursäkt för det besvär som ärendet orsakat och båda felparkeringsavgifterna hade enligt parkeringsövervakningens system returnerats åt den klagande.

3.7.2 ÄRENDEN VILKA LETT TILL UPPGÖRELSE I GODO

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

GENOMFÖRANDE AV FÖRUNDESRÖKNING

Det hade gjorts ett inbrott i den klagandes egna hemshus i februari 2017. Den klagande själv satt i fängelse, men de klagandes vän hade gjort en polisanmälan. Den klagande kritiserade att man avbrutit undersökningen av fallet trots att man inte ens frågat den klagande vilken egendom som tillägnats från huset. Den klagande hade ringt till polisen i september 2017, men ärendet hade inte framskridit.

Man hade inte under förundersökningen hört den klagande som var målsägande i brottet. Det handlade om ett allvarligt brott med högt utredningsintresse. När man undersöker egendomsbrott är det viktigt att få en så detaljerad utredning som möjligt över den tillägnade egendomen av den målsägande. Denna information är viktig för att man ska kunna bedöma hur grovt brottet är, bl.a. storleken på skadan som orsakats genom brottet samt å andra sidan för att främja att den tillägnade egendomen hittas. I förundersökningen borde man således ha kontaktat den målsägande åtminstone för att reda ut vilken egendom som blivit tillägnad. Till denna del var förundersökningen inte adekvat. Man hade ingen brottsmisstänkt i fallet.

BJO ansåg att då man ändå genom att höra den målsägande hade tillgång till en utredning som kunde inverka på ärendet, fanns det inte grunder för att avbryta undersökningen. Ärendet föranledde inga vidare åtgärder av BJO, då polisrättningen meddelade att man beslutat att fortsätta förundersökningen i fallet (6510/2017).

Den klagande misstänkte att den entreprenör som genomfört rörenoveringen i den klagandes egna hemshus hade fakturerat för ojorda arbetstimmar. Den klagande hade följt med antalet timmar som entreprenören använt vid objektet. Man hade också fakturerat överpris på tillbehör och också fakturerat sådana tillbehör som inte existerade.

Den klagande hade besökt polisstationen, och den polisman som var på plats hade enligt den klagande berättat att fallet uppfyller rekvisiten för bedrägeri. Den klagande hade fått anvisningar om att göra en begäran om utredning till kommissarien. Efter detta skulle den klagande kallas till förhör.

Kriminalkommissarien bekantade sig med det material som den klagande skickat åt polisen och fattade den 12 april 2018 utifrån materialet ett förundersökningsbeslut. I sitt beslut ansåg kommissarien att det inte utifrån det material som stod till hands fanns någon anledning att misstänka brott och att det inte var nödvändigt att förhöra den klagande.

Enligt JO hade det varit motiverat att polisen i större utsträckning rätt ut händelserna och t.ex. haft ett inledande samtal med den klagande. Först när polisen fått en mera detaljerad bild av vad som enligt den klagande hänt rent konkret, hade det varit möjligt att avgöra om det fanns orsak att misstänka ett brott. JO bad polisinsättningen meddela vilka av sina eventuella fortsatta åtgärder man vidtagit för att reda ut ärendet (2165/2018).

Polisinsättningen meddelade att en ny undersökningsanmälan införts i ärendet.

BESLUT OM BEVILJANDE AV IDENTITETSKORT

Den klagande beviljades inte ett identitetskort med rätt att resa, eftersom den klagande var en fånge. Identitetskortet gällde ännu i flera år efter att den klagande beviljades villkorlig frigivning. Den klagande ansåg att det var diskriminering att en del fångar har ett pass eller ett identitetskort med rätt att resa. De kan då om de så önskar avlägsna sig ur landet.

Enligt BJO borde man ha hört den klagande om behovet av ett identitetskort med rätt att resa och om den utredning som utgjorde grunden till att identitetskortet endast beviljades med begräns-

ningar. Därtill konstaterade BJO att i beslutet om identitetskortet hade man endast uppgett de bestämmelser som tillämpats, men inte vilka faktorer och utredningar som påverkat avgörandet. Beslutsmotiveringen var således till centrala delar bristfällig. Inga besvärshanvisningar hade heller bifogats till beslutet.

Den klagandes beslut om identitetskort hade förutom försummelsen att bifoga besvärshanvisningar också drabbats av två andra allvarliga fel i förfarings sättet. BJO bad polisinsättningen att meddela vilka åtgärder den hade vidtagit med anledning av det ovan framställda (4212/2017*).

Polisinsättningen tog beslutet om den klagandes identitetskort till ny behandling och man bad den klagande om en utredning över de faktorer som kan vara av betydelse för beviljande av ett identitetskort med rätt att resa under tiden för villkorlig frigivning och över behoven av och orsakerna till att den klagande ska beviljas ett identitetskort med rätt att resa.

ARKIVERINGEN AV E-POSTMEDDELANDEN VID POLISENS TRAFIKSÄKERHETS CENTRAL

Den klagande hade inte fått något svar på sin frågan till polisens trafiksäkerhetscentral om hur man mätt den körhastighet som lett till ordningsbot och om mätutrustningen varit korrekt kalibrerad. Enligt den erhållna utredningen kommer det dagligen in knappt 100 e-postmeddelanden i dygnet till polisens trafiksäkerhetscentral. Svar på respons som kommit in via e-post registreras inte i något system. Innehållet i svaren eller när de har blivit skickade går inte att kontrollera efteråt. Man kan således inte heller visa att man svarat på den klagandes meddelande.

JO ansåg det var otillfredsställande att man vid polisens trafiksäkerhetscentral inte kunde visa om man svarat den klagande och svarets eventuella innehåll. Enligt den klagande hade denne inte fått något svar, vilket JO inte hade någon orsak att tvivla på. Det handlade inte om ett enskilt fall, utan om ett förfarings sätt som man valt vid trafiksäkerhetscentralen.

JO förenade sig med polisinsättningen i Helsingfors åsikt att trafiksäkerhetscentralen ska effektivisera uppföljningen av sitt e-postkonto för

ärendehantering och skapa ett sådant uppföljningssystem som gör att man i efterhand under minst ett års tid kan kontrollera att man svarat på varje medborgarbrev. JO bad att man meddelar vilka åtgärder som vidtagits i ärendet (7076/2017).

Polisinrättningen meddelade att man vid trafik-säkerhetscentralen börjat använda ett automatiskt arkiveringssystem för e-postmeddelanden, där e-post i skickat-mappen automatiskt flyttas till Polisstyrelsens projekt-mapp en gång per dag. T.ex. registratorskontoret vid polisinrättningen i Helsingfors använder sig av samma förfarande. Polisinrättningen ansåg att problemet med arkiveringen av de e-post som skickas från trafiksäkerhetscentralen med ovan nämnda åtgärd har rättats till.

RÄTTEN TILL ARBETSLÖSHETSDAGPENNING

Arbetslöshetskassan hade gett avslag på den klagandes ansökan om arbetslöshetsdagpenning med den motiveringen att kassan inte fått in de uppgifter som behövdes för att kunna avgöra ärendet. Efter att justitieombudsmannens kansli för klagomålets del skickat en begäran om utredning till arbetslöshetskassan, hade man vid kassan upptäckt att beslutet var felaktigt. Arbetslöshetskassan meddelade att man korrigerar beslutet och behandlar ansökan om arbetslöshetsdagpenning på nytt.

Ställföreträdande BJO ansåg att behandlingen av den klagandes arbetslöshetsförmånsärende som en följd av att arbetslöshetskassan hade försummat att vara tillräckligt noggrann när ansökan om arbetslöshetsdagpenning behandlats och ursprungligen gett avslag på ansökan på felaktiga grunder hade fördröjts utan orsak. Vid bedömningen av hur klandervärt förfarandet var beaktade ställföreträdande BJO att arbetslöshetskassan sedermera rättat till sitt beslut (1416/2018*).

BESKATTNING AV ARBETSPENSIONSINKOMST FRÅN ESTLAND

Beskattningen av den pensionsinkomst som den klagande fick från Finland och Estland hade i samband med verkställandet av beskattningen utretts

bristfälligt vid skattebyrån. Beskattningen av pensionsinkomsten från Estland verkställdes utan att dubbelbeskattningen undanröjdes. Den som verkställt beskattningen 2016 hade försökt reda ut ärendet med hjälp av skattebyråns experter inom internationell beskattning. De hade dock denna gång kommit fram till en felaktig slutsats.

När skattebyrån fick Personbeskattningens utredning i ärendet om beskattningen av pensionsinkomst från Estland och undanröjning av dubbelbeskattning, vidtog skattebyrån omedelbart åtgärder för att rätta beskattningen för 2015 till den skattskyldiges förmån och att korrigera beskattningen för 2016, som ännu inte var färdigbehandlad. Också beräkningen av förskottsnehållningen för 2017 korrigerades. Enligt Skatteförvaltningens meddelande kommer man i sin utbildning att fästa uppmärksamhet vid en tillräcklig noggrannhet i samband med att ett ärende utreds och när skatteavtalens bestämmelser tillämpas.

Till följd av Skatteförvaltningens åtgärder nöjde sig BJO med att uppmärksamma Skatteförvaltningen på sin skyldighet att se till att ärenden utreds adekvat och i tillräcklig utsträckning (4594/2017).

REGIONFÖRVALTNINGSVERKETS SVENSKSPRÅKIGA TJÄNST

Den klagande hade skickat en skrivelse på svenska till regionförvaltningsverket. Den klagande hade först fått ett svar av inspektören på finska, där det meddelades att ärendet inte ingick i ansvarsområdet för arbetarskydd och att den klagandes skrivelse hade överlämnats åt ansvarsområdet för räddningsväsendet. Den klagande fick senare detta ansvarsområdes beslut på finska.

Verket lämnade med anledning av klagomålet en utredning, enligt vilken verket vidtagit åtgärder för att säkerställa att man betjänar på båda inhemska språken. Verket beklagade det skedda och meddelade att beslutet kommer att i efterskott skickas på svenska åt den klagande. Därför förut-satte klagomålet inte några fler åtgärder från JO:s sida (3205 och 6222/2017).

3.8

Särskilt tema år 2018: rätten till integritet

3.8.1 ALLMÄNT

Det särskilda årliga temat vid JO:s kansli under berättelseåret var för första gången ”Rätten till integritet”. Årstemat tas upp vid alla inspektioner enligt inspektionsobjekt. Dessutom beaktas temat i den övriga verksamheten, t.ex. när egna initiativ övervägs. Temat fortsätter 2019. Tidigare teman har bl.a. varit ”Rätten till effektiva rättsmedel” under 2016 och 2017 samt ”Förverkligandet av rättigheter för personer med funktionsnedsättning” under 2014 och 2015.

Utgångspunkten för bedömningen av integritetstemat var 10 § om skyddet för privatlivet i grundlagen samt artikel 8 om skyddet för privat- och familjelivet i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna. I grundlagen och konventionen används uttrycket privatliv, som dock ofta likställs med integritet. I rättspraxis har begreppet privatliv (private life) mer och mer ändrats till att gälla integritet (privacy).

Enligt artikel 7 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna har var och en rätt till respekt för sitt privatliv och familjeliv, sin bostad och sina kommunikationer. Enligt artikel 8.1 i nämnda stadga har var och en rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne. Bestämmelser om rätten till integritet finns också i FN:s centrala människorättskonventioner, såsom den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, d.v.s. MP-konventionen (artikel 17), konventionen om barnets rättigheter (artikel 16) samt konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (artikel 22). Även i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna finns bestämmelser om skydd av privatlivet (artikel 12).

3.8.2 ASPEKTER I LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN AV DET SÄRSKILDA TEMAT

Ett värdigt bemötande av individen och tillgodoseendet av självbestämmanderätten förutsätter att integriteten tillgodoses i tillräcklig grad. Integriteten ska granskas i förhållande till självbestämmanderätten. Utgångspunkten är att en person har rätt att vara ensam i förhållande till någonting i samhället (offentlig makt, arbetsgivare m.m.) på de sätt som möjliggörs i lagstiftningen, eller också kan integriteten begränsas genom lagstiftning.

Man bör särskilt beakta integriteten vid bemötandet av specialgrupper eller då en person befinner sig i en sårbar eller underlägsen ställning (t.ex. barn, äldre, personer med funktionsnedsättning, utlänningar, hälso- och sjukvård, socialtjänster och frihetsberövande). Integritetsfrågor kan också gälla t.ex. vårdnadshavare, intressebevakare, assistenter (inkl. tolkar) och vårdare för personerna i fråga.

Nedan följer en sammanställning av enskilda observationer av praxis som främjar eller inverkar negativt på hur integriteten tillgodoses och som främst har gjorts under inspektioner.

MYNDIGHETERS ELLER INSTITUTIONERS LOKALER

Vid inspektionerna fäste inspektörerna vikt vid än-damålsenligheten i de lokaler som används av myndigheterna, särskilt hur integriteten tillgodoses för personer som utträtt ärenden eller är placerade i lokalerna. Myndigheterna bör ordna sin kundtjänst så att skyddet för kundens privatliv, som tryggas i grundlagen, inte äventyras. Lokaler där kunder utträtt ärenden bör vara lämpliga för behandling av konfidentiella uppgifter och förtroliga samtal utan att någon annan är närvarande.

Om lokalerna används av personer som tagits i förvar eller som boende, t.ex. av frihetsberövade personer eller personer som vårdas oberoende av sin vilja, fäster inspektörerna vikt dels vid ovan nämnda och dels bl.a. vid att det ska finnas tillräckligt med bostadsrum, att de ska vara utrustade och vid övervakningen. Om lokalerna är i dåligt skick orsakar detta problem för funktionaliteten. T.ex. polisinsrättningarnas byggnadsbestånd härstammar till stor del från 1960–80-talen och deras användningstid börjar vara till ända.

I samband med inspektioner i vårdhem för personer med utvecklingsstörning ansåg inspektörerna att det var en brist att alla boende inte hade egen toalett och dusch i de personliga bostäderna, med tanke på ordnandet av ett hemlikt boende och trygghet av integritetsskyddet. På allmän nivå framlade JO sin uppfattning att målet med tanke på integritetsskyddet och FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning är att alla personer med funktionsnedsättning som bor i en boendeserviceenhet ska ha tillgång till eget rum inklusive dusch och toalett (1376/2018*).

Enligt 4 kap. 20 a § i lagen om bemötande av utlänningar som tagits i förvar och om förvarsenheter får alla lokaler i förvarsenheten övervakas med kamera. Inte på något annat förvaltningsområde där det finns förvarlokaler för frihetsberövade finns lagstadgad rätt att använda teknisk övervakning i samma utsträckning som i lagen om bemötande av utlänningar som tagits i förvar och om förvarsenheter.

I vissa rum i förvarsenheterna – t.ex. inkvarteringsrummen, toaletterna och duscharna – får det dock inte finnas någon inspelande kamera. Ett undantag till detta är ett rum där personen placeras i separat förvar under förvarstiden, d.v.s. rummet i fråga anses inte vara ett inkvarteringsrum och det får alltså finnas en inspelande kamera i rummet.

Utifrån observationer under inspektioner i förvarsenheter kan det ifrågasättas om det är nödvändigt att övervaka duschen i isoleringsrummet med kamera. Om det i enskilda fall anses oundvikligt att kontinuerligt övervaka en person, t.ex.

på grund av självskadebeteende, skulle det vara ett bättre alternativ att övervaka duschbesöket personligen. JO ansåg att den rådande situationen var mycket problematisk, särskilt med tanke på integriteten för utlänningar som var placerade i en förvarsenhet.

Dessutom var det anmärkningsvärt att toalett och dusch i isoleringsrummet kan användas av både kvinnor och män som tagits i förvar och som placerats i separat förvar. I övervakningen deltar både kvinnliga och manliga anställda vid förvarsenheten och enligt JO:s uppfattning avgörs könet på den övervakande personen inte utifrån vem som övervakas, d.v.s. en manlig handledare kan övervaka en kvinna som tagits i förvar.

Den som övervakas vet inte vem som övervakar honom eller henne och kan inte veta om flera personer befinner sig i kontrollrummet under övervakningen. Vetskapen om att personen övervakas även i duschen kan inverka på om personen vill tvätta sig över huvud taget (5145/2018).

Vid inspektioner av polisfängelser fäste inspektörerna uppmärksamhet vid att kameraövervakning bör anges synligt enligt personuppgiftslagen. Utgångspunkten är att ett möte mellan en frihetsberövad person och hans eller hennes ombud är konfidentiellt. Om mötet med ombudet genomförs i ett rum där det finns en kamera, måste man täcka över kameran eller också måste man tydligt meddela att kameran inte är påslagen, såvida det inte handlar om ett övervakat möte (2485*, 2486*, 2487*, 2489* och 2490/2018*).

Vid fängelseinspektionerna fäste inspektörerna uppmärksamhet vid övervakningen av de rum som används av fångarna. I samband med inspektionen av ett visst fängelse observerade inspektörerna att det finns en övervakningskamera i taket i cellernas serviceutrymme. Inspektörerna besökte fängelseavdelningens kontrollrum för att kontrollera övervakningskamerans vinkel mot cellen. Sikten mot toaletten var inte täckt i kameran eller på skärmarna. Den frihetsberövade personens rätt till integritet vid toalettbesök tillgodosågs inte till denna del (2338/2018*).

I samband med en fängelseinspektion framkom det att kameraövervakning i fängelsets isoleringsrum, det vill säga isoleringscellen, hela tiden pågår när fången vistas där. I fängelset hade man inte förstått att en fånge bara får observeras med kameraövervakning i cellen då fången har påförts observation eller observation i isolering och att sådan observation inte får förekomma i andra situationer (2339/2018*).

BJO konstaterade i samband med en fängelseinspektion att en telefon som är avsedd att användas av fångar ska placeras eller skyddas så att ett telefonsamtal med normalt röstläge inte kan höras av utomstående. Ett område som markerats med tejp på golvet kring telefonen tryggar inte integriteten. Fängelset hade vidtagit åtgärder för att ändra förråd till telefonkiosker (4065/2017).

I samband med inspektionen av en s.k. fångvagn på ett tåg som används för transport av fångar ansågs ett förfarande där fångarna måste sköta sina toalettbesök inför andra fångar vara sådan behandling som kränker människovärdet och integritetsskyddet. Situationen är förnedrande inte bara för den fånge som använder toaletten, men också för de andra fångarna i cellen. Inget insynskydd kan förändra den situationen. Fångarna måste ha möjlighet att använda en separat toalett utan att andra personer är närvarande och de bör informeras om denna möjlighet.

Inspektörerna hade i och för sig ingen anledning att misstro vakterna, då de berättade att en fånge på begäran kan använda toaletten ensam, men om fångarna inte känner till denna möjlighet är det dock nästan detsamma som att möjligheten inte existerar. Fångarna bör informeras tillräckligt tydligt om detta och man bör även beakta fångar som inte kan finska (2648/2018*).

Frågor om lokalernas ändamålsenlighet med tanke på integriteten har också lyfts fram vid inspektioner av garnisonerna. Möjligheten till personliga samtal mellan en militärpastor och en beväring i en stab i underjordiska utrymmen fanns inte på grund av bristen på ändamålsenliga lokaler. Även tröskeln för att ta kontakt blir högre.

Militärpastorn var tvungen att föra en del samtal i korridoren i kasernbyggnaden, vilket inte kan anses vara tillfredsställande med tanke på integri-

teten. I en del fall hade militärpastorn t.ex. gått ut och gå med beväringen eller bjudit in beväringen till samtal i en lokal utanför garnisonen för att trygga integriteten (5300/2018).

I klagomål som gäller hälso- och sjukvård har det uppmärksammats att personer som arbetar i en verksamhetsenhet, men som inte deltar i patientens vård eller i uppgifter som hör till vården, har en ställning som utomstående. Patientens integritet ska skyddas även i relation till sådana personer. Yppande av sekretessbelagda uppgifter till utomstående bör förhindras genom lokallösningar eller på annat sätt (249/2018).

Klagomål där fångar har påpekat tillgodoseendet av integriteten har ofta gällt medicinska åtgärder eller undersökningar av fångarna. Gemensamt för dessa ärenden är att personer som hör till övervakningspersonalen och som kan anses vara utomstående i onödan eller omotiverat har varit närvarande under en åtgärd. Huvudregeln bör vara att en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården träffar patienten utan att utomstående personer – i detta fall en väktare – kan se eller höra vårdsituationen. Om närvaro krävs av säkerhetsskäl, ska man sträva efter att i samarbete med vårdpersonalen ordna situationen så att patientens integritetsskydd kränks så lite som möjligt (t.ex. 5072/2017 och 951/2018).

I ett klagomål som lämnats in till JO kritiserades tillgodoseendet av kundernas integritetsskydd vid en viss arbets- och näringsbyrå (TE-byrå). Kunderna var tvungna att utträta sina ärenden i entrén till TE-byrån. BJO:s ställföreträdare konstaterade att kundtjänsten ska vara ordnad så att det inte är möjligt att avslöja kunduppgifter som hör till integritetsskyddet för utomstående.

Om kunden på eget initiativ börjar yppa känsliga uppgifter i byråns entré, är det motiverat att tjänstemannen inom ramen för rådgivningsskyldigheten i 8 § i förvaltningslagen berättar för kunden att det inte är nödvändigt att framföra sådana uppgifter och att kundens integritetsskydd inte kan garanteras helt och hållet i entrén, om kunden trots detta på eget initiativ vill yppa sådana känsliga

ga uppgifter för tjänstemannen. Genom sådana myndighetsåtgärder ska det vara möjligt att trygga kundernas integritetsskydd (686/2018*).

MYNDIGHETERS ARBETSMETODER

Personalen hos en myndighet har en nyckelroll i hur integriteten tillgodoses rent konkret. Personalen hos en myndighet förutsetts känna till grunderna för att använda åtgärder som begränsar handlingsfriheten hos en person som är föremål för en åtgärd, sättet att anordna åtgärderna och alternativa metoder, så att kränkningen av den personliga integriteten hos den person som är föremål för en åtgärd är så liten som möjligt. Personalen hos en myndighet ska känna till bestämmelserna om tystnadsplikt och sekretess som gäller det egna förvaltningsområdet samt sätt att behandla sekretessbelagda uppgifter. Vid inspektionerna observeras om möjligt den allmänna inställningen, beteendet, bemötandet av kunder och yrkeskompetensen hos personer som arbetar vid en myndighet.

Vid inspektioner av barnskyddsanstalter har det framkommit att man vid barnskyddsanstalter inte alltid fattar beslut om användning av begränsningsåtgärder på det sätt som förutsätts i lagen, särskilt i ärenden som gäller rörelsefrihet och rätt att hålla kontakt samt innehav av egendom, och att barnen inte delges beslut som part på det sätt som avses i förvaltningslagen. Enligt barnens berättelser kläds de också av i strid mot lagen i jakten på olovliga ämnen eller föremål (1116 och 1353/2018).

Skyddet av personuppgifter och datasäkerheten är en del av integritetsskyddet. I samband med en inspektion vid en polisinsättning framförde personalen oro över att anställda vid renoveringsfirmor befann sig i polisinsättningens lokaler, vilket ansågs vara problematiskt. Trots att alla som arbetade inomhus av allt att döma hade genomgått en säkerhetsutredning, ansåg personalen att det var olustigt att nya och okända utomstående personer hela tiden rörde sig i polisinsättningens lokaler. Personalen var tvungen att fästa särskild vikt bl.a. vid att låsa arbetsrum och att vara särskilt noggrann i fråga om sekretessen. Personalen ansåg även att det var problematiskt att personer som arbetade med renovering utanför polishuset inte hade genomgått någon säkerhetsutredning (1610/2018).

I samband med en inspektion av utlänningspolisen fördes diskussioner om avvisingar av utläningar. Enligt polisen genomförs en stor del av avvisingarna så att övriga resenärer i flygplanet inte märker vad som är på gång. Den eskorterande patrullen stiger ombord först på flygplanet och bär civila kläder. Den avvisade får gå ensam på toaletten. I transitländer ledsagas inte personen i allmänna utrymmen utan andra vägar utan att det väcker uppmärksamhet. Patrullen berättar bara det som är nödvändigt för den mottagande myndigheten. Övriga resenärer får inte fotografera den avvisade, bara det egna följet får ta bilder (detta grundar sig på flygbolagens regler). Polisen strävar efter att garantera rätten till integritet genom alla dessa åtgärder (1658/2018).

På anstalter ska man se till att en frihetsberövad person inte behöver berätta för väktare i förvaringslokalen varför hen vill träffa en läkare. Väktaren skriver upp namnet på en lista som ges till läkaren (1488/2018).

3.9

Ställningstaganden som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna

Nedan refereras några ställningstaganden som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna och som härrör från JO:s laglighetsövervakning. I avsnittet refereras endast enskilda avgöranden som i något avseende innehåller ett nytt eller principiellt viktigt ställningstagande som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna. Sådana ingår även i avsnitt 3.7 där avgöranden där JO har lagt fram ett förslag om gottgörelse refereras. Ställningstaganden som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna inom ett visst förvaltningsområde eller en särskild ärendegrupp finns i avsnitt 4.

FASTSTÄLLET AV EN ÖVRE ÅLDERSGRÄNS INOM DEN GRUNDLÄGGANDE KONSTUNDERVISNINGEN VAR DISKRIMINERING

Läroanstalter som ger grundläggande konstundervisning hade fastställt övre åldersgränser vid elevantagningen. Detta hade motiverats bl.a. med att eleverna annars inte skulle hinna slutföra sina studier innan de fyller 29 år såsom föreskrivs i ungdomslagen.

Enligt lagen om grundläggande konstundervisning ordnas grundläggande konstundervisning i första hand för barn och unga och likvärdiga antagningsgrunder ska tillämpas på samtliga sökande. Enligt diskrimineringslagen får ingen diskrimineras på grund av ålder. Särbehandling är inte diskriminering, om behandlingen föranleds av lag och annars har ett godtagbart syfte och medlen för att uppnå detta syfte är proportionerliga.

Särbehandling är emellertid berättigad också när det inte finns några bestämmelser om legitim grund, om särbehandlingen har ett godtagbart syfte med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna och

medlen för att uppnå syftet är proportionerliga. Denna bestämmelse ska likväl inte tillämpas när det är fråga om utövande av offentlig makt eller fullgörande av offentliga förvaltningsuppgifter eller när det är fråga om erhållande av utbildning.

Enligt BJO kunde en övre åldersgräns inte fastställas genom utbildningsanordnarens eller läroanstaltens eget beslut. Om man vill fastställa en övre åldersgräns inom den grundläggande konstundervisningen, ska denna föreskrivas i lag.

BJO ansåg att det var fråga om sådan diskriminering som avses i diskrimineringslagen, om en person utan uttryckligt stöd av lagen förvägrades rätt till grundläggande konstundervisning på grundval av personens ålder. BJO ansåg det i sig vara förståeligt att läroanstalterna i juridiskt tolkningsbara situationer hade strävat efter en praxis som skulle behandla studerande i samma åldersgrupp lika och på ett förutsägbart sätt. Denna praxis var emellertid endast skenbart jämlik och försatte *de facto* de studerande i olika ställning på grundval av deras ålder utan stöd av lagen (6832/2017*).

RIMLIGA ANPASSNINGAR VID MÅLTIDER FÖR STUDERANDE

JO bedömde ur ett jämlikhetsperspektiv yrkeshögskolans förfarande i ett ärende som gällde rimlig anpassning av ordnandet av måltider som en studerandes hälsotillstånd eventuellt förutsatte.

Matpausen var i sig lika lång för alla studerande. Ur denna synvinkel behandlades alla skenbart på ett jämlikt sätt. Matpausens längd eller i övrigt sättet att ordna måltiderna kunde emellertid i verkligheten leda till ett ofördelaktigt slutresultat för den studerande eftersom den studerandes häl-

sotillstånd krävde en viss typ av måltidsmöjligheter. På grundval av detta kunde det enligt JO vara fråga om indirekt diskriminering.

Enligt JO:s uppfattning kunde den studerande ha en sådan funktionsnedsättning eller skada som avses i 15 § i diskrimineringslagen och artikel 24 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. På basis av denna skada eller funktionsnedsättning kan det finnas skäl att i ärendet bedöma genomförandet av rimliga anpassningar. Viktigt i bedömningen var huruvida skadan var av sådan karaktär att den kan hindra personen från att till fullo och effektivt vara delaktig i samhället – i det här fallet i utbildningen och studerandemiljön – på lika villkor som andra.

Eftersom det enligt diskrimineringslagen är förbjudet att vägra göra rimliga anpassningar föreslog JO att yrkeshögskolan ska bedöma ärendet utifrån de utgångspunkter som presenteras ovan och tillsammans med den studerande sträva efter att hitta en sådan lösning för måltiderna som gör det möjligt för personen att delta i studierna på ett sätt som beaktar just denna persons hälsotillstånd (6270/2017*).

SPRÅKET SOM ANVÄNDS I HEMVÅRDEN OCH LIKABEHANDLING

Hemvården är en viktig del av socialvården och hälso- och sjukvården och de språkliga rättigheterna är mycket viktiga framför allt för äldre personer och personer med minnessjukdom. Andelen kunder som var nöjda med den svenskspråkiga servicen var låg. På basis av resultaten från kundenkäten kunde man dra den slutsatsen att situationen inte uppfyllde de bestämmelser som finns om ärendet. Kunden har rätt att bli betjänad på det språk kunden väljer, finska eller svenska.

Socialvården är inte god om det inte finns betjäning på svenska att erbjuda åt dem som så önskar. Språket är en central faktor i hemvårdens kvalitet. JO ansåg att situationen var problematisk också med tanke på den jämlikhet som tryggas i grundlagen, när kunder som behövde hemvård av språkliga skäl behandlades olika. Det handlade nu inte alls om att svenskspråkiga inte alls skulle ha

fått hemvårdens tjänster, utan det handlade om språket på tjänsten och således om dess kvalitet och skillnader i den. Förutom diskrimineringsförbudet omfattar jämlikhetsprincipen också tanken om faktisk likabehandling (724/2017*).

VISITERING AV FÅNGE MED HJÄLP AV EN SPEGL KRÄNKTE FÅNGENS PERSONLIGA INTEGRITET

I ett fängelse kroppsvisiterades fångarna med hjälp av en spegel som låg på golvet. Fången skulle stå naken på spegeln så att fångens intimitetsområde kunde kontrolleras. Enligt fångelset var syftet med denna kroppsvisitering att säkerställa att fången inte utvärtes i det genitila området hade gömt narkotika med hjälp av t.ex. tejp. Syftet var inte att undersöka kroppshålorna eftersom det då skulle ha varit fråga om kroppsbesiktning.

Enligt BJO kränker det att en fånge måste stå naken på en spegel på golvet den personliga integriteten i högre grad än allmän granskning och en granskning med hjälp av en spegel i syfte att hitta narkotika som gömts handlar ur ett rättsligt perspektiv mer om kroppsbesiktning än kroppsvisitation. Den personliga integriteten som tryggas som en grundläggande rättighet förutsätter att bestämmelserna om kroppsvisitation och kroppsbesiktning snarare tolkas restriktivt än extensivt.

Förfarandet var olagligt. Fångelset hade inte fäst tillräcklig uppmärksamhet vid gränsdragningen mellan kroppsvisitation och kroppsbesiktning och hur en kroppsvisitation genomförs enligt lag (509/2018*).

KRÄNKNING AV DEN PERSONLIGA INTEGRITETEN OCH RÖRELSEFRIHETEN

Polisinrättningen i Österbotten hade gjort upp en handlingsplan som skulle användas ifall anhängare till fotbollslagen planerade ett gruppslagsmål i samband med en match som skulle spelas i Vasa. Polisen hade dock ingen konkret information om saken. Polisen stannade i Ilmajoki två bussar som var på väg från Helsingfors till Vasa. Passagerarna i bussarna var på väg för att titta på matchen.

Alla passagerares identitet och bagage granskades. Också bussarna undersöktes i syfte att utreda hurdant bagage som fanns i bussarna. Efter åtgärderna beordrades bussarna att åka tillbaka till Helsingfors.

BJO ansåg att det i situationen med tanke på rörelsefriheten, som är en grundläggande rättighet, varken var nödvändigt eller godtagbart att stanna bussarna.

Utförandet av säkerhetsvisitationen innebar att man kränkte den personliga integritet som skyddas i grundlagen och det hade i situationen inte uppdragats några sådana konkreta faktorer som skulle ha gett grundad anledning att misstänka att personerna i bussen innehade farliga föremål eller ämnen. Enligt BJO fanns det ingen laglig grund för de säkerhetsvisitationer som utfördes.

Det att bussen beordrades att åka tillbaka till Helsingfors relativt långt från den antagna händelseplatsen innebar enligt BJO ett faktiskt förbud mot att anlända till matchorten. Förfarandet stred tydligt mot lagen och innebar att den rörelsefrihet som garanteras i grundlagen kränktes (3230/2017*).

FÖRSTÖRANDET AV BEGÄRDA UPPGIFTER MITT I EN RÄTTEGÅNG KRÄNKTE OFFENTLIG- HETSPRINCIPEN

JO ansåg att riksdagens säkerhetsavdelning förfarit på felaktigt sätt då begärda besökaruppgifter hade förstörts innan högsta förvaltningsdomstolen slutgiltigt hade tagit ställning till om de var offentliga eller inte.

JO konstaterade att den goda förvaltning som tryggas i 21 § i grundlagen och de grunder för en god förvaltning som specificeras i förvaltningslagen även omfattar principen om förtroendeskydd. Enligt den ska myndigheternas åtgärder skydda förväntningar som är berättigade enligt rättsordningen. Den som begär uppgifter har på motiverade grunder rätt att förvänta sig att myndigheten inte gör klagomålet meningslöst genom att förstöra de handlingar som är föremål för klagomålet medan ändring söks. Ett sådant förfarande skulle *de facto* också kränka den rätt att söka ändring som tryggas i 21 § i grundlagen och den rätt till en rättvis rättegång som garanteras i bestämmelsen.

Enligt 12 § 2 mom. i grundlagen har var och en rätt att ta del av myndigheternas offentliga handlingar. Medan ändring söks, d.v.s. då det ännu är omtvistat huruvida handlingarna är offentliga eller sekretessbelagda, har innehållet i offentlighetsprincipen i det enskilda fallet ännu inte slutgiltigt fastställts. Förstörande av en handling efter att uppgifterna har begärts men innan avgörandet av klagomålet vunnit laga kraft leder *de facto* till ett slutresultat som strider mot 12 § 2 mom. i grundlagen, såvida domstolen avgör att handlingen ska betraktas som offentlig.

I 22 § i grundlagen fastställs att det allmänna ska se till att de grundläggande fri- och rättigheterna, såsom offentligheten, tillgodoses. Förstörande av handlingar mitt i en rättegång om handlingarnas offentlighet skulle äventyra tillgodoseendet av offentlighetsprincipen och därmed även strida mot skyldigheten att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna.

De tider för förvaring och förstöring av uppgifter som myndighetens registeransvarig eller arkivbildare själva fastställt kunde inte i situationen i fråga förbigå den i grundlagen garanterade rätt för var och en att få uppgifter ur en offentlig handling (4566/2017*).

SKYLTEN NO DRONE ZONE KRÄNKTE NATIONALSPRÅKENS STÄLLNING

JO bedömde språket på skyltar som anger områden med flygförbud för fjärrstyrda (kamera)drönare (drone) då de endast hade text på engelska ("No drone zone"). Ärendet kunde granskas ur många synvinklar som anknöt till de grundläggande fri- och rättigheterna.

Ur ett språkligt perspektiv gällde ärendet en sådan skylt som avses i språklagen och som i tvåspråkiga kommuner ska finnas på båda nationalspråken. Att endast använda ett främmande språk är möjligt enbart i undantagsfall, om detta baserar sig på internationell praxis. Med tanke på den ställning för nationalspråken som tryggas i grundlagen kräver ett åsidosättande av dem enligt JO en mycket stark och vedertagen internationell praxis och bevis på att en sådan existerar. Det fenomen som låg bakom skyltarna var dock jämförelsevist

nytt och olika praxis höll således ännu endast på att utformas.

En annan dimension gällde rättsskyddet. Skyltarna visade för allmänheten var ett område med flygförbud fanns, på vilket man övervakar att förbudet efterlevdes och på vilket det kan leda till straff eller att drönaren beslagtogs om man flyger en med en drönare trots förbudet. Detta framhävde vikten av att skylten förstås. Rättsskyddsdimensionen var på så sätt nära anknuten till informeringen på nationalspråken.

Den tredje dimensionen hörde mera allmänt samman med hur effektivt flygförbud efterlevs. Syftet med skyltarna var uttryckligen att förbättra allmänhetens medvetenhet om områden med flygförbud. Även detta framhävde vikten av att skylten förstås.

Som den fjärde dimensionen, som hör tätt samman med alla ovan nämnda, konstaterade JO att vi har den språkliga begripligheten som en del av en god förvaltning, som tryggas som en grundläggande fri- och rättighet. Enligt JO gick det inte att förstå förbudsmärket endast utifrån den bild som fanns på det, om personen inte på förhand visste vad det handlade om och inte förstod engelska.

JO ansåg att man i ärendet inte kunde påvisa sådan vedertagen internationell praxis som kunde motivera att de i grundlagen tryggade nationalspråken åsidosattes. Därmed borde man på förbudsskyltar som anger ett område med flygförbud, beroende på de språkliga förhållandena på den ort där skylten placerats, använda skyltar på endera något av nationalspråken eller på båda samtidigt.

JO föreslog att Trafiksäkerhetsverket vidtar åtgärder i ärendet, vid behov med experthjälp från Institutet för de inhemska språken (4345/2017* och 2406/2018).

BEFOLKNINGSREGISTERCENTRALEN FÖRSUMMADE SAMERNAS RÄTTIGHETER

En samisk persons namn skrevs inte i sin korrekta form i befolkningsdatasystemet och namnet kunde inte skrivas ut på korrekt sätt på offentliga handlingar såsom pass eller FPA-kort. Enligt Be-

folkningsregistercentralen var det inte möjligt att spara alla bokstäver som används i de samiska språken i befolkningsdatasystemet.

Enligt 17 § 3 mom. i grundlagen har samer såsom urfolk rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur.

Enligt BJO stod det klart att staten mot bakgrund av grundlagen och de internationella överenskommelser som är bindande för Finland utan oskälig fördröjning borde ha sett till att samiska namn kan skrivas in i befolkningsdatasystemet enligt samiskans ortografi. Det var fråga om en väsentlig faktor för att genomföra samernas rätt att bevara sin identitet och bevara och utveckla sin kultur (3592/2017*).

FPA:S RIKTLINJER GÄLLANDE UTKOMSTSTÖDET ÄVENTYRADE DE GRUNDLÄGGANDE FRI- OCH RÄTTIGHETERNA

Hösten 2017 ändrade FPA sina riktlinjer för beviljande av utkomststöd för hälso- och sjukvårdsutgifter. FPA:s krav på att utgiften ska vara ”nödvändig och behövlig” grundar sig inte på ordalydelsen i lagen om utkomststöd, där det endast nämns att utgiften ska vara behövlig. Ändringen minskade möjligheterna för utkomststöds klienter att få hälso- och sjukvårdstjänster och försatte dem i en olikvärdig ställning i förhållande till andra personer som använder samma läkemedel och får liknande vård.

BJO ansåg att det var särskilt allvarligt att den tolkning som FPA anammat kunde äventyra kontinuiteten i den vård som en utkomststöds klient behöver och personens rätt till tillräckliga och behövliga hälsotjänster. Förfarandet fick kritik även vad gäller principen om förtroendeskydd.

Efter att FPA offentligt hänvisat till att man ingriper i läkemedelsmissbruk verkade förfarandet också stämpla utkomststöds klienter. I FPA:s anvisning uteslöts vissa läkemedel kategoriskt ur utkomststödet, vilket redan i sig var diskriminerande. Även i fråga om principen om en god förvaltning verkade FPA ha överskridit sina befogenheter eftersom FPA inte har i uppgift att övervaka verksamheten hos yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården (6468/2017*).

3.10

Klagomål mot Finland som behandlades vid Europadomstolen år 2018

Vid Europadomstolen registrerades 2018 sammanlagt 174 nya klagomål mot Finland (181 året innan). Finlands regering ombads avge yttrande i fem fall. Vid årsskiftet pågick 20 (14) ärenden som gäller Finland.

Klagomål till Europadomstolens ska 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.

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 sju 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 av de klagomål som görs hos Europadomstolen tas inte upp till prövning.

Sammanlagt 170 mål som berörde Finland avvisades eller avskrevs under 2018 (217 året innan). År 2018 gav Europadomstolen inga domar som berör Finland (två domar 2017 och en dom 2016).

Vid utgången av 2018 har Europadomstolen meddelat sammanlagt 188 domar som berört Finland. Under den tid Finland varit medlemsstat har Europadomstolen avkunnat ett påfallande stort antal domar som varit fällande för Finland, sam-

manlagt 140 stycken (ca 75 % av alla domar). Av dem har 99 varit fällande domar i ärenden som gällt en rättegångs längd eller brister i förutsättningarna för en rättvis rättegång. 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 123. Under de senare åren har skillnaderna dock utjämnats.

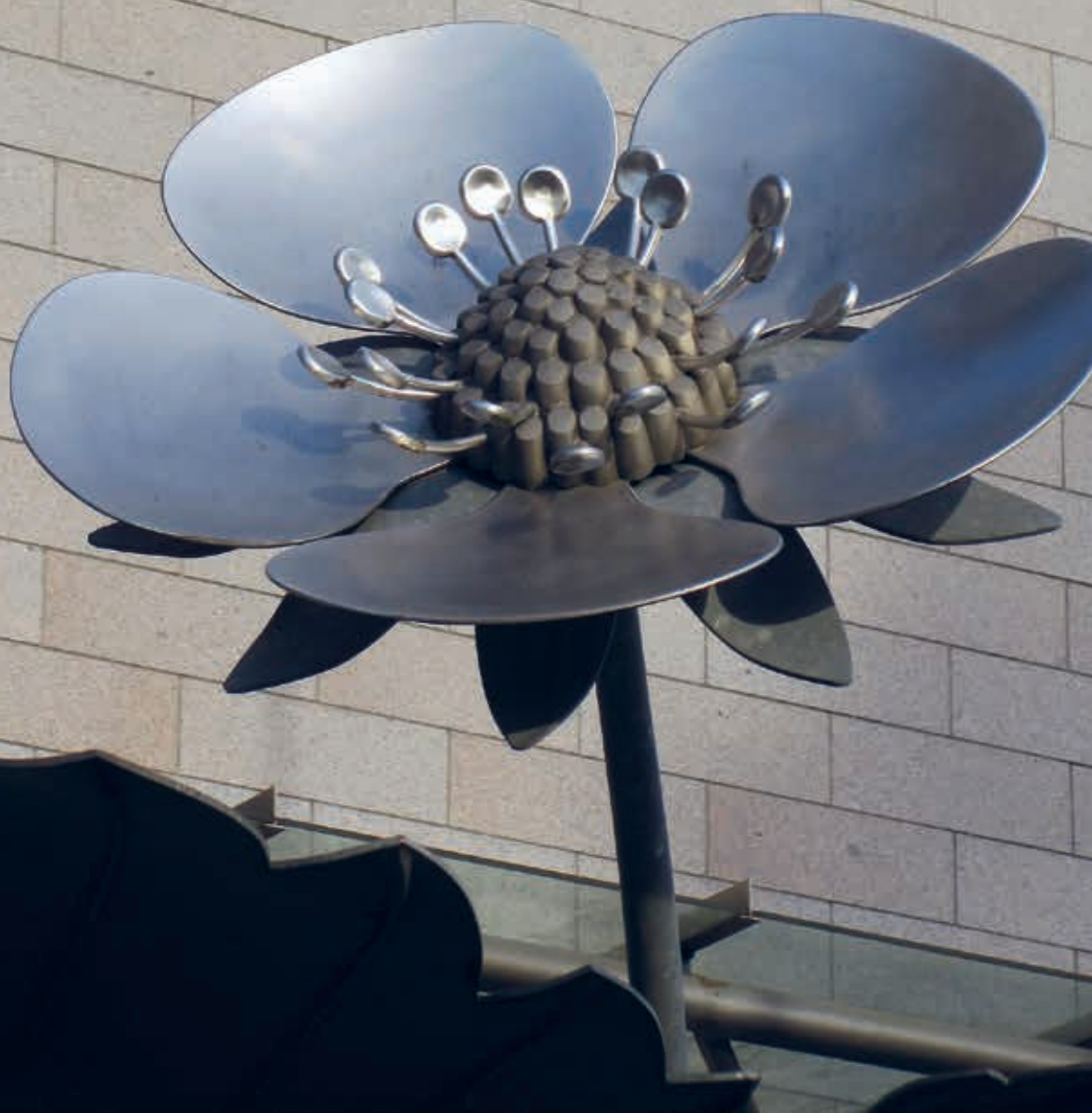
EUROPARÅDETS MINISTERKOMMITTÉS ÖVERVAKNING AV ATT DOMARNA VERKSTÄLLS

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, d.v.s. rapportera om verkställda och/eller planerade åtgärder. Rapporterna publiceras på ministerkommitténs webbplats.

Under berättelseåret har inga nya övervakningsärenden inletts. Fortfarande ska verkställandet av 29 (42) domar som berör Finland övervakas.

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 utskökningsärenden som behandlas vid tingsrätterna hänförs i allmänhet till sakområdet för beskattning eller utskökning. Ärenden som gäller försäkringsdomstolen statistikförs i allmänhet som socialförsäkringsärenden eller som arbetskrafts- och utkomstskyddsärenden. Ärenden som gäller jorddomstolen statistikförs i regel inom jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde. Antalet klagomål som på något sätt gäller domstolarna är således betydligt större än vad som framgår av statistiken.

Ärendena inom detta sakområde avgjordes av JO *Petri Jääskeläinen* fram till den 31 augusti 2018 och därefter av BJO *Pasi Pölönen*. Huvudföredragande för dessa ärenden var referendarierådet *Jarmo Hirvonen* samt övriga föredragande äldre JO-sekreterare *Terhi Arjola-Sarja* och notarie *Sanna-Kaisa Frantti*.

4.1.1 VERKSAMHETSMILJÖN

De strukturella och funktionella förändringarna inom rättsväsendet fortsatte. En effektivisering av rättsvården eftersträvades genom att göra domstolsenheterna större, centralisera vissa sakområden till vissa domstolar, avveckla verksamhetsställen och minska sammansättningarna vid domstolarna. Man strävade också efter att öka antalet skriftliga förfaranden, förhandlingar vid frånvaro och tillfällen där videoanslutningar används.

Strukturreformen vid tingsrätterna framskred. I Finland finns det fr.o.m. den 1 januari 2019 endast 20 tingsrätter, då antalet efter underrättsreformen som genomfördes 1993 var 70. I samband med den tills vidare senaste reformen sammanslogs Esbo



tingsrätt och Västra Nylands tingsrätt, Vanda tingsrätt och Östra Nylands tingsrätt, Mellersta Österbottens tingsrätt och Österbottens tingsrätt, Uleåborgs tingsrätt och Ylivieska-Brahestads tingsrätt samt Kemi-Torneå tingsrätt och Lapplands tingsrätt. Hyvinge tingsrätt och Tusby tingsrätt avvecklades och deras domkretsar fördelades mellan Östra Nylands tingsrätt och Egentliga Tavastlands tingsrätt.

Behandlingen av summariska tvistemål koncentrerades fr.o.m. den 1 september 2019 till tingsrätterna i Åland, Helsingfors, Östra Nyland, Kymmenedalen, Lappland, Uleåborg, Birkaland, Österbotten och Egentliga Finland.

Beslutanderätten i brottmål för tingsrättens endomarsammansättning utvidgades. Ett brottmål kan fr.o.m. den 1 januari 2019 behandlas av en endomarsammansättning om högst fyra års fängelse kan utdömas för den gärning som avses i åtalet. En tvådomarsammansättning föreskrevs som ett lättare alternativ till en tredomarsammansättning vid tingsrätten. Även högsta domstolens sammansättningar förenklades.

Ett besvärstillståndsärende kan fr.o.m. den 1 januari 2019 avgöras av en enledamotssammansättning, om det enligt ledamoten i fråga och föredraganden är tydligt att det inte finns förutsättningar för beviljande av besvärstillstånd. Högsta domstolens domföra sammansättning förenklades också i vissa ärenden som gäller extraordinärt ändrings-sökande.

Propositionen med förslag till lagstiftning om Domstolsverket lämnades till riksdagen hösten 2018. Domstolsverket skulle sköta största delen av domstolsväsendets centralförvaltningsmyndighets uppgifter, som för närvarande tillhör JM. Grundlagsutskottet ansåg att det att behörigheten i fråga om tjänstekollektivavtal och tjänsteregleringar blir kvar vid justitieministeriet är inte helt problematiskt med tanke på det viktigaste målet med inrättandet av Domstolsverket.

Enligt utskottet ska man också följa de kumulativa effekterna av alla reformer som berör domstolsväsendet som genomförts under de senaste åren på domstolarnas oberoende ställning och medborgarnas rättssäkerhet (GrUU 49/2018 rd). Lagutskottet betonade Domstolsverkets oberoende ställning och föreslog även att tjänste- och anställningsärenden samt uppgifter med anknytning till beslut om domartjänster överförs från justitieministeriet till det nya verket (LaUB 13/2018 rd).

Uppgifterna inom ekonomi- och skuldrådgivning överfördes från regionförvaltningsverken och kommunerna till statens rättshjälpsbyråer den 1 januari 2019. För ordnandet av ekonomisk rådgivning och skuldrådgivning regionalt ansvarar i fortsättningen rättshjälps- och intressebevakningsdistrikten och tjänsten produceras av rättshjälpsbyråerna. Ekonomi- och skuldrådgivningstjänster kan under vissa förutsättningar köpas av serviceproducenter. Reformen syftar till att förenhetliga tjänsterna och förbättra de elektroniska tjänsterna. Man beslutade att överföra den allmänna ledningen, styrningen och övervakningen från näringsministeriets förvaltningsområde, från Konkurrens- och konsumentverket, till JM.

Rättsvården tillhör statens kärnuppgifter. Grundlagsutskottet har upprepade gånger konstaterat att domstolarnas resurser ska tryggas också under perioder när ekonomin är knapp samt att

rättsskyddets nivå måste motsvara kraven i grundlagen och de människorättsavtal som förpliktar Finland.

I budgeten för år 2019 riktades 978 miljoner euro till JM:s förvaltningsområde. Detta innebar en ökning på cirka 37 miljoner euro jämfört med året innan. Rättsväsendet har dock otillräckliga resurser. Finland satsar fortfarande betydligt mindre på domstolarna, åklagarna och rättshjälpen per invånare än Sverige (European judicial systems, Efficiency and quality of justice, CEPEJ STUDIES No. 26 2018 Edition 2016 data: Finland 76,5 euro och Sverige 118,6 euro *per capita*).

I sitt utlåtande om statsbudgeten för 2019 (LaUU 22/2018 rd) uttryckte lagutskottet oro över resurserna inom JM:s förvaltningsområde på långre sikt. Utskottet ansåg att det absolut behövs en samhällelig värdediskussion om rättsstatens ställning, betydelse och finansiering. Lagutskottet betonade att rättsstaten och dess funktion inte är någon självklarhet utan att man konstant måste värna dessa. I det ingår att trygga en behörig och tillräcklig finansiering.

Dröjsmålgottgörelser för fördröjda rättegångar vid de allmänna domstolarna och i förvaltningsprocessärenden har behandlats redan i flera år. Domar som gäller krav på dröjsmålgottgörelser minskade till 69 (föregående år 71). De betalda gottgörelserna ökade emellertid avsevärt. Gottgörelse betalades i 47 fall, totalt ungefär 200 000 euro inklusive räntor och kostnader (föregående år 106 000 euro i 35 fall). Flest dröjsmålgottgörelser i form av ekonomisk kompensation betalades vid Helsingfors tingsrätt (17) samt för processer som fördes till högsta förvaltningsdomstolen (8).

En effektivisering av domstolsväsendets verksamhet eftersträvas genom att utveckla datasystemen. I början av oktober 2018 inledde JM ett tvåårigt projekt för att producera verktyg för automatisk anonymisering av handlingar och beskrivning av handlingars innehåll.

Projektet för ett data- och ärendehanteringssystem för de allmänna domstolarna och åklagarna (AIPA) försenades ytterligare och de uppskattade utvecklingskostnaderna ökade. År 2012 uppskattades kostnaderna till 34,4 miljoner euro exkluderat

sive kostnader förorsakade av infrastruktur i sammanträdessalarna. I nuläget är motsvarande kostnadsuppskattning 57 miljoner euro.

AIPA byggs upp och tas i bruk i delar. Den första delen, d.v.s. åklagarnas böteställning för behandling av summariska bötesärenden, har använts vid åklagarämbetena sedan februari 2017. Vid domstolarna inleddes ibruktagandet av AIPA i maj 2018 inom tvångsmedelsärendena.

Vid förvaltnings- och specialdomstolarna pågår utvecklingen av ett nytt system för verksamhetsstyrning och ärendehantering samt elektroniska ärenden och elektronisk arkivering (HAIPA). Dessutom pågår utvecklingen av ett ärendehanteringssystem för domstolarnas administrativa ärenden som en del av statsrådets utvecklingsprojekt för gemensam ärendehantering (VirastovAHVA/Hilda).

Justitieförvaltningens tidigare datasystemprojekt har inte uppfyllt de förväntningar som riktats mot dem. I synnerhet programmet för brottmålsdomar RITU har varit föremål för missnöje bland användarna. Domstolarnas arbete handlar i sista hand om möten med människor, individuella avgöranden som skrivs för hand och sådana situationsspecifika bedömningar där fördelarna och nyttan som datasystemen antas producera är begränsade. Den pågående utvecklingstrenden verkar dock vara inriktad på att tyngdpunkten för rättsvården ska förflyttas från muntlig och omedelbar domstolsbehandling som sker på nära håll i tingsrätten till effektiv genomströmning av digitalt material i datasystemen.

4.1.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN

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

Som en följd av domstolarnas grundlagstrygade oberoende ställning är justitieombudsmannens övervakning av domstolarna mer begränsad

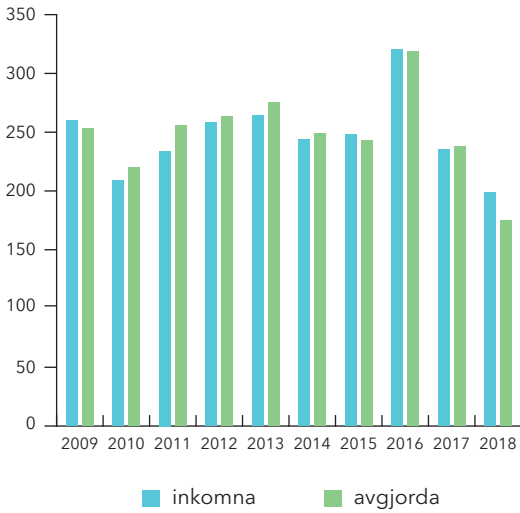
än den laglighetsövervakning som riktas mot förvaltningsmyndigheterna. Justitieombudsmannen utreder i regel inte klagomål som har att göra med utövande av prövningsrätt i oberoende domstolar. Ärenden som har anknytning till grundläggande och mänskliga rättigheter med tanke på kraven på en rättvis rättegång kan dock medföra särskilda skäl för justitieombudsmannen att granska förfarandet som lett till en lagakraftvunnen dom och begära relaterade utredningar. Justitieombudsmannen ingriper inte i pågående rättegångar eller avgöranden i vilka ändring kan sökas.

Med tanke på principerna för rättegångens muntliga och omedelbara karaktär har justitieombudsmannen synnerligen begränsade möjligheter att i samband med ett skriftligt klagomålsförfarande på nytt bedöma bevis som framställts muntligt eller bevisens trovärdighet. Med beaktande av behörighetsfördelningen mellan de oberoende domstolarna och den högsta laglighetsövervakaren kan justitieombudsmannen inte på nytt börja behandla ett ärende som en domstol har avgjort med stöd av den befogenhet och prövningsrätt som tillhör domstolen. Justitieombudsmannen kan inte heller ändra eller upphäva domstolarnas avgöranden.

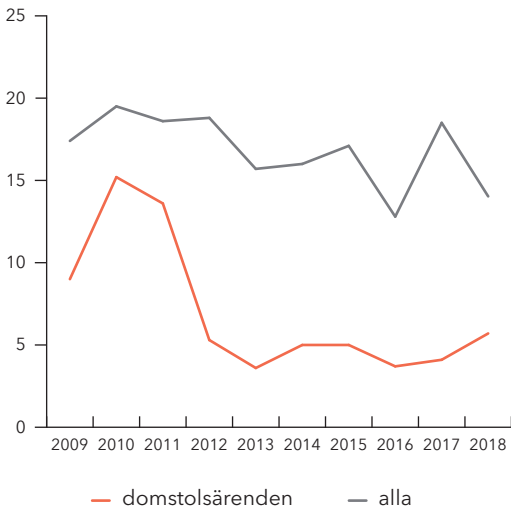
Kunder hos rättsväsendet som vänder sig till JO har ofta alltför höga förväntningar på JO:s möjligheter att hjälpa dem. I sin roll som laglighetsövervakare kan JO inte påverka ärenden som är under behandling vid en domstol och inte heller ändra domstolens avgöranden. Om klaganden vill söka ändring i ett avgörande måste avgörandet överklagas i normal ordning, eller så måste klaganden förlita sig på extraordinärt ändringssökande.

Justitieombudsmannens laglighetsövervakning av domstolarna är inriktad på de procedurmässiga rättsskyddsgarantierna (en rättvis rättegång). Laglighetsövervakningen inriktas också på sådana områden som faller utanför tillämpningsområdet för andra rättsmedel. Dessa områden är exempelvis domares uppträdande, bemötandet av klienter, strukturella rättsskyddsrisiker orsakade av informationssystem och iakttagandet av offentlighetslagstiftningen.

Under 2018 mottogs färre domstols- och justitieförvaltningsärenden än med året innan. Under året inleddes 293 nya ärenden (318 år 2017) och 257



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2009–2018



Åtgärdsprocent under åren 2009–2018

(321) ärenden avgjordes. Antalet åtgärdsavgöranden i domstolsärenden var 11 (10). Inom JM:s förvaltningsområde var antalet åtgärdsavgöranden tre (12).

Antalet nya ärenden som statistikförs som domstolsärenden var 199 (235), medan antalet avgöranden som gällde domstolarna var 175 (238). På JM:s förvaltningsområde registrerades 66 (79) nya klagomål och 61 (80) klagomål avgjordes. De klagomål som gällde JM:s förvaltningsområde handlade oftast om rättshjälpsbyråerna och konsumenttvistenämnden.

På justitieförvaltningens område begärdes 27 (23) utlåtanden eller höranden, de flesta från JM eller lagutskottet. Under året gavs 19 (23) utlåtanden. En förteckning över utlåtandena finns i bilaga 3.

4.1.3 INSPEKTIONER

Under berättelseåret gjordes en inspektion av tvångsmedelsavdelningen och förvaringslokaler för frihetsberövade vid Åbo tingsrätt.

4.1.4 AVGÖRANDEN

FÖRDELNINGEN AV SAMMANTRÄDESTURER FÖR NÄMNDEMÄNNEN I TINGSRÄTTEN

BJO kritiserade funktionslogiken hos det dataprogram som bl.a. Helsingfors tingsrätt sedan 1993 har använt för att fastställa sammanträdesturer för nämndemännen i tingsrätterna.

Enligt 7 § i lagen om nämndemän vid tingsrätterna ska tingsrättens lagman se till att nämndemännen deltar i tingsrättens sammanträden i tur och ordning. I stället för i tur och ordning hade sammanträdesturerna emellertid fastställts så att dataprogrammet lottade sammansättningar av nämndemän till sammanträdena. Dessa sammansättningar inkluderade personer som inte hade anmält förhinder för sammanträdesdagen i fråga och hade deltagit i färre än 15 sammanträden

under ett år. Om användaren av programmet dessutom valde svenskspråkighet inkluderades i lottdragningen endast nämndemän vars grundläggande uppgifter innehöll information om färdigheter i svenska.

BJO konstaterade att den slumpmässighet som valet av nämndemän i praktiken huvudsakligen grundade sig på när dataprogrammet användes och den turordning som avses i lagen inte är samma sak. Slumpmässigheten kan t.o.m. stå i konflikt med turordningen, eftersom det beroende på nämndemannens tur i lottningen kan uppstå stora skillnader i antalet sammanträden.

Vid ett förfarande som endast följer turordningen får nämndemannens kön eller ålder inte ha någon betydelse för fördelningen av sammanträdesturer. I princip borde också varje tidigare sammanträde som nämndemannen deltagit i beaktas. Bokstavligt tolkat kan tillämpning av turordning också leda till att man inte ens kan fästa vikt vid nämndemannens språkkunskap. I sådana fall kränks emellertid inte bara rätten till en rättvis rättegång utan också de språkliga rättigheterna. BJO ansåg vidare att lagen inte möjliggör beaktande av nämndemannens personliga egenskaper såsom erfarenhet eller utbildning eller specialkunskap med anknytning till nämndemannens yrke.

BJO bad JM meddela senast den 31 maj 2019 vilka åtgärder beslutet ger anledning till (443/2018*).

ÖPPETTIDER FÖR FÖRVALTNINGS- DOMSTOLENS TELEFON TJÄNST

JO undersökte på eget initiativ begränsningen av kundbetjäningen per telefon till mellan kl. 12 och 15 vid Helsingfors förvaltningsdomstols registratörskontor. Registratörskontorets normala öppettider på vardagar var i övrigt 8.00–16.15. Bakgrunden till begränsningen av telefonservicen var anhopningen av ärenden vid domstolarna.

Enligt 1 § i förordningen om öppethållandet av statens ämbetsverk från 1994 är statens ämbetsverk öppna vardagar från klockan 8.00 till klockan 16.15. JO ansåg att det är uppenbart att man i den utfärdade förordningen har utgått från att ämbets-

verken betjänar per telefon under hela öppettiden. I och med den tekniska utvecklingen har det dock sedan förordningen utfärdades uppstått nya kontaktformer med större tidsmässig flexibilitet vid sidan av betjäning som sker personligen eller per telefon. Man har också betonat ämbetsverksspecifika möjligheter att tillhandahålla en resultatbringande tjänst, för att kunna allokera resurserna så effektivt som möjligt.

Ämbetsverken har prövningsrätt i fråga om vilka servicekanaler eller serviceformer som ska tillhandahållas för kunden vid olika tidpunkter under öppettiden. Enligt JO ska ämbetsverken dock i sin bedömning beakta i synnerhet karaktären hos de ärenden som behandlas av myndigheten och behoven hos myndighetens hela kundkrets. Vid förvaltningsdomstolarna bör rådgivningen och den övriga kundbetjäningen vara tillgänglig per telefon under hela den öppettid som fastställs i förordningen om öppethållandet av statens ämbetsverk. Per telefon kan kunderna snabbt få svar på frågor som gäller t.ex. tidsfristerna och förfarandena för ändringsökande och man kan alltså genom rådgivning undvika betydande rättsförluster.

JO fäste också uppmärksamhet vid att ärenden som behandlas i förvaltningsdomstolen ofta har väldigt stor betydelse för kunden samt vid förvaltningsdomstolens mångformiga kundkrets, vilken inkluderar personer som placerats på anstalt och andra sådana personer för vilka det kan vara särskilt viktigt att ha tillgång till just betjäning per telefon under hela öppettiden.

JO ansåg att förvaltningsdomstolen ska garanteras tillräckliga resurser för att kunna tillhandahålla en sådan telefonservice. JO delgav Helsingfors förvaltningsdomstol och JM sin uppfattning och begärde att förvaltningsdomstolen senast den 31 maj 2018 meddelar vilka åtgärder beslutet hade föranlett (3108/2017*).

Helsingfors förvaltningsdomstol uppgav att domstolen fr.o.m. den 1 juni 2018 kommer att tillhandahålla en telefonservice för sina kunder mellan klockan 8.00 och 16.15 i enlighet med förordningen om öppethållandet av statens ämbetsverk.

MOTIVERING AV HÄKTNINGSBESLUT

JO bedömde kraven beträffande de kortfattade grunder för häktningsbeslut som avses i 3 kap. 10 § i tvångsmedelslagen i en situation där grunderna för kravet på häktning som bifogats beslutet i sig var tämligen omfattande, men det inte i grunderna för häktningsbeslutet togs någon specifik ställning till de aspekter som försvaret framförde.

JO konstaterade att kvaliteten hos domstolarnas motiveringar har en viktig betydelse för förtroendet för rättskipningen. Med hjälp av motiveringarna kan domstolarnas maktutövning övervakas och utvärderas. I tvångsmedelsärenden har grunderna för avgörandena stor betydelse också med tanke på öppenheten i domstolarnas verksamhet och verksamhetens offentlighet.

Syftet med grunderna för häktningsbeslut är att övertyga den part som är föremål för häktningen om att de motargument som parten framfört har hörts, beaktats och att deras vikt har övervägts, men att motargumenten med goda skäl har funnits vara otillräckliga i jämförelse med det som framförts i domstolen av den myndighet som krävt häktningen. Även om behandlingen av häktningskrav och andra tvångsmedelsärenden är massverksamhet vid de stora domstolarna är det också fråga om viktiga rättsliga avgöranden med tanke på den individ som är föremål för kravet men också med tanke på trovärdigheten hos rättsstatens verksamhet.

JO ansåg att det är centralt att man i grunderna för häktningsbeslut och även andra tvångsmedelsbeslut tar ställning till väsentliga påståenden och relevanta synvinklar som framförts av försvaret. Annars får man uppfattningen att uttalandena från den som är föremål för tvångsmedlet inte har någon betydelse eller åtminstone inte samma vikt som de synpunkter som framförts av den som framställer kravet, vilka det hänvisas till i avgörandet (6888/2017*).

HOVRÄTTENS FÖRFARANDE OCH EN ÖVERRASKANDE DOM

BJO ansåg att behandlingen av ett ekonomiskt brottmål i hovrätten innehöll drag som hade försvårat de klagandes försvar och även gjort å ena sidan åklagarens och målsägandens och å andra sidan domstolens roll i den akusatoriska straffprocessen oklar.

I ärendet som gällde grovt skattebedrägeri och grovt bokföringsbrott gällde tvisten i hovrätten framför allt huruvida de kostnader som införts i bokföringen i de klagandes företag, sammanlagt 493 400 euro, var verkliga eller fabricerade på det sätt som påstods i åtalet. I sin avslutande utsaga ansåg åklagaren samt Skatteförvaltningen som var målsägande i fråga om skattebrotten att relevanta motbevis i fråga om kostnadernas riktighet hade presenterats under huvudförhandlingen. I sitt uttalande till hovrätten efter huvudförhandlingen ansåg åklagaren att alla distributionskostnader som antecknats i företagets bokföring, sammanlagt 493 400 euro, var ”välgrundade och avdragsgilla”.

Innan dess hade hovrätten dock på eget initiativ bett Skatteförvaltningen om en beräkning av den skatt som kringgått och i sin begäran uppgett endast 84 012 euro som avdragsgilla distributionskostnader. Domen som hovrätten senare utfärdade grundade sig på det ovan nämnda beloppet och den beräkning som Skatteförvaltningen gjort på basis av detta belopp.

Efter att ha fått åklagarens meddelande om att alla distributionskostnader enligt åklagarens uppfattning är välgrundade och avdragsgilla, frågade hovrätten åklagaren om detta meddelande innebär att åtalet nedläggs eller begränsas. Åklagaren meddelade att åtalet inte förkastas, eftersom Skatteförvaltningen hade informerat åklagaren om att den inte längre i ”detta skede av processen” avstår från åtalet.

BJO kritiserade hovrättens förfarande till den delen att inga specifika ställningstaganden om de godtagbara distributionskostnadernas belopp hade krävts av åklagaren och Skatteförvaltningen innan huvudförhandlingen avslutades. Frågan om distributionskostnadernas riktighet var så central

med tanke på avgörandet av ärendet att överläggningar i hovrätten inte borde ha inletts innan parternas exakta ståndpunkter hade utretts. BJO ansåg att försummelse som inträffat under huvudförhandlingen inte kunde korrigeras genom att efter huvudförhandlingen begära utsagor av parterna med stöd av 6 kap. 13 § i lagen om rättegång i brottmål.

Den processledningsrelaterade försummelsen i hovrätten hade för sin del lett till att hovrätten efter huvudförhandlingens slut på eget initiativ och således i strid med den akusatoriska principen tillämpat en beräkning av distributionskostnader som ur de klagandes synvinkel hade verkat strängare än det var motiverat att de klagande hade kunnat förvänta sig utifrån åklagarens och Skatteförvaltningens avslutande utsagor.

BJO ansåg att innehållet i åklagarens uttalande, d.v.s. att åklagaren inte till någon del avstod från eller begränsade åtalet trots att de distributionskostnader på 493 400 euro som antecknats i företagets bokföring enligt åklagaren i motsats till det som påstods i åtalet var ”välgrundade och avdragsgilla”, var så motstridigt att hovrätten inte borde ha åsidosatt det utan tilläggsfrågor.

Åklagaren hade ju sakligt meddelat att tingsrättens avgörande enligt åklagarens uppfattning borde ändras i fråga om distributionskostnaderna och åtalet till denna del förkastas. Ändå hade åklagaren meddelat att åtalet varken nedläggs eller begränsas. De använda formuleringarna kunde inte på ett förnuftigt sätt sammanjämkas. BJO konstaterade att åklagaren inte samtidigt kan driva ett åtal och meddela att det är ogrundat.

BJO konstaterade vidare att man i bedömningen av hovrättens förfarande också måste beakta att Skatteförvaltningen inte hade ställning som målsägande i fråga om det grova bokföringsbrottet. När det gäller den nämnda åtalspunkten är det således endast åklagarens uttalanden som haft betydelse.

BJO delgav hovrätten, åklagaren i målet, Riksåklagarämbetet och Skatteförvaltningen sin uppfattning. BJO ansåg att det inte var uteslutet att de ovan nämnda faktorerna skulle ge de klagande skäl att tillämpa extraordinärt ändringssökande hos högsta domstolen (4531/2018*).

MOTIVERINGARNA FÖR TINGSRÄTTENS DOM OCH LEVERANS AV LJUDUPPTAGNINGAR FRÅN TINGSRÄTTENS SAMMANTRÄDE

I det fall som det redogjordes för under den föregående rubriken kritiserade BJO motiveringarna för tingsrättens dom i synnerhet vad gäller det grova skattebrottet med anknytning till beskattningen av de klagandes företag. BJO ansåg att motiveringarna till den delen var delvis ofattbara och snarare hänvisade till uppfyllande av rekvisitet för bokföringsbrott än rekvisitet för grovt skattebrott.

BJO kritiserade tingsrättens förfarande även till den delen att det inte med stöd av tingsrättens diarium eller andra källor i efterhand kunde klarläggas när de klagande hade beställt ljudinspelningarna från behandlingen av deras fall (4945/2018*).

PRESKRIBERING AV ÅTALSRÄTTEN I SAMBAND MED ARBETSBROTT

Den korta preskriptionstiden för åtalsrätten i samband med arbetsbrott har kontinuerligt förorsakat problem i myndighetsverksamheten. Dessa problem har också föranlett åtskilliga avgöranden av de högsta laglighetsövervakarna. Efter ännu ett nytt klagomål föreslog JO att JM överväger om det finns skäl att vidta lagstiftningsåtgärder för att förlänga preskriptionstiden för arbetsbrott, som i nuläget är två år. JO specificerade nio avgöranden av de högsta laglighetsövervakarna, där det var fråga om preskribering av åtalsrätten i samband med arbetsbrott (6954/2017*).

JM ansåg att det var nödvändigt att först bedöma om det är möjligt att förlita sig på andra än straffrättsliga metoder samt sträva efter att trygga en effektiv efterlevnad av de nuvarande bestämmelserna genom utbildningsrelaterade metoder och administrativa anvisningar. JM såg inget regleringsbehov i denna fråga inom sitt eget verksamhetsområde.

TIDPUNKTEN FÖR OFFENTLIG- GÖRANDE AV RÄTTEGÅNGSMATERIAL

BJO granskade i ett ärende som utreddes på eget initiativ om rättegångsmaterialet i ett brottmål, i vilket ingår t.ex. stämningsansökan och förundersökningsprotokollet, blir offentligt när ett ärende ropas in men huvudförhandlingen inställs.

I ärendet begärdes utlåtanden från alla 27 tingsrätter. Ingen tydligt ståndpunkt har uppstått i denna fråga i rättspraxis. Majoriteten av tingsrätterna ansåg dock att rättegångsmaterialet inte blir offentligt i en situation då huvudförhandlingen inställs. Några tingsrätter var delvis av motsatt åsikt eller uppfattade åtminstone situationen som mindre klar.

I en situation då huvudförhandlingen inställts har den framförda centrala motiveringen för att avgöra ett ärende i varje enskilt fall i flera utlåtanden varit huruvida man hunnit överlämna stämningen inklusive stämningsansökan för kännedom till svaranden. BJO ansåg för sin del att omständigheten är adekvat som grund för avgörande av offentlighetsfrågor i en situation, då ärendet på något sätt tagits upp vid tingsrättens sammanträde.

BJO ansåg inte att det fanns behov att göra något egentlig lagstiftningsförslag i ärendet. BJO skickade avgörandet till alla tingsrätter och även till JM, som ansvarar för beredningen av offentlighetslagstiftningen, för kännedom och för vidtagande av åtgärder som JM anser vara nödvändiga (3107/2017*).

BEHANDLINGSTIDEN I ETT ÄRENDE SOM GÄLLER VERKSTÄLLANDE AV UMGÄNGESRÄTT FÖR BARN

Den sammanlagda tiden för domstolsbehandling i tre rättsinstanser av ett ärende som gällde verkställande av umgängesrätten för barn var cirka ett år och åtta månader. Enligt BJO var behandlingstiden i tingsrätten och hovrätten lång, då det var fråga om ett ärende som enligt lagen ska behandlas som brådskande samt med beaktande av att det var fråga om ett ärende som gäller umgängesrätt för barn. I ärendet hade det inte framkommit nå-

gon försummelse som kunde läggas någon enskild tjänsteman till last. Dock ansåg BJO att den totala behandlingstiden för ärendet var oskäligt lång, med tanke på parternas och särskilt barnets intresse. Särskild vikt bör fästas vid behandlingstiderna i samband med ärenden som gäller verkställandet av umgängesrätt för barn (1275/2018).

HÖGSTA DOMSTOLENS AVGÖRANDE I ETT ÅTALSÄRENDE SOM INLETTS AV JO

JO förordnade 2016 att åtal väcks mot en lagman och två tingsdomare vid Helsingfors tingsrätt och en tjänsteinnehavare vid förvarsheten i Helsingfors för brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet. Åtalet grundade sig på att beslut om separat förvar av utlänningar inte hade behandlats vid tingsrätten i enlighet med lagen.

Ärendet behandlades i Helsingfors hovrätt som första instans. Helsingfors hovrätt dömde den pensionerade tidigare lagmannen och tingsrättsdomarna till en varning för brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet. Åtalet mot tjänsteinnehavaren vid förvarsheten förkastades. I fråga om lagmannen och tjänstemannen vann hovrättens dom laga kraft, men tingsrättsdomarna sökte ändring i ärendet hos högsta domstolen.

Högsta domstolen gav sitt avgörande i ärendet under berättelseåret (HD 2018:58). Enligt avgörandet hade förfarandet i tingsrätten varit oriktigt och tingsdomarna hade brutit mot sin tjänsteplikt. Åtalen förkastades dock, eftersom tingsdomarna under omständigheterna i fallet inte ansågs ha handlat av oaktsamhet.

4.2

Åklagarväsendet

Åklagarärenden avgjordes av BJO *Pasi Pölönen* fram till den 31 augusti 2018. Efter detta avgjordes åklagarärendena av JO *Petri Jääskeläinen*, dock så att ärenden som gäller riksåklagarämbetet avgjordes av BJO *Pölönen*. Huvudföredragande var referendarierådet *Mikko Eteläpää*.

4.2.1 VERKSAMHETSMILJÖN

Ännu under berättelseåret 2018 bestod åklagarväsendet av Riksåklagarämbetet (RÅÄ) och av åklagarämbetena. Det fanns 11 åklagarämbeten och utöver de huvudsakliga verksamhetsställena hade dessa dessutom sammanlagt 23 lokala servicebyråer. Åklagarämbetena är självständiga enheter med resultatansvar; vart och ett av dessa bedriver resultatförhandlingar med RÅÄ om sin anslags-tilldelning.

Den 27 november 2018 godkände riksdagen en ny lag om Åklagarmyndigheten. Lagen träder i kraft 1.10.2019. I och med den nya lagen omorganiserar åklagarväsendet och blir ett enda ämbetsverk. Riksåklagarens byrå kommer att vara centralförvaltningsenhet. För ordnandet av verksamheten delas landet in i åklagardistrikt.

I samband med reformen kommer åklagarernas tjänstebenämningar att delvis ändras. Efter att lagen trätt i kraft kommer åklagarna att vara riksåklagaren, biträdande riksåklagaren, statsåklagarna, ledande distriktsåklagarna och ledande landskapsåklagaren, specialiståklagarna, distriktsåklagarna, landskapsåklagarna och biträdande åklagare.

Målet med reformen har varit att underlätta styrningen av åklagarverksamheten, gynna jämlika avgöranden på riksnivå och öka effekterna av statsförvaltningens resultatstyrning. Reformen

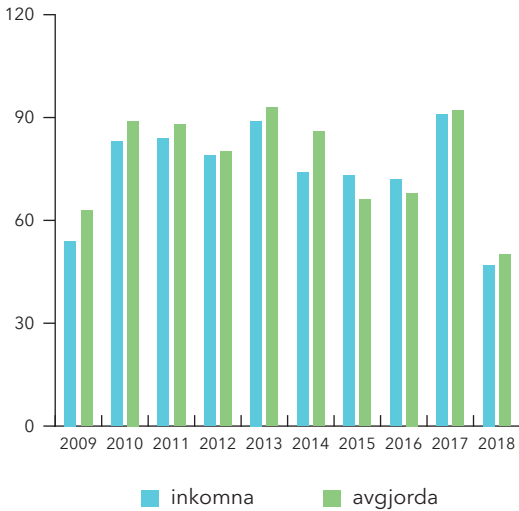
påverkar också justitieombudsmannens lagstadgade uppgifter. Enligt den nya bestämmelsen om handläggningen av tjänsteåtal mot åklagare ska riksåklagaren och biträdande riksåklagaren åtalas för tjänstebrott vid högsta domstolen. Åklagare är antingen riksdagens justitiekansler eller riksdagens justitieombudsman.

Statsåklagarna, ledande distriktsåklagarna, specialiståklagarna, distriktsåklagarna och biträdande åklagarna åtalas för tjänstebrott vid hovrätten. Åklagare är antingen riksdagens justitiekansler eller riksdagens justitieombudsman eller en åklagare som bestämts av riksdagens justitiekansler eller riksdagens justitieombudsman.

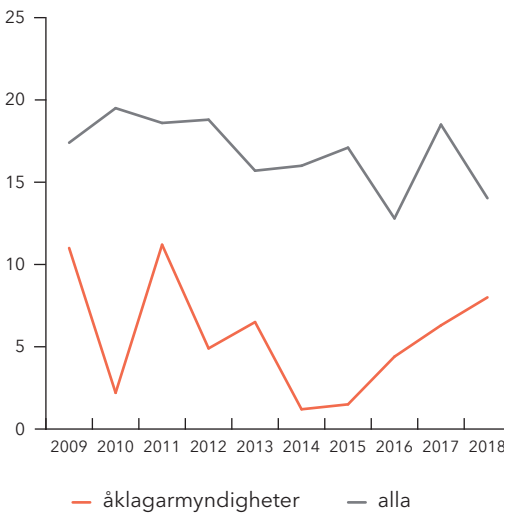
4.2.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN

Merparten av klagomålen mot åklagare under verksamhetsåret gällde 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 åklagarens åtgärder som förundersökningsledare i fall som gällt polisbrott.

JO och riksåklagaren undviker att vidta överlappande övervakningsåtgärder och att undersöka samma ärenden. Klagomål överförs i allmänhet 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. Det förekom tre sådana överföringar.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2009–2018



Åtgärdsprocent under åren 2009–2018

Det inkom 47 klagomål som gällde åklagare, och 50 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.

Fyra fall ledde till åtgärder. Åtgärdsprocenten i fråga om åklagarväsendet ligger betydligt under kansliets genomsnitt.

4.2.3 INSPEKTIONER

Under berättelseåret granskades huvudkontoret i Åbo vid Åklagarämbetet i Västra Finland.

Under inspektionen diskuterades bl.a. beslut om begränsning av förundersökningar, som man gått igenom innan inspektionen. Bland dessa beslut fanns ett antal där man inte redogjort för de grunder till begränsning av förundersökning som undersökningsledaren framställt eller bifogat dessa till beslutet eller inte heller utarbetat egna grunder till begränsningen av förundersökningen. Således fattades helt och hållet grunder till avgörandena.

Under diskussionerna konstaterades att man vid ämbetet fäst uppmärksamhet vid grunderna i beslut om begränsning av förundersökning, men att budskapet uppenbarligen ännu inte nått ut till alla. Ämbetets ledning försäkrade att man kommer att ta upp frågan med de aktuella åklagarna och därtill också på ett allmänt plan i samband med avdelningsmöten och i andra lämpliga sammanhang.

Man konstaterade att åklagarens motiverings- skyldighet till sina centrala delar kunde uppfyllas redan med att åklagaren uttryckligen konstaterat att han eller hon godkänt undersökningsledarens framställning och grunderna till den. Detta förutsatte dock att de grunder som undersökningsledaren framställt är tillräckligt omfattande och att de bifogats till åklagarens beslut eller att de redogjorts för i åklagarens beslut.

Åklagarämbetet hade i samarbete med polisen inlett ett särskilt förfarande för snabb handläggning av brottmål. Brottmål som handläggs snabbt och i vilka man väcker åtal behandlas på vissa datum vid tingsrätten i samband med sammanträden som man skilt kommit överens om. Åklagaren i målet kan vara någon annan än den åklagare som inlett åtalsprövningen. Förfarandet för snabb handläggning av brottmål koncentreras i Åbo till fem åklagare som är specialiserade på förfarandet, men också andra åklagare tar hand om sammanträdet.

Enligt BJO förekom det i skenet av den information om ämbetets verksamhet som man fått i samband med inspektionen inga sådana problem eller brister, som kräver att BJO som högsta laglighetsövervakare ingriper. Utgående från iakttagelserna vid inspektionen var ämbetets centrala funktioner ordnade på ett ändamålsenligt sätt i enlighet med de bestämmelser och föreskrifter som gäller.

Under inspektionen av riksåklagarämbetet diskuterades aktuella frågor, särskilt det organisatoriska verkställandet av den nya lagen om Åklagarmyndigheten.

4.2.4 AVGÖRANDE

SVAR PÅ BEGÄRAN OM UPPGIFTER

En redaktör hade begärt uppgifter om numren på brottanmälningarna i protokollen till en omfattande helhet av polisbrottsärenden, för att efter att ha fått numren på de ärenden som ingick i ärendehelheten kunna lämna in en begäran om handlingar.

Den första begäran om handlingar hade lämnats in till centralkriminalpolisen. Centralkriminalpolisens polismän hade ingått i den grupp som undersökte fallet. Centralkriminalpolisens undersökningssekreterare skickade begäran om handlingar vidare till häradsåklagaren, som åtminstone i en del av ärendena varit undersökningsledare. Åklagaren uppfattade inte det meddelande som skickades som att begäran om handlingar överfördes.

Flera meddelanden skickades efter detta om den inlämnade begäran om handlingar, som ändå inte genomfördes. De tjänstemän som behandlade begäran om handlingar hade olika syn på vem som ska genomföra den.

JO fäste för det första särskild uppmärksamhet vid att om en begäran av handling överförs till en annan myndighet, ska ett beslut om överföringen uttryckligen fattas enligt 15 § i offentlighetslagen och den som lämnat in begäran om handlingar ska meddelas om att begäran överförts.

För det andra är båda myndigheterna skyldiga att behandla begäran om uppgifter, om begäran har riktats till två myndigheter. I en sådan situation är det ändamålsenligt att myndigheterna sinsemellan kommer överens om vilken av myndigheterna som svarar på begäran om uppgifter och vilken av myndigheterna som överför begäran om uppgifter till den.

I detta ärende hade man inte gått tillväga på detta sätt och det hade både för centralkriminalpolisen och undersökningsledaren förblivit oklart vilken av myndigheterna som ska fatta beslut om att en handling lämnas ut enligt 14 § i offentlighetslagen. På grund av detta hade man inte följt bestämmelserna i 14 § i offentlighetslagen och inte heller de tidsfrister som fastställs i den.

JO fäste på ett allmänt plan också uppmärksamhet vid att det vid varje myndighet ska finnas klara bestämmelser och anvisningar om vem i myndighetens personal som har hand om det så kallade första hands beslutsfattandet enligt 14 § 2 och 3 mom. i offentlighetslagen, vem som har befogenheter att fatta ett överklagbart beslut hos myndigheten och vem som kan fatta beslut om att överföra begäran om att få ta del av en handling till en annan myndighet (6505/2017*).

BESLUT OM BEGRÄNSNING AV FÖRUNDESRÖKNING

Häradsåklagaren hade på framställning av polisen fattat beslut om begränsning av förundersökning på s.k. processuella grunder. Begäran om undersökning handlade om försäljningen av en bil som

den klagande ägde tillsammans med en annan person. Den andra personen hade sålt bilen utan den klagandes samtycke eller medverkan.

I sitt beslut ansåg åklagaren bl.a. att bilens ena ägare får sälja bilen utan tillstånd från den andra ägaren, men den som säljer bilen är ansvarig för affärens riktighet och att en eventuell köpesumma betalas åt den andra parten.

I sitt beslut ansåg BJO att åklagarens slutsats om att det inte är ett brott när en samägare säljer egendom utan den eller de övriga ägarnas samtycke strider mot lagen. Beslutet baserades på en felaktig tolkning av lagen. BJO ansåg att häradsåklagaren förfarit felaktigt när denne begränsat förundersökningen på de grunder som använts i det aktuella ärendet (5741/2017).

Biträdande riksåklagaren beordrade ledande häradsåklagaren eller en häradsåklagare som denne utser vid det aktuella åklagarämbetet att fortsätta förundersökningen med praktiska åtgärder samt att sköta andra åklagaruppgifter i detta ärende.

4.3 Polisen

Laglighetsövervakningen i polisärenden sköttes av BJO *Pasi Pölönen* t.o.m. den 31 augusti 2018 och därefter av JO *Petri Jääskeläinen*. Referendarierådet *Juha Haapamäki* var huvudföredragande för polisärendena. Polisärenden föredrogs också av referendarierådet *Mikko Eteläpää*, äldre JO-sekreterarna *Kristian Holman* och *Minna Ketola* samt inspektören *Peter Fagerholm*.

4.3.1 VERKSAMHETSMILJÖN

Under de senaste åren har polisorganisationen reformerats från grunden. Det tredje skedet av reformen (PORA III) trädde i kraft vid ingången av 2014. I och med detta minskade antalet polisrättningar från 24 till 11 och Rörliga polisen lades ner. Därtill har Åland en egen polismyndighet som lyder under landskapsregeringen. Utöver de elva huvudpolisstationerna finns det ett hundratal polisstationer i varierande storlek i fråga om bemanning och serviceutbud.

Polisstyrelsen planerar, leder, utvecklar och övervakar polisrättningarnas och centralkriminalpolisens arbete. Inrikesministeriets polisavdelning å sin sida sköter den strategiska planeringen av polisverksamheten, utvecklingen av lagstiftningen och ministeriets internationella samarbete. Vid ingången av 2016 underställdes skyddspolisen Inrikesministeriet, och lyder således inte längre under Polisstyrelsen.

ALLMÄNNA UTVECKLINGSTRENDER

Redan under en längre tid har polisens och åklagarens prövningsrätt utökats i fråga om vilka brottsmisstankar som ska utredas samt att överföra beslutanderätten till dessa myndigheter i enklare

fall. Avsikten är att rikta de knappa resurserna på ett ändamålsenligt sätt. Man har ständigt strävat efter att förenkla handläggningen av brottmål och beslutanderätten har överförts från exempelvis domstolarna. Denna i och för sig motiverade strävan efter effektivitet kan emellertid i praktiken leda till en försämring av det straffprocessuella systemets förutsägbarhet och jämlikheten när det gäller bemötandet av parterna i straffprocessen samt medföra andra slags rättsskyddsproblem.

För en vanlig medborgare kan fall som polisen eller åklagaren beslutar att inte undersöka alls eller endast delvis eller som det inte finns tid att sköta inom rimlig tid ändå ha stor betydelse. Det har också diskuterats om den lagenliga prövningsrätten att fokusera på allvarligare fall har börjat användas för mycket. Det kan börja tära på det straffrättsliga systemets trovärdighet och även på förtroendet för polisen.

De senaste åren har polisens resurser i allmänhet diskuterats mycket i offentligheten. I princip är detta inte en fråga som gäller laglighetsövervakning, men en minskning av antalet poliser kan t.ex. leda till att hanteringstiderna blir längre och till att polistjänsternas kvalitet även i övrigt försämraras vilket därmed äventyrar likvärdigheten eller i övrigt tillgodoseendet av de grundläggande och de mänskliga rättigheterna. Polisen har redan i årtal framhållit att om antalet poliser minskas ytterligare, kan den nuvarande nivån på verksamheten inte bibehållas. Redan nu har polisen varit tvungen att kraftigt prioritera utredningen av allvarligare brott och brådskande utryckningar samt koncentrera resurserna till de största tätorterna enligt antalet uppdrag.

Polisens resurser är avsevärt sämre i Finland än i de övriga nordiska länderna. Exempelvis 2017 fanns det 1,3 poliser per 1 000 invånare i Finland, medan motsvarande siffra i de andra nordiska länderna var 1,9. Antalet poliser i Finland 2017 var

7 200, d.v.s. över 500 färre än 2010. I Sverige är riktningen den motsatta: man har beslutat att öka antalet poliser med hela 10 000 fram till 2024 (2017 var antalet 19 700).

Till följd av terrordåden i Europa och kriserna i områden nära Europa har även polisens beredskap och befogenheter utvärderats. Den inre och yttre säkerheten är ännu närmare förbundna med varandra. Polisen har också fått utreda nya typer av brott, såsom brott mot liv som begåtts i terroristiskt syfte, stödande av terrorism och krigsbrott. Utvecklingen av brottsbekämpningen utvärderades mycket ingående i Polisstyrelsens slutrapport om projektet Brottskampningens läge. Rapporten publicerades i oktober 2018 och innehåller 73 åtgärdsrekommendationer.

Det har också förts en livlig diskussion om vad som över huvud taget ska höra till polisens uppgifter. Borde t.ex. transport och förvaring av berusade skötas av någon annan än polisen? Upprätthållandet av ordning sköts i dagens läge allt mer av privata bevakningsföretag. Det är dock viktigt att komma ihåg att en överföring av polisuppgifter till privata aktörer inte enbart handlar om ändamålsenlighet, utan också begränsas av grundlagen.

Inom polisens tillståndsförvaltning har ärenden och tjänster flyttats till nätet, vilket i huvudsak har lyckats bra. Däremot har polisens stora datasystemreform, det s.k. Vitja-projektet, som inleddes våren 2009, inte framskridit enligt planerna, utan ligger flera år efter tidtabellen. Dess första fas (underrättelsedatasystemet POTI) togs i bruk i december 2018. Även vapendatasystemet kommer att kunna tas i bruk senare än planerat.

Polisens arbete störs i viss mån även av att lokalerna delvis är i dåligt skick. Byggnaderna är till största delen byggda på 1960–1980-talet och blir snart eller har redan blivit oanvändbara. Flera polisinsrättningar har varit tvungna att flytta till tillfälliga lokaler eller åtminstone tillfälligt arbeta i otillfredsställande lokaler.

Liksom tidigare år har flera polisbrottsutredningar lyfts fram i offentligheten. I den allvarligaste av dessa dömde tingsrätten den tidigare chefen för narkotikabrottsenheten vid Helsingfors polisinsrättning i december 2016 till 10 års fängelse för flera grova narkotikabrott. Hovrätten väntas avge

sin dom tidigast i maj 2019. Han har sedan tidigare en lagakraftvunnen dom på tre års fängelse för bl.a. tjänstebrott. I skrivande stund pågår även behandlingen av åtalet mot honom och bl.a. den tidigare polisöverdirektören i ett ärende som gäller registrering av informationskällor.

Förtroendet för polisen är i varje fall stort: 95 % har stort eller mycket stort förtroende för polisen (polisbarometern 2018). Samtidigt ansåg ändå 18 % att polisen har begått klara fel i sin verksamhet.

4.3.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN

Klagomål som gäller polisen är en av de största klagomålsgrupperna. Klagomål som gäller polisen avgörs också 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 avsnitt 4.9 Utlänningsärenden).

De senaste åren har det inkommit ungefär 700 klagomål som gäller polisen. År 2018 inkom totalt 634 klagomål (föregående år 710) och 623 (716) klagomål avgjordes. Utöver klagomålen avgjordes tre egna initiativ som gällde polisen.

Också andra myndigheter än justitieombudsmannen behandlar klagomål som berör polisen. År 2018 fick justitiekanslersämbetet ta emot 350 klagomål som gällde polisen (384 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 tog polisen år 2018 emot sammanlagt 639 (613) klagomål som behandlades internt.

Av de klagomål som avgjordes av JO ledde 79 (70) till åtgärder liksom ett av de egna initiativen. Av dessa var tre anmärkningar, 64 uppfattningar och två framställningar om gottgörelse, medan fem ärenden överfördes till Riksåklagarämbetet för avgörande om behovet av förundersökning. På grund av det stora antalet avgöranden som ledde till åtgärder är det omöjligt att i denna berättelse referera eller över huvud taget nämna alla.

Merparten av klagomålen mot polisen gäller förundersökning och användning av olika tvångsmedel. Klaganden anser ofta att förundersökningen varit bristfällig, kritiserar undersökningen för 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.

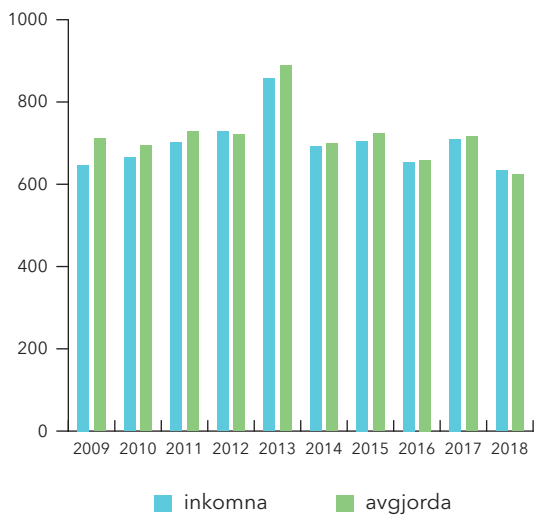
En utbredd missuppfattning bland klagandena är att polisen alltid på begäran ska göra förundersökning eller att JO kan bestämma att förundersökning ska inledas. Förundersökning görs emellertid endast om det enligt polisens bedömning finns anledning att misstänka brott. JO kan för sin del bestämma att förundersökning ska göras endast i ärenden som omfattas av hans tillsynsbefogenhet, d.v.s. inte i sådana fall då den misstänkta 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.

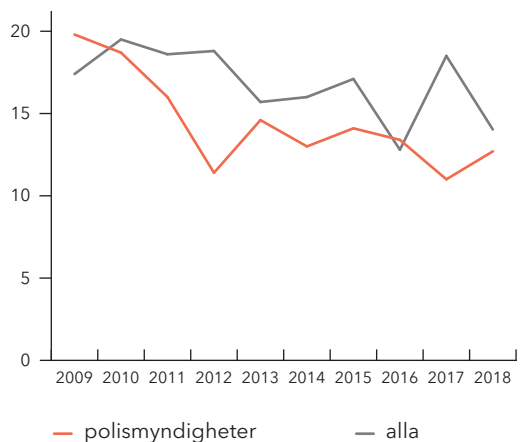
Medborgarnas benägenhet att anföra klagomål påverkas sannolikt också av den uppmärksamhet som polisen får i massmedierna. Många av polisens åtgärder är dessutom av ett sådant slag att de inte kan överklagas. Därför kan laglighetsövervakarnas avgöranden få stor betydelse för polisens verksamhet, till åtskillnad från vad som är fallet inom sektorer där domstolsavgöranden och rättspraxis har en mer central ställning.

Påståenden om allvarliga oegentligheter inom polisen förekommer mycket sällan i klagomålen. Det verkar vara så att medborgarna gör brottsanmälningar i fall som de uppfattar som flagranta, varefter åklagaren prövar huruvida en förundersökning ska genomföras. Detta är motiverat också ur laglighetsövervakningens synvinkel. År 2018 registrerades 871 brottsanmälningar där en polis påstods ha begått ett brott (681 året innan).

Merparten av anmälningarna mot polisen leder inte till förundersökning, eftersom att åklagaren som är undersökningsledare inte anser att det finns skäl att misstänka brott. Det finns tyvärr



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2009–2018



Åtgärdsprocent under åren 2009–2018

fortfarande ingen noggrann statistik över hur många och för vilken typ av brott poliser åtalas och slutligen döms. Den preliminära utredningen och samordningen av polisbrott har koncentrerats till två åklagare vid Riksåklagarämbetet. Antingen behandlar de ärendena själva eller överför dem till någon av de cirka femton lokala åklagarna som fungerar som undersökningsledare.

Polisens interna laglighetsövervakning effektiviserades i och med PORA III då en enhet för juridiska frågor grundades vid varje polisinspektion i början av 2014. Huvudfokus för enhetens uppgifter är laglighetsövervakning, som i allmänhet sköts av två personer vid varje enhet. Vid Polisstyrelsen utfördes laglighetsövervakningen 2018 av fem personer. Polisens interna laglighetsövervakning har på många sätt en viktig position. Den finns mycket närmare den operativa verksamheten än vad exempelvis JO gör. Också korrigerande åtgärder kan vid behov snabbt vidtas inom förvaltningen.

Av de utlåtanden som gällde polisförvaltningen kan man för det första nämna utlåtandet till justitieministeriet om utkastet till ändring av lagen om sammankomster. I utkastet föreslogs det att sammankomster på allmän plats ska anmälas till polisen tre dygn på förhand, istället för sex timmar som nu. JO Jääskeläinen ansåg i sitt utlåtande 5588/2018 att 12 timmar eller ett dygn skulle vara en tillräcklig tid, om det anses nödvändigt att förlänga tidsfristen för förhandsanmälan. I regeringens proposition 302/2018 rd föreslogs att anmälningstiden ska förlängas till ett dygn.

I sitt utlåtande om lagutkastet om reservpolisen 1436/2018* konstaterade BJO Pölönen att ju fler befogenheter reservpolisen ges, desto hårdare krav bör ställas på urvalsförfarandet och utbildningen. Han ansåg inte att reservpolisen borde ges rätt att använda skjutvapen, åtminstone inte om det rör sig bara om en störning i de normala förhållandena. Han ansåg också att den föreslagna utbildningen för reservpoliser var för enkel. I regeringens proposition 137/2018 rd föreslogs det att reservpolisernas rätt att använda skjutvapen begränsas på ovannämnda sätt. Angående detta förslag gav JO ett utlåtande till försvarsutskottet (4881/2018). Övriga utlåtanden angående polisverksamheten, se bilaga 3.

JO:s laglighetsövervakning omfattar specialområdena teletvångsmedel, täckoperationer samt polisens och övriga myndigheters hemliga inhämtande av information. Dessa behandlas i ett särskilt avsnitt 4.6. Nödcentralernas verksamhet har också anknytning till polisen och behandlas nedan i avsnitt 4.3.9.

4.3.3 INSPEKTIONER

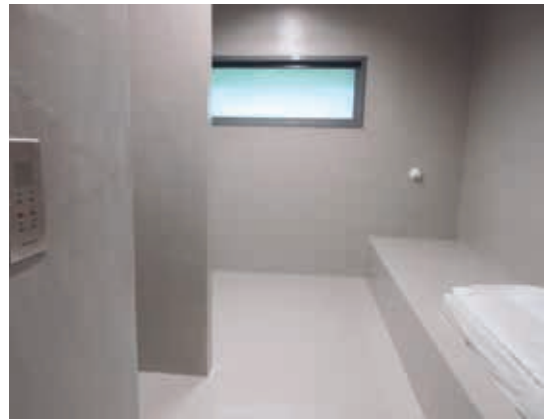
Inspektionerna utgör en viktig del av laglighetsövervakningen. I allmänhet anmäls inspektionerna på förhand – förutom inspektionerna vid polisfångelser som under de senaste åren i regel har utförts utan förhandsanmälan. Före inspektionen av en polisinspektion inhämtas skriftlig utredning om bl.a. gripanden och anhållanden, utredningar av ärenden som varit föremål för förundersökning under en längre tid och teletvångsmedel. I samband med inspektionen av en polisinspektion inspekteras ofta också den lokala åklagarmyndigheten. Sålunda erhålls bl.a. information om hur samarbetet mellan polisen och åklagarmyndigheten fungerar och bedömningar av polisverksamhetens kvalitet.

År 2018 inspekterades sammanlagt 19 enheter inom polisen (14 året innan). Ett centralt inspektionsobjekt var liksom tidigare år polisfångelserna, i vilka det gjordes 12 inspektioner: Böle, Åbo, Kajana, Idensalmi, Kuopio, Varkaus, Joensuu, Lahtis, Jämsä, Jyväskylä, Saarijärvi och Tammerfors. JO är nationellt besöksorgan enligt det fakultativa protokollet till FN:s konvention mot tortyr (OPCAT). Besöksorganets uppgift är att genomföra kontroller på ställen där personer hålls frihetsberövade. Mer om OPCAT och inspektioner av polisfångelser i avsnitt 3.5. Även inspektioner med anknytning till hemligt inhämtande av information behandlas i avsnitt 4.6.5.

En inspektion av en hel polisinspektion gjordes vid polisinspektionen i sydvästra Finland. På polisinspektionen i Helsingfors bekantade sig BJO med nätpolisverksamheten, medan inspektionen hos centralkriminalpolisen fokuserade på rättsenheten och hemligt inhämtande av information. Mer allmänna frågor diskuterades vid besöken på inri-



Polisfängelset vid huvudpolisstationen i Tammerfors.



Polisfängelset vid huvudpolisstationen i Lahtis.

kesministeriets polisavdelning och Polisstyrelsen, vars vapenförvaltningsenhet inspekterades separat. Därtill bekantade sig JO Jääskeläinen med Vitja-projektets framskridande i oktober.

På POLISINRÄTTNINGEN I SYDVÄSTRA FINLAND var det i synnerhet två saker som väckte uppmärksamhet: de långa förundersökningstiderna särskilt vid två polisstationer och konsekvenserna av totalreoveringen av huvudpolisstationen i Åbo. Vore sig i Björneborg eller i Salo var det uppenbarligen inte frågan bara om enskilda fall, utan även om arbetskulturen. Förundersökningarna hade delvis fördröjts på ett sätt som det inte fanns några godtagbara skäl för. Ett särskilt problem var fördröjningen av förundersökningarna av brott mot barn, även om dessa var få till antalet. Till sitt innehåll kräver ändå varje sådant fall särskild uppmärksamhet.

BJO Pölönen betonade att det primära ansvaret för att förundersökningarna görs i rask takt ligger på utredaren och undersökningsledaren. Dessa ska på eget initiativ följa med hur deras ärenden framskrider och inte förlita sig på att cheferna sköter uppföljningen. Positivt var att polisnrättningen verkar ha tagit tag i problemen på flera sätt, bl.a. genom att effektivisera uppföljningen och utöka resurserna för utredning av brott mot barn.

Konsekvenserna av reoveringen av huvudpolisstationen var tydliga. Bullernivåerna var tidvis mycket höga. Vid inspektionen var det tidvis svårt att föra ett normalt samtal. Det visade sig att medarbetarna ibland är tvungna att använda hörselskydd. Polisnrättningen hade beslutat att frihetsberövade personer inte kan förvaras i häktet under reoveringen, men personalen var ändå tvungen att arbeta i huset. Även luktolägenheter är påfallande vanliga. Den rådande åsikten, även inom ledningen, var att man borde ha flyttat till tillfälliga lokaler, om man hade känt till alla konsekvenser av reoveringen på förhand. BJO sände inspektionsprotokollet för kännedom till ansvarsområdet för arbetarskydd vid Regionförvaltningsverket i Västra Finland. Det meddelade i september 2018 att tillsynsåtgärder inte behövdes, bl.a. eftersom reoveringen snart skulle bli färdig.

Vid HELSINGFORS POLISINRÄTTNING ansågs nätpolisverksamheten vara en viktig verksamhetsform med mångsidig verksamhet på nätet. Avsikten är att publicera tillförlitlig myndighetsinformation som är lätt och snabbt tillgänglig för alla. Uppgiften är också att ta kål på rykten och informera om hur man ska agera i olika situationer. Också kom fram att polisen i allt högre grad utsetts för personliga trakasserier och hot på sociala medier.

Vid CENTRALKRIMINALPOLISEN fokuserade inspektionen på rättsenheten och hemligt inhämtande av information. Man konstaterade att strukturerna för laglighetsövervakningen var bra, men att en utmaning under det gångna året var den knappa bemanningen. Det var särskilt problematiskt eftersom enhetens uppgifter är mycket omfattande och ärendena ofta är besvärliga också rent kvalitativt. I fråga om det hemliga inhämtandet av information låg fokus särskilt på täckoperationer på nätet och bevisprovokation genom köp. Därtill fick JO Jääskeläinen bekanta sig med centrumet för bekämpning av cyberbrottslighet. Dess verksamhet har inkluderats i avdelningarnas arbete och vid centrumet arbetar totalt cirka 80 personer.

På INRIKESMINISTERIETS POLISAVDELNING diskuterades laglighetsövervakningen. Den inriktar sig dels på Polisstyrelsen och i synnerhet på Skyddspolisen, som sedan 2016 har varit direkt underställd inrikesministeriet. Dessutom diskuterades pågående lagstiftningsprojekt.

Vid inspektionen hos POLISSTYRELSEN framförde polisöverdirektören sin oro över samhällsfreden. Utöver traditionella hot utsätts samhället nu för cyber- och hybridhot. Polisens arbete påverkas därtill av extremiströrelser, olika ideologier, den globala säkerhetsmiljön och invandringen. Särskilt problematiskt är det att polisen saknar långsiktiga finansieringsramar. Om den nuvarande utvecklingen fortsätter, kommer det att finnas under 7 000 poliser 2020.

Inspektionerna inom polisens interna laglighetsövervakning grundar sig på den årligen fastställda planen över prioriteringarna. Polisstyrelsen utför anmälda inspektioner vid polis enheterna varje höst. Inspektionerna omfattar anskaffning av förhandsmaterial, skriftliga utredningar, övervakning av datasystem och hörande av sakkunniga.

Prioriteringar för övervakningen 2018 var bl.a. laglighetsövervakningen (rättsenheternas arbete), användning och övervakning av metoder för hemligt inhämtande av information, loggutredningar, anordnande av förundersökning (särskilt förutredningsarbetet), tjänsteutnämningar, beslut enligt

utlänningslagen samt gripanden. Polisstyrelsens laglighetsövervakning hade tagit upp närmare tio fall på eget initiativ.

Det konstaterades också att man hade beslutat att ta i bruk polisstyrelsens etiska kanal i hela landet från ingången av 2019. Via den kan man anmäla lagstridiga förfaranden eller agerande som bryter mot polisens värderingar, även anonymt. Anmälningarna går till Polisstyrelsens laglighetsövervakning, som beslutar hur de ska behandlas. Polisstyrelsen utredde också vilka åtgärder polisförvaltningen har vidtagit med anledning av de brottmål som gäller chefen för narkotikabrottsenheten i Helsingfors.

I fråga om övervakningen av det hemliga inhämtandet av information konstaterades det att Polisstyrelsens kontroller har betonat metoder vars användning det hör till polisens egna befogenheter att besluta om. År 2018 granskades 1 304 ärenden som omfattades av tvångsmedelslagen och 131 ärenden som omfattas av polislagen. Den allmänna nivån på besluten och kraven har varit god. Det fanns ganska stora skillnader i hur omfattande och systematisk polis enheternas egen övervakning var.

I frågan om polisfängelserna diskuterades totalrenoveringsläget och iakttagelser under JO:s inspektioner (se avsnitt 3.4). En totalreform av lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen är på kommande. Därtill diskuterades, även med anknytning till rättegångarna på sista tiden, om ansvarsområdena för Polisstyrelsens tjänstemän är tillräckligt entydigt avgränsade.

Vid inspektionen av POLISSTYRELSENS ANSVARSOMRÅDE FÖR VAPENFÖRVALTNING framkom att den årligen tar hand om cirka 20 000 skjutvapen, som i regel är i mycket dåligt skick. Ett par tusen vapen försöker man sälja på auktion, och ungefär hälften blir sålda. Övervakningen av vapensamlare sköts av den lokala polisen. Vapensamlarens lokaler ska granskas innan det första tillståndet beviljas för ett skjutvapen som ingår i samlarens samlingsplan. När lokalerna har godkänts är det ändå inte möjligt att granska dem på nytt, om inga ändringar i lokalerna sker. Vissa samlare har ett mycket stort antal vapen. Även förseningarna

i vapendatasystemprojektet diskuterades; som det nu ser ut hoppas man kunna ta i bruk systemet i mars 2020.

JO Jääskeläinen bekantade sig med Vitja-projektet i oktober 2018. Denna totalreform av polisens datasystem ligger många år efter tidtabellen, men den första delen POTI (polisens datasystem för underrättelse) togs i bruk i december 2018.

4.3.4 FRIHETSBERÖVADE

Polisen kan på flera olika grunder ingripa i en människas personliga frihet. Polisen sköter förvaringen av personer som frihetsberövats av polisen, Tullen och Gränsbevakningsväsendet. Numera används knappt femtio polisfångelser. Flest gripanden görs med stöd av polislagen, nästan 60 000 om året. Berusning är orsaken till de flesta av dessa gripanden. Den näst största gruppen är brottsmisstänkta: under 2017 greps nästan 23 000 personer, av vilka 8 800 anhölls och 2 200 häktades. I polisfångelser förvaras därtill ibland personer som tagits i förvar med stöd av utlänningslagen. Frihetsberövandets längd varierar beroende på grunden från några timmar till flera månader.

Utöver justitieombudsmannen har även internationella tillsynsorgan i flera sammanhang kritiserat i synnerhet förvaringen av häktade i polisens lokaler som inte lämpar sig för längre vistelse. De senaste åren har antalet häktade som förvaras i polisens lokaler dagligen varit under hundra. Häktningens lag ändrades från ingången av 2019 så att den häktade inte får hållas i polisens förvaringslokal längre än sju dygn, om det inte finns exceptionellt vägande skäl, som bedöms av en domstol.

Trots att klagomålen som ifrågasätter lagligheten för ett frihetsberövande inte är få, har utredningarna visat att det oftast har funnits tillräckliga grunder för polisens åtgärder. Vanligen gäller kritiken behandlingen av frihetsberövande personer. Det kan nämnas att staten under 2017 betalade ersättningar för frihetsberövande på sammanlagt 2,9 miljoner euro till personer som fängslats eller anhållits trots att de var oskyldiga. Den genomsnittliga ersättningen var 120 euro per dag.

I ärendet 5304/2017* gav BJO Pölönen polismyndigheten en anmärkning för behandlingen av fyra polska fotbollssupportrar. De greps på efternatten med hänvisning till polislagen och frigavs 19 timmar senare. Polisen agerade lagstridigt, då de gripna inte fick något att äta på hela tiden. Därtill hade motiveringen till gripandet bokförts bristfälligt, även om utredningarna visar att frihetsberövandet i sig inte saknade grund. Därtill konstaterades det att de utländska gripna personerna borde ha informerats om möjligheten att stå i kontakt till sitt hemlands beskickning. BJO framställde att polismyndigheten skulle gottgöra de gripna personerna för att de lämnats utan föda.

Polismyndigheten betalade 150 euro till var och en av de gripna personerna.

I fallen 3229 och 3230/2017* var det emellertid frågan om lagstridig begränsning av friheten. BJO Pölönen gav en anmärkning åt den kommissarie som hade beordnat två bussar med fotbollssupportrar från Helsingfors vända om i Ilmola då de var på väg till en match i Vasa. Enligt BJO hade inga lagenliga grunder framförts för att kontrollera alla busspassagerares identitet eller för att genomföra säkerhetskontroller och inte heller för att granska bussarna. Det var möjligt att det fanns lagenliga grunder för att avlägsna vissa passagerare från platsen på grund av deras förflutna.

Även i deras fall var det ändå problematiskt att avlägsnandet från platsen skedde relativt långt från den antagna händelseplatsen och innebar ett faktiskt förbud att anlända till matchorten. Den bestämmelse som tillämpades möjliggör inte en sådan tolkning. Rätt förfarande i den här situationen skulle ha varit att låta bussarna köra till matchplatsen och där avlägsna var och en av de personer som det utifrån en individuell bedömning fanns lagenliga förutsättningar för att avlägsna.

I fallet 79/2018 bedömdes en frihetsberövad persons rätt till ett biträde. Den häktade, som överlämnats från Lettland till Finland, hade bett att, utöver det i Finland tillsatta biträdet, även få kontakta en lettisk advokat, vilket undersökningsle-

daren inte hade gått med på med hänvisning till de begränsningar av kontakter som tingsrätten fastställt.

BJO Pölönen konstaterade att lagstiftningen om detta lämnar rum för tolkning i fråga om hurvida förbudet mot begränsning av kontakter i 4 kap. 1 § 2 mom. i tvångsmedelslagen gäller endast ombudet/biträdet i det aktuella brottmålet eller även den häktades andra ombud och biträden. Om denna fråga väcks, bör man utreda varför och i vilka ärenden personen har behov av att kontakta den person som hen uppger som sitt ombud. Det står ändå klart att en häktad persons rätt till en rättvis rättegång inte får kränkas i andra processer heller, utöver den där hen har häktats.

I detta fall såg BJO inga skäl att förhindra personen att kontakta den lettiska advokat som hade skött utlämningsärendet. Han betonade också att man i synnerhet i fråga om utländska frihetsberövade personer bör säkerställa att de får information om sina rättigheter på ett språk som de förstår.

Fallen 6231/2017 och 4450/2018 gällde omsorg om den frihetsberövades egendom. I det förstnämnda fallet hade polisen inte på flera dagar vidtagit åtgärder för att skydda den häktades bostad, då ytterdörren hade brutits upp. I det senare fallet klandrades polisen för att den gripna personens cykel hade lämnats olåst på allmän plats; nästa dag kunde cykeln inte längre hittas. Polisnärheten gottgjorde den klagande med 200 euro.

I ärendet 6756/2017 kritiserades polisen för att de poliser som utfört en husrannsakan inte hade satsat tillräckligt på övervakningen av den gripna, som fått sitta ensam i polisbilen en och en halv timme.

4.3.5 HUSRANNSAKAN

Husrannsakan är ett allmänt använt tvångsmedel, t.ex. år 2017 genomfördes cirka 11 000. Polisen kan i allmänhet självständigt besluta om husrannsakan, vilket är sällsynt i europeiska sammanhang. Endast om husrannsakan görs i ett sådant utrym-

me där det finns anledning att anta att den kommer att omfatta hemlig information, såsom vid en advokatbyrå eller läkarmottagning, fattas beslut om husrannsakan, förutom i brådskande fall, av tingsrätten (särskild husrannsakan).

Den person hos vilken husrannsakan genomförs kan yrka att tingsrätten ska avgöra om det har funnits förutsättningar för husrannsakan och om husrannsakan har genomförts lagenligt. JO utreder därför inte klagomål om husrannsakan, om den klagande ännu haft möjlighet att föra ärendet till domstolsprövning. Den här möjligheten har uppenbarligen minskat antalet klagomål till JO.

Ibland kan det vara oklart om det är frågan om husrannsakan, såsom i fallet 759/2017*, där polispatrullen hade sökt efter en bilförare som avlägsnat sig från en olycksplats. Patrullen hade åkt till den möjliga förarens bostad utgående från registreringstecknet. Kvinnan som befann sig i bostaden öppnade dörren och polispatrullen gick in. Där framgick det att kvinnan hade kört bilen som krockade.

BJO Pölönen konstaterade att polisens avsikt var att hitta den person som skulle gripas misstänkt för brott. Polisen gick in på det område som omfattas av hemfrid för att utreda ett brott. Att det var frågan om den sökta personen klarnade enligt utredningen först inne i bostaden under samtalet med den klagande. Med beaktande av dessa faktorer har det ingen betydelse för bedömningen av åtgärdens karaktär att ingen särskild rannsakan i bostaden behövde utföras och inte heller att den misstänkta själv öppnade dörren.

Det var frågan om allmän husrannsakan för att hitta en person. Det borde ha fattats ett skriftligt beslut och skrivits ett protokoll om det. Situationen kanske borde bedömas annorlunda, om polisen vet vem den ska gripa och personen själv direkt när hen öppnar dörren medger att hen är den sökta personen eller polisen redan vet det.

I ärendet 3889/2017 framgick det att den misstänkta var tvungen att sitta på en pall i vardagsrummet medan husrannsakan pågick. BJO Pölönen ansåg att det inte hade framlagts någon övertygande utredning om tillräckliga grunder för att begränsa rätten till närvaro. Det hade t.ex. inte hävdats att

den klagande hade uppträtt aggressivt eller att hen på något annat sätt hade uppträtt på ett sätt som skulle ha berättigat en begränsning av rätten till närvaro. Även enligt polisinsättningen skulle den klagande ha kunnat tillåtas följa husranssakan i hela bostaden under polisens övervakning.

I fallet 1173/2017 var det frågan om omhändertagande av vapen inom det område som omfattas av hemfrid till följd av att ett tillstånd att inneha skjutvapen hade dragits in. Inom laglighetsövervakningen har det redan tidigare konstaterats att den rättsliga grunden för en sådan åtgärd hade inte varit entydig (se t.ex. 3012/4/14*). I och med den ändring av polislagen som trädde i kraft den 1 december 2017 har situationen ändå förtydligats. Med tanke på det och flertydigheten i lagstiftningen vid tidpunkten för händelsen medförde klagomålet inga skäl att klandra polisen.

4.3.6 FÖRFARANDE VID FÖRUNDERSÖKNING

I klagomålen om förundersökning finns det flera återkommande teman, i synnerhet användningen av tvångsmedel, förundersökningsbeslut och förundersökningens omfattning och varaktighet. Det är uppenbart att kvaliteten på förundersökningsbesluten och längden på förundersökningarna i stor utsträckning påverkas av polisens begränsade resurser. Det finns inte mycket tid att lägga på ett enskilt beslut. Likaså bör polisen prioritera vissa förundersökningar, varpå en del av dem beklagligt nog försenas.

Den vanligaste anledningen till klagomål har sedan gammalt varit polisens – eller åklagarens på framställning av polisen – beslut om att inte göra en förundersökning och i dessa finns också hela tiden något att kritisera. Under 2018 framkom ett tiotal fall där motiveringarna till förundersökningsbeslut var bristfälliga eller otydliga. I några fall hade beslutet fattats utifrån alltför bristfälliga uppgifter. Det framgick inte heller alltid av besluten om det var frågan om att inte alls göra en förundersökning, att avbryta eller att lägga ner en förundersökning. Ibland hade beslutet inte heller delgivits den berörda parten.

Oftast var slutresultatet av beslutet ändå rätt, trots att motiveringarna var bristfälliga. I ett fall (6510/2017) beslutade polisinsättningen till följd av klagomålet att fortsätta förundersökningen, när det vid utredningen av klagomålet visade sig att utredningen av ett inbrott i en bostad hade avbrutits utan att ägaren till bostaden hade hörts.

Ett avvikande fall var klagomålet 3885/2018*, där JO Jääskeläinen gav undersökningsledaren och utredaren en anmärkning. Polisen hade fått ett samtal från ett daghem, enligt vilket ett barn hade berättat att hen blir slagen av sin mor. Utredaren ringde till barnets mor och en socialarbetare och meddelade modern att polisen inte inleder någon förundersökning. Utredaren antecknade fallet som avslutat i datasystemet, kvitterat av undersökningsledaren, utan att nämna några motiveringar för beslutet. När barnets far hade kontaktat polisen lade undersökningsledaren till fadern som part och avslutade ärendet samma dag med motiveringen "åtgärd vidtagen".

Med tanke på ärendets karaktär konstaterade JO att utredaren, när hen hade antecknat anmälan, borde ha diskuterat ärendet med undersökningsledaren innan hen vidtog andra åtgärder. Det är undersökningsledarens uppgift att besluta om en förundersökning ska inledas och vilka eventuella inledande utredningar som ska göras. Särskilt klandervärt var det att utredaren utan att ha konsulterat undersökningsledaren hade meddelat till modern att polisen inte inleder någon förundersökning och också hade avslutat fallet, även om hen inte hade befogenheter att besluta om att ingen förundersökning ska göras.

Forskningsledaren borde i sin tur ha vidtagit åtgärder för att korrigera utredarens beslut. Hen hade ändå bara avslutat fallet utan att ta ställning till tröskeln för förundersökning och utan att nämna vilka lagrum som hade tillämpats. Utredaren hade också gjort fel då hen hade antecknat fel sätt för anhängiggörande av ärendet och inte hade antecknat fadern som part.

Efter JO:s beslut meddelade polisinsättningen att en ny anmälan hade införts.

Om en polis påstås ha gjort sig skyldig till ett brott, kan beslut om att inleda eller låta bli att inleda en förundersökning fattas endast av åklagaren, aldrig av polisen. I fallet 1456/2018 konstaterade JO Jääskeläinen att polisrättningen inte hade gjort en adekvat behandling av den klagandes begäran om en utredning om händelserna och polisens förfarande vid bemötandet av hans son, som fått en sjukdomsattack. Det borde vara klart vem inom polisnheten som ska bedöma eller utreda om en brottsanmälan ska göras enligt anvisningarna för polisbrott eller om ärendet ska utredas genom ett klagomålsförfarande.

Nu var det ingen som tog det slutgiltiga ansvaret. Eftersom ärendet inte fördes till Riksåklagarämbetet för behandling som polisbrott, borde polisrättningen ha utrett ärendet och gett den klagandes mor ett skriftligt svar om polisens förfarande. JO tog därtill initiativ till en mer allmän utredning om hur olika slags brev och meddelanden som skickas till polisnheterna sorteras och bokförs för behandling som medborgarbrev, klagomål, brottmål, polisbrottmål eller övriga ärenden.

I klagomålen kritiseras ofta också långa förundersökningstider. Enligt lagen ska förundersökning göras utan onödigt dröjsmål. Långa förundersökningstider är problematiska inte endast för parter i enskilda mål och med tanke på resultatet av förundersökningen, utan även för hela det straffrättsliga systemets funktion och trovärdighet.

Det kan vara en utredare, undersökningsledaren eller någon ännu högre instans som bär ansvaret för att förundersökningar dröjer. Den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) har gett finska staten flera fällande domar i ärenden som gällt rättegångens längd. Ur Europadomstolens synvinkel utgör förundersökningen en del av rättegången vid bedömningen av den sammanlagda handläggningstid som brottmålen tagit i anspråk.

I sju fall ansågs förundersökningen på ett eller annat sätt klandervärd ha dragit ut på tiden. Fördröjningarna var i allmänhet inte särskilt flagranta och berodde snarare på stor arbetsbörda än försummelse som kan tillräknas en enskild tjänsteman.

Fallet 6374/2017* gällde förfarandet vid en förundersökning. Den misstänkta hade vägrat låsa upp sin telefon med sitt fingeravtryck, varvid polisen hade använt tvångsmedel för att lägga personens finger mot telefonen. Den misstänkta hade då sagt att hen låser upp telefonen själv. BJO Pölonen ansåg att åtgärden inte kränkte den misstänkta rätt att inte bidra till utredningen av det brott som hen misstänks för. I detta avseende var det frågan om passiv tolerans av myndighetens åtgärd. Ingreppande i skyddet mot självinkriminering skulle det ha varit om personen på något sätt hade tvingats avslöja telefonens lösenord eller PIN-kod, särskilt om den hade funnits endast i den misstänkta minne.

Detta förfarande ligger långt ifrån ett sådant förbjudet ingripande i den brottsmisstänkta fysiska integritet i syfte att skaffa bevis som det var frågan om i Europadomstolens dom *Jalloh mot Tyskland* (2006). BJO betonade ändå att polisen, med tanke på motsvarande situationer, i sin förhandsplanering bör beakta den möjlighet som polislagen ger att avstå från en åtgärd på grund av de konsekvenser den kan medföra (t.ex. skaderisk). JO hade redan tidigare tagit ställning till denna fråga i sin laglighetsövervakning (2296/4/15*).

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 krävs också att polisen är så öppen och aktiv som möjligt i sin 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. Alla uppgifter, oavsett om de stämmer eller inte, kan spridas mycket snabbt t.ex. i sociala medier.

CENTRALKRIMINALPOLISEN KLANDRAS FÖR UTLÅTANDE

I ärendet 4963/2017* kritiserar JO Jääskeläinen två polismän vid centralkriminalpolisen för att ha överlåtit sekretessbelagda uppgifter till Helsingfors stad. Det samhälleligt godtagbara syftet att förebygga organiserad brottslighet berättigade inte förfarandet, eftersom utlämnande av sekretessbelagda uppgifter till en annan myndighet måste grunda sig på lag.

I samband med en planerad utthyning av en fastighet hade Helsingfors stad bett polisen om information angående en potentiell anknytning mellan företagen som önskade hyra fastigheten och motorcykelklubben Bandidos. Centralkriminalpolisen gav ett utlåtande i ärendet, där man konstaterade att ansvarspersonerna i företagen var medlemmar i klubben. Staden meddelade de potentiella hyresgästerna, med hänvisning till utlåtandet, att de mycket sannolikt får ett negativt beslut.

JO konstaterade att medlemskap i den nämnda klubben är en sekretessbelagd uppgift enligt lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (offentlighetslagen). Enligt offentlighetslagen får myndigheter lämna ut sekretessbelagda uppgifter endast om det finns en laglig grund för det. I detta fall fanns ingen relevant bestämmelse.

Utlämnandet av sekretessbelagda personuppgifter regleras noggrant i enlighet med skyddet för privatlivet och personuppgifter som tryggas i grundlagen. Detta görs bl.a. genom säkerhetsutredningslagen, som dock inte var tillämplig för detta fall. Sekretessbelagda uppgifter kan lämnas ut endast under lagstadgade förutsättningar.

Polisstyrelsen höll samma linje som JO i sin juridiska bedömning av ärendet.

JO påpekar att det är mycket viktigt att bekämpa allvarlig och organiserad brottslighet. Polisen lagenliga uppgift och samhälleligt godtagbara syfte att bekämpa brottslighet berättigar dock inte i sig polisen att lämna ut sekretessbelagda uppgifter till en annan myndighet. Även organiserad brottslighet ska bekämpas endast på sådana sätt som lagen tillåter.

I erhållna utlåtanden påpekade man att man ansåg att det fanns ett behov att lämna ut uppgifterna. I vissa europeiska länder bekämpas organiserad brottslighet genom ett brett samarbete mellan olika myndigheter, vilket inkluderar informationsutbyte. JO konstaterade att om Polisstyrelsen anser att den nuvarande lagstiftningen inte erbjuder tillräckliga metoder för att bekämpa organiserad brottslighet, kan Polisstyrelsen efter eget gottfinnande vidta nödvändiga åtgärder för att uppdatera lagstiftningen.

ÖVRIGA FALL

Två fall handlade om att polisen på eget initiativ anmälde till utsokningsmyndigheterna, då en gripen person konstaterades inneha kontanta medel. BJO Pölönen ansåg att detta förfarande inte är lagstridigt med beaktande av 7 kap. 2 § i polislagen. I ljuset av bl.a. tidigare laglighetsövervakningsavgöranden gällande polisen, gränsbevakningsväsendet och tullen (se JO:s berättelse 2004 s. 149 samt 2005 s. 173 och 2016 s. 202) samt utsokningslagstiftningen ansåg han det ändå vara problematiskt om bestämmelsen tolkas så att den ger polisen rätt att på eget initiativ regelbundet anmäla till utsokningsmyndigheterna om pengar som polisen fått veta att en person har.

Detta accentueras om grunderna för de skulder som utsoekningen gäller inte nödvändigtvis har något med kriminell verksamhet att göra. Det är i och för sig klart att situationen inte heller är den att polisen aldrig skulle kunna kontakta utsoekningsmyndigheterna. Polisens uppgift är ändå inte att exempelvis främja indrivningen av civilrättsliga fordringar. Det är i och för sig viktigt att utsoekningen hålls effektiv och att myndigheterna samarbetar för att säkerställa det. Om man vill att detta förfarande ska vara effektivt och rättssäkert, bör det emellertid föreskrivas i lag. Då kan det säkerställas att förfarandet inte leder till lagstridigt utlämnande av uppgifter och att det används enhetligt. BJO sände sitt beslut till för kännedom både till Polisstyrelsen och till inrikesministeriet och justitieministeriet.

BJO tog fasta på samma faktorer i sitt avgörande 4783/2017*, där han dessutom konstaterade att det inte hade påvisats förutsättningar för att ta kontanta medel i beslag. I ärendet fanns inga konkreta bevis på att dessa pengar hade någon anknytning till den stöld som polisen utredde.

I ärendet 3526/2017 ansågs polisens meddelande vara onödigt detaljerat, då det bl.a. berättades att den 17-åriga yngling som misstänktes för ett brott hade rymt från ett visst ungdomshem. Identiteten kan då avslöjas åtminstone för den närmaste kretsen även om namnet inte nämns. Polisens meddelande om att en man och en gris parade sig i ett svinhus ansågs vara osakligt och även i övrigt omotiverat (979/2017).

Liksom tidigare år framkom flera fall där polismyndigheterna inte hade handlat i enlighet med offentlighetslagen när de besvarade begäran om handlingar. Begäran om handlingar hade inte besvarats inom den tidsfrist som fastställs i lagen eller begäran hade fått avslag utan att polisen meddelat att ärendet kan föras till myndighet för avgörande så att den klagande kan få ett överklagbart beslut.

I flera avgöranden betonades det att polismyndigheterna bör fastställa ändamålsenliga förfarandesätt bl.a. för uppföljningen av hur tidsfristerna för begäranden om handlingar följs. Polisen uppmärksammades också på att offentlighetslagen inte begränsar partens rätt att begära samma handlingar på nytt som hen redan fått och att ett överklagbart beslut ska ges på begäran även i situationer där myndigheten inte har den handling som efterfrågas.

Ett avvikande fall var 4393/2016 som JO Jäskeläinen utredde på eget initiativ. Den klagande hade begärt och fått ett beslut som gällde teknisk spårning. En del av motiveringarna till beslutet hade ändå utelämnats, utan att det framgick av texten. Det var i sig inte omotiverat att hemlighålla vissa delar, men detta borde ha angetts i det beslut som sändes till den klagande. *De facto* var det frågan om ett delvis nekande beslut på en begäran om handlingar. Därmed borde undersökningsledaren ha handlat enligt offentlighetslagen, d.v.s.

bl.a. ha angett orsaken till det nekande beslutet och meddela att ärendet kan föras till behörig myndighet för avgörande.

Här kan ännu nämnas fallet 6505/2017*, där det var oklart för åklagaren och polisen hur en begäran om handlingar skulle hanteras i ett polisbrottmål (mer om detta i avsnitt 4.2 Åklagarväsendet).

4.3.8 TILLSTÄNDSTJÄNSTER

Detta år inlämnades nästan inga klagomål om dröjsmål i tidbeställningstiderna till tillståndsförvaltningen, trots att de har varit vanliga tidigare. Inom laglighetsövervakningen har en väntetid på 2–3 veckor ansetts vara acceptabel. Även i övrigt var klagomål om dröjsmål hos tillståndsförvaltningen vanligen enstaka fall, liksom i klagomålet 793/2018, där behandlingen av ett vapentillståndsärende tog ett och ett halvt år.

I ärendet 467/2018* framgick det att den klagandes skjutvapen hade förvarats på polisstationen nästan 10 år. Polisen hade omhändertagit dem 2008 och senare hade vapentillstånden dragits in, och detta beslut blev slutgiltigt 2011. Vapnen hade ändå inte sålts eller auktionerats, såsom lagen förutsätter, utan de fanns fortfarande kvar på polisstationen när klagomålet lämnades in i januari 2018. Lagret för omhändertagna vapen på denna polisstation var mycket rörigt, vilket berodde på att varken organiseringen av detta arbete eller chefernas övervakning hade fungerat. Polisinspektionen hade i och för sig redan vidtagit korrigerande åtgärder.

BJO Pölönen bad Polisstyrelsen meddela vilka åtgärder som hade vidtagits och bedöma deras tillräcklighet samt meddela om liknande problem misstänktes förekomma vid andra polisinspektioner.

Polisstyrelsen meddelade i december 2018 att alla polisinspektioner hade granskat sina lager av omhändertagna vapen och att det hade framkommit några dröjsmål som berodde på polisen. De flesta polisinspektionerna hade förnyat sina anvisningar. Teman hade också inkluderats i den interna laglighetskontrollen.

I ärendet 4212/2017* framgick det att ett delvis negativt beslut om id-kort hade fattats utan att höra den klagande, att beslutet inte hade motiverats med annat än de tillämpade lagrummen och att den sökande inte hade getts någon besvärshandläggning.

Polisinrättningen meddelade att den hade tagit upp ärendet till ny behandling.

I två fall visade det sig att polisinrättningen inte utan dröjsmål hade beslutat huruvida ett temporärt körförbud som getts av en polis skulle fortsätta att gälla, såsom körkortslagen föreskriver (5694/2017 och 3194/2018).

Fall som gäller polisen refereras också i avsnitten 4.12 Barnens rättigheter, 4.19 Språkärenden och 4.9 Utlänningsärenden.

4.3.9 NÖDCENTRALER

Nödcentralverket har en nära anknytning till polisens verksamhet. Nödcentralverket producerar nödcentralstjänster för hela Finland utom Åland. Nödcentralerna tar emot nödmeddelanden som rör räddnings- och polישväsendet samt social- och hälsovårdssektorn samt övriga meddelanden som rör säkerheten för människor, miljö och egendom samt förmedlar dem vidare till olika hjälpan- de myndigheter och samarbetspartner.

Nödcentralverkets stabsuppgifter sköts av centralförvaltningen i Björneborg. Nödcentral- verksamheten är koncentrerad till sex nödcen- traler som finns i Björneborg, Kervo, Kuopio, Uleå- borg, Vasa och Åbo.

Ibruktageandet av det nya nödcentraldatasystemet (ERICA) har åter skjutits upp den ursprungliga tidtabellen. Systemet togs i bruk för första gången vid nödcentralen i Uleåborg i slutet av 2018. Fram tills nu har varje nödcentral haft en egen datasys- temhelhet. Syftet med reformen är att åstadkom- ma ett nationellt system som används gemensamt av alla aktörer som deltar i nödcentralverksam- heten.

Under året avgjordes tio klagomål som gällde Nödcentralverket och nödcentralerna. Klagomå- len föranledde inga åtgärder från justitieombuds- mannens sida.

Klagomål om nödcentralen gäller vanligtvis operatörernas bedömningar om hur brådskande i synnerhet sjuktransporter är, operatörernas upp- förande under nödsamtalet och att uppdragen inte förmedlats.

Vanligtvis finns det tillgång till en grundlig utredning i samband med klagomålen om opera- törens uppförande eftersom alla samtal bandas. Det är uppenbart att operatörernas medvetenhet bandningen förbättrar kvaliteten på betjäningen.

4.3.10 RÄDDNINGSVÄSENDET

Klagomål som hänför sig till räddningsväsen- det gäller vanligen uppdrag inom den prehospi- tala akutsjukvården och sjuktransporter och be- handlas i avsnitt 4.11 Hälso- och sjukvården. Andra klagomål inkommer ytterst sällan, då främst om tjänste- eller anställningsförhållan- dena inom räddningsförvaltningen. Klagomål som gäller själva räddningsuppdragen är däremot ovanliga. Under berättelseåret avgjordes sex kla- gomål om räddningsväsendet, varav inget föran- ledde åtgärder.

4.4

Försvaret och gränsbevakningen

Justitieombudsmannen ska särskilt ge akt på hur beväringar och andra som fullgör militärtjänst samt krishanteringspersonalen behandlas samt inspektera försvarsmaktens olika enheter. Enligt lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern och justitieombudsmannen ingår ärenden som gäller försvarsmakten, Gränsbevakningsväsendet, krishanteringspersonalen som avses i lagen om militär krishantering samt militära rättegångar i justitieombudsmannens uppgifter.

Fram till den 30 augusti 2018 hörde försvaret och gränsbevakningen till BJO *Maija Sakslins* ansvarsområde. Efter detta övervakades sakområdet av BJO *Pasi Pölönen*. Huvudföredragande för detta sakområde har varit äldre JO-sekreterare *Kristian Holman*.



Gamla pansarvagnar vid Pansarbrigaden.

4.4.1 VERKSAMHETSMILJÖN

Den aktuella lagstiftningen utgör grunden för Försvarsmaktens verksamhet. Inom försvarsmakten och gränsbevakningen var under berättelseåret flera signifikanta lagstiftningsprojekt anhängiga. Kännetecknande för alla dessa lagstiftningsprojekt var att man med dem alla strävade efter att utveckla beredskapen, myndighetssamarbetet, territorialövervakningen och möjligheterna att skaffa fram information. Flera av lagstiftningsprojekten kommer naturligtvis också att påverka internt på laglighetsövervakarens förvaltningsområdes-specifika övervakning.

Riksdagens justitieombudsman gav sitt utlåtande om flertalet lagförslag som gällde försvaret och gränsbevakningen, endera i samband med betänkandena åt de ministerier som hade hand om beredningen och/eller i riksdagen i samband med utskottsbehandlingen. I laglighetsövervakarens utlåtanden har det ofta förutom om lagstiftnings-tekniska frågor också ofta handlat om konstitutio-

nella frågor. Att som utlåtandegivare delta i författningsberedningen har stundvis krävt en stor del av laglighetsövervakarens tidsmässiga resurser. Under berättelseåret gavs som svar på 28 begäran om utlåtande sammanlagt 26 utlåtanden inom försvarsförvaltningen. Till flertalet utlåtanden hörde att höras som sakkunnig i riksdagsutskottet.

En av de mest betydande lagstiftningsfrågorna som väckte debatt under berättelseåret var beredningen av underrättelselagstiftningen, som påbörjats redan under tidigare år, och militär underrättelse som en del av den. De föreslagna bestämmelserna handlade bl.a. om syftet med försvarsmaktens underrättelseverksamhet, behöriga myndigheter samt deras uppgifter och befogenheter, styrning och övervakning, behandling av uppgifter samt myndighetssamarbetet. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om militär underrättelseverksamhet och till vissa lagar som har samband med den (RP 203/2017 rd) lämnades till riksdagen i januari 2018.

Som en till sin praktiska betydelse snävare, men ändå en viktig principfråga, togs under berättelseåret frågan om att vägra delta i militärt försvar på grund av övertygelse upp. Som bakgrund till diskussionen låg Helsingfors hovrätts dom som vunnit laga kraft, där man ansåg det vara förbjuden diskriminering att ett Jehovas vittne dömts för att ha vägrat civiltjänst. Den arbetsgrupp som försvarsministeriet tillsatt ansåg det klart att lagen om Jehovas vittnens befrielse strider mot jämlikhetsprincipen i 6 § i grundlagen. Arbetsgruppen föreslog att lagen om befrielse ska upphävas.

Det andra alternativet skulle ha varit att utvidga lagen om befrielse så att den också omfattar andra övertygelser. Denna riktning har arbetsgruppen dock inte velat ta, eftersom en sådan utveckling skulle leda till att värnplikten i praktiken blir frivillig. Behandlingen av ärendets lagförslag höll på i riksdagen ännu vid utgången av året.

Också frågan om ställningen i försvarsförvaltningen för personer med dubbelt medborgarskap och deras möjligheter till uppgifter inom försvarsmakten väckte debatt i offentligheten. Den speciella karaktären hos en militär tjänst som garant för den nationella säkerheten förutsätter att personen som innehar den är tillförlitlig, fri från påtryckning, oberoende och ovillkorligt lojal gentemot finska staten. Under berättelseåret diskuterades en lagstiftningsproposition, där man föreslog att personer med dubbelt medborgarskap inte kan väljas till en militär tjänst. Ett totalförbud av det här slaget skulle dock kunna leda till problem med tanke på jämlik behandling och diskriminering.

Det föreslogs att lagen om försvarsmakten ska ändras så att till en militär tjänst vid Försvarsmakten ska kunna utnämnas endast en person som inte har ett sådant medborgarskap i en annan stat eller andra utländska bindningar som avses i säkerhetsutredningslagen, vilka kan äventyra statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets försvar eller Finlands internationella relationer eller tjänstgöringssäkerheten vid Försvarsmakten. Motsvarande ändringar skulle även göras i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning i fråga om de studerande som ska antas för studier som leder till en militär tjänst vid Gränsbevakningsvä-

sendet och till grundkursen för gränsbevakare. Behandlingen av ärendets lagförslag höll på i riksdagen ännu vid utgången av året.

Reformen av Europeiska unionens dataskyddslagstiftning, särskilt då den allmänna dataskyddförordningen samt dataskyddsdirektivet (se närmare om dessa i avsnitt 4.26.2), förutsätter betydande reformer av lagstiftningen om behandlingen av personuppgifter inom flera förvaltningsområden. Bestämmelserna om behandling av personuppgifter koncentrerades från andra lagar om försvarsförvaltningen till lagen om behandling av personuppgifter inom Försvarsmakten. En i stor utsträckning liknande proposition om behandlingen av personuppgifter inom Gränsbevakningsväsendet är under behandling hos riksdagen. Det är tänkt att båda lagarna ska träda i kraft under början av 2019.

I Finland finns det i dagens läge inte några bestämmelser som skulle gälla bevakning av utlänningars fastighetsinnehav och ingen myndighet har till uppgift att upprätthålla en lägesbild av hur det utländska innehavet av fast egendom utvecklas. Den nuvarande lagstiftningen anses inte i tillräcklig utsträckning motsvara de behov som den ändrade säkerhetssituationen medför.

I det lagförslag som var anhängigt ännu i slutet av 2018 föreslås att markanvändnings- och bygglagen ändras och att olika medel för staten att ingripa stiftas, med vilka den kan ingripa i fastighetsinnehav som äventyrar den nationella säkerheten i närheten av strategiskt viktiga objekt. Därtill innehåller propositionen förslag med vilka myndigheternas lägesbild över innehavet och användningen av sådana fastigheter förbättras.

Säkerhetshotet från obemannade luftfartyg och modellflygplan (alltså s.k. drönare) förutsatte lagstiftningsprojekt inom flera olika förvaltningsområden. Till lagen om försvarsmakten fogades bestämmelser om ingripande i modellflygplans och obemannade luftfartygs färd. Detta innebär att Försvarsmakten har befogenheter att t.ex. avlägsna drönare som närmar sig garnisoner eller militära övningsområden och att skydda sin verksamhet mot hotet från obemannade luftfartyg. Lagändringen träder i kraft vid ingången av 2019.

Också inom Gränsbevakningsväsendet reagerade man på hotet från obemannade luftfartyg och drönare. Till gränsbevakningslagen lades en bestämmelse om att ingripa i obemannade luftfartygs och drönares färd. I samband med detta fogades också till gränsbevakningslagen bestämmelser om befogenheterna för värnpliktiga som anlitas för att stödja Gränsbevakningsväsendet och uppdaterades lagens bestämmelser om handräckning. Riksdagen har godkänt lagen, men den har ännu inte fastställts.

Därtill är ett utvecklingsprojekt om frivilligt försvar anhängigt. Enligt propositionen ska givandet av frivillig militär utbildning flyttas över så att detta är endast Försvarsmaktens uppgift. Försvarsutbildningsföreningen skulle ha som uppgift att ge utbildning som främjar militär förmåga och att ordna verksamhet som presenterar beväringstjänsten. Utöver detta kan föreningen på samma sätt som i nuläget ordna beredskaps- och säkerhetsutbildning.

Finland deltog enligt uppgifter från berättelse-årets december i nio militära krishanterings- eller militärobservationsoperationer. Finlands största trupp i krishanteringsoperationer finns i Libanon i FN:s UNIFIL-operation. Dessutom har Finland deltagit i Natos operation Resolute Support i Afghanistan och sedan 2015 i den internationella koalitionens utbildningsoperation mot ISILs i Irak.

4.4.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN

I JO:s laglighetsövervakning av försvarsmakten och gränsbevakningsväsendet har fokus av tradition legat på att följa med tjänstgöringsförhållandena för beväringar. Det beror på att JO enligt lagen om riksdagens justitieombudsman särskilt ska ge akt på hur beväringar behandlas.

Beväringstjänst utförs av cirka 20 000 män per år. I genomsnitt 500 kvinnor utför frivillig militärtjänst. Förhållandena i truppförbanden avviker på många sätt från det civila livet. Försvarsmakten och Gränsbevakningsväsendet förväntas ha beredskap och förmåga att handla även under svåra omständigheter. Dessa krav förutsätter samhällsavvikande arbetsmodeller med klart faststäl-



Inspektionrunda på Pansarbrigadens område i Tavastehus.

da befälsrelationer och hörsamhetskyldigheter. Under dessa omständigheter är det viktigt att värna särskilt om beväringarnas rättigheter och tjänstgöringssäkerhet.

Även om de många nya uppgifter som försvarsmakten fått och planeras få inte till alla delar gäller beväringarna, som inte heller har någon betydande roll i dessa uppgifter, utförs beväringstjänsten ändå av största delen av männen i varje årskull, och indirekt påverkar den även många andra personers liv. Bevärings-tjänsten påverkar också den ungas civila liv, t.ex. inledningen av studierna (se närmare t.ex. avsnitt 4.25.3).

Inspektionerna av garnisonerna är beroende på det förhållandevis låga antalet klagomål som anlänt i praktiken det viktigaste sättet att få aktuell information om behandlingen av beväringar samt eftersträva att påverka så att förhållandena för årsklasserna som anländer för att göra militärtjänst förbättras. Också med tanke på laglighetsövervakningens genomslagskraft är inspektionerna och andra åtgärder på eget initiativ av stor betydelse. Med inspektionerna når man effektivt ut till objektet för övervakningen.

I samband med inspektionerna har det också framgått att beväringskommittéerna spelar en viktig roll för utvecklandet av tjänstgöringsförhållandena. Representanter för beväringskommittéerna har i flera fall påtalat missförhållanden som annars inte skulle ha kommit till JO:s kännedom. I samband med inspektionerna görs även en regelbunden inspektion av beväringarnas inkvartering då JO diskuterar med närvarande beväringar samt bekantar sig med deras inkvarteringsförhållanden. Samtalen är då naturligare än i samband med JO:s vanliga mottagning som ordnas i garnisonens soldathem eller något annat skilt utrymme.

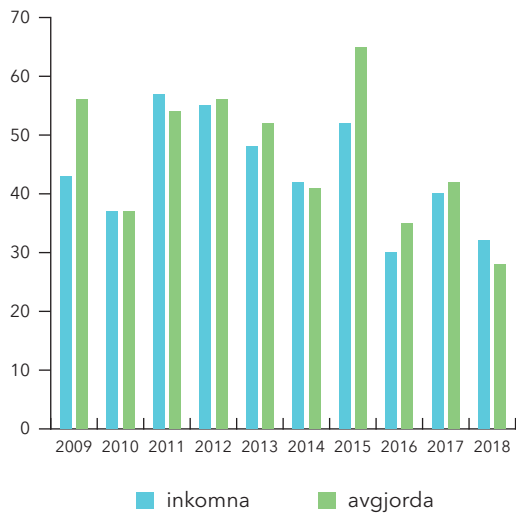
Vid inspektionerna har JO också diskuterat med läkare, präster och socialkuratorer särskilt om beväringarnas tjänstgöringsförhållanden, om hur beväringarna behandlas och om hur personalen orkar i sitt arbete.

I samband med vissa inspektioner har det gjorts ett oanmält inspektionsbesök som inte ingick i ett tidigare överenskommet program till garnisonernas förvaringslokaler för frihetsberövade. Inspektionen har då grundat sig på JO:s roll som det nationella besöksorganet enligt det fakultativa protokollet till FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

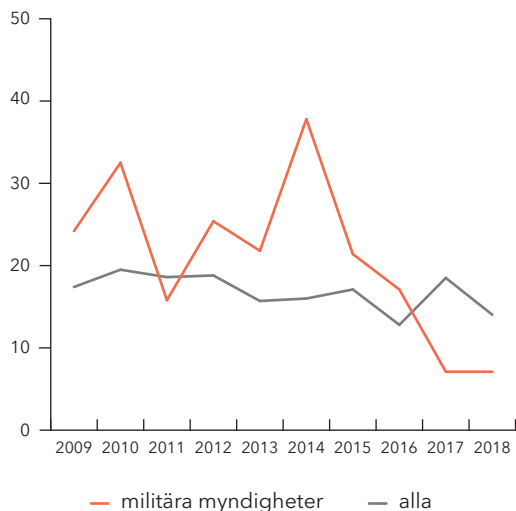
Av försvarsmaktens enheter granskades 2018 Arméstaben, Centret för militärmedicin, Pansarbrigadens enheter i Tavastehus och Riihimäki, Karels flygflottilj, Gardesjägarregementet och Sjökrigsskolan. Förvarsplatserna för frihetsberövade personer granskades vid Pansarbrigadens enhet i Riihimäki, Karels flygflottilj samt Gardesjägarregementet.

Klagomål i militärärenden har inlämnats till JO av anställda vid försvarsmakten och gränsbevakningsväsendet, av beväringar och ibland också av föräldrar till beväringar. Tröskeln för att lämna in klagomål är fortfarande relativt hög för beväringar och andra som utför militärtjänst. Ofta anser de att det är bäst att vända sig till JO först när de avslutar eller redan har avslutat sin tjänstgöring.

Klagomålen från beväringar har ändå, trots att de är få, varit befogade klart oftare än genomsnittet. De gäller vanligtvis behandlingen och tjänstgöringsförhållandena.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2009–2018



Åtgärdsprocent under åren 2009–2018

En betydande del av klagomålen om försvarsmakten och gränsbevakningen framförs av personalen. Personalens klagomål gäller bl.a. förflyttningar, löner, befordringar, grunderna för klassificering av uppgifters svårighetsgrad och frågor som avgörs genom tjänste- och kollektivavtal. I samband med inspektionerna har representanter för personalen också framfört sin oro över huruvida personalstyrkan är tillräcklig inom olika personalgrupper och att olika personalgrupper har sina egna fastställda uppgifter och yrkesmässiga kompetensområden, som ska tas i beaktande vid placering i uppgifterna. JO har vanligen ansett att ärenden av denna typ inte hör till JO:s behörighet.

Det inlämnas också en del klagomål om mobbning på arbetsplatsen. Under berättelseåret har flertalet av de klagomål som lämnats in till JO gällt frågor som diskuterats i offentligheten, som dock redan varit anhängiga hos någon annan myndighet, som t.ex. polisen.

Under året inkom 32 (föregående år 40) klagomål som gällde försvarsmakten och gränsbevakning, och 28 (42) avgjordes.

4.4.3 AVGÖRANDE

RÅDGIVNING VID ERSÄTTNING FÖR BEVÄRINGS FÖRSTÖRDA EGENDOM

Den klagande, som avlade sin beväringstjänst vid Gardesjägarregementet, hade fått sin telefon söndrad när man tagit sig över ett vattenområde i samband med en tävling i gruppferdigheter. Den klagande hade fått anvisningar om att söka ersättning från Statskontoret, som avlog ansökan med motiveringen att den klagande inte stod i tjänsteförhållande till staten utan att den klagande var en beväring. Försvarsmakten skulle ha varit den behöriga myndigheten att behandla skadeståndsärendet.

Den klagande hade fått felaktiga anvisningar. Enligt BJO förutsätter behörig service från förvaltningen att den information och rådgivning som myndigheten lämnar ut är aktuell och korrekt. De som tjänstgör inom Försvarsmakten ska på en tillräcklig nivå behärska den lagstiftning som ansluter till uppgifterna, för att på tillbörligt sätt kunna sköta sina uppgifter. Å andra sidan ska var och en kunna lita på de anvisningar som myndigheterna ger för att man ska kunna sköta sitt ärende.

I och med att Gardesjägarregementet som behörig myndighet i ärendet när det fått kännedom om klagomålet på eget initiativ tagit upp skadeståndsärendet till behandling, ansåg BJO att det var en tillräcklig åtgärd att underrätta Gardesjägarregementet om sin uppfattning (3426/2018).

Gardesjägarregementet meddelade att man hade ersatt den klagande samt två andra personer vars mobiltelefoner skadats i samma situation enligt kraven i skadeståndsyrkandena.

MEDELANDE AV PERSONBETECKNING

Vid Björneborgs brigad publicerades i samband med uttagningen en aktiveringsorder, där 66 deltagandes personbeteckning framgick.

Det fanns inget behov av ett meddela personbeteckningarna i handlingen. Med tanke på handlingens syfte hade endast personernas namn och eventuellt också födelsetid varit tillräckligt. Personbeteckningen i sig är inte konfidentiell information. Trots detta ska man vara aktsam med personbeteckningar – liksom med andra personuppgifter – och för behandling av dem behövs ett verkligt och godtagbart skäl. Att anteckna den aktuella uppgiften var inte nödvändigt med tanke på att identifiera den som beordrades till utbildningen och inte heller med tanke på befallningens syfte.

BJO fäste med tanke på framtiden Björneborgs brigads uppmärksamhet vid handlingen av personbeteckningar så att de inte i onödan antecknas i handlingar som myndigheten utarbetar (5088/2018).

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*. Huvudföredragande var referendarierådet *Riitta Länsisyrjä*. Angående övervakning av användningen av teletvångsmedel, se avsnitt 4.6.

4.5.1 VERKSAMHETSMILJÖN

De bestämmelser som krävs för tillämpning av Europeiska unionens tullkodex, d.v.s. kommissionens delegerade förordning och genomförandeförordning, publicerades i slutet av 2015. De och tullkodexen tillämpas fr.o.m. den 1 maj 2016 eller senare, när de övergångsperioder som beror på ändringar i datasystemen och tillämpningen av övergångsbestämmelser har upphört, senast 2021.

Den reform genom vilken tullens beskattningsuppdrag överfördes till Skatteförvaltningen trädde i kraft vid ingången av 2017. Tullen kvarstår som förundersökningsmyndighet för brottsbekämpningsuppgifter inom de skatteslag som överförs. Punktbeskattningen och bilbeskattningen överfördes till Skatteförvaltningen. Beskattningsprocesserna och datasystemen för dessa skatteslag överfördes till Skatteförvaltningen i sin nuvarande form. Tullen sköter fortsättningsvis övervakningsuppgifterna och brottsutredningen i samband med punkt- och bilbeskattningen.

Dessutom svarar Tullen också i fortsättningen för punktbeskattningen av produkter som importeras av oregistrerade kunder. Reformen trädde i kraft den 1 januari 2017. Avsikten är att punktbeskattningen och bilbeskattningen ska integreras i Skatteförvaltningens färdiga program den 1 januari 2020 efter en övergångsperiod. Mervärdesbe-



skattningen för importvaror överfördes till Skatteförvaltningen den 1 januari 2018.

Frågan om preskription av skadestånd i återbäringsärenden som gäller s.k. icke-moms togs fortfarande upp i flera klagomål. Frågan om preskription hade fått ett avgörande i högsta domstolen (HD) i ärendet HD 2016:28. Skadestånd hade begärts den 17 mars 2011, d.v.s. innan tre år hade gått efter EU-domstolens dom den 19 mars 2009, i vilken det konstaterades att Finland hade brutit mot förbudet mot diskriminerande beskattning genom att behålla rätten att dra av icke-mervärdesskatten från mervärdesskatten. HD ansåg, liksom Helsingfors hovrätt, att preskriptionstiden på tre år enligt preskriptionslagen började löpa tidigast då, d.v.s. den 19 mars 2009.

Största delen av skadeståndsyrkandena fick sitt avgörande genom HD:s beslut i december 2017, då HD inte beviljade besvärstillstånd för ett avgörande från Åbo hovrätt, enligt vilket ett skadeståndsyrkande angående icke-moms från en person som hade importerat ett fordon var preskriberat. Åbo hovrätt ansåg att de skadeståndsyrkanden som personer som importerat fordon hade lämnat in över tre år efter det ovannämnda beslutet från

EU-domstolen var preskriberade. På hovrättsnivå behandlas emellertid fortfarande frågan om huruvida en skatteklagan eller en extra begäran om omprövning har avbrutit preskriptionstiden. Det finns cirka 12 000 sådana här ärenden, där skadeståndsskyldigheten kommer att bedömas efter en lagakraftvunnen dom.

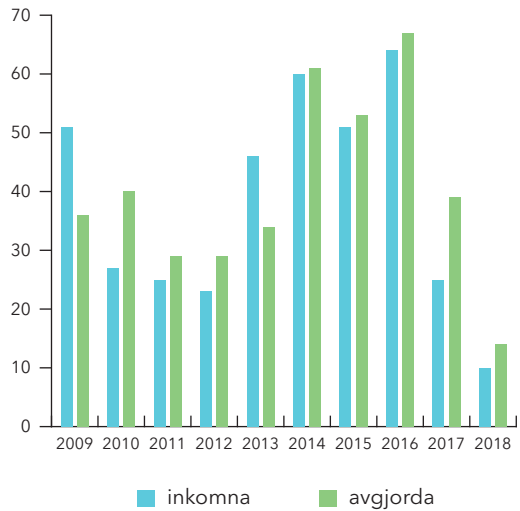
4.5.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN

JO bedömde Tullens nya webbplats utgående från hur de språkliga rättigheterna tillgodoses. När klagomålen anhängiggjordes och Tullen gav sin utredning pågick förnyelsen av webbplatsen fortfarande. Senare hade förnyelsen slutförts och språkversionerna motsvarade varandra. Därför ansåg JO att ärendet inte föranledde vidare åtgärder än att han uppmärksammade Tullen på sina allmänna synpunkter på att meddelanden, webbplatser och webbtjänster ska publiceras samtidigt på båda nationalspråken (498* och 1705/2017).

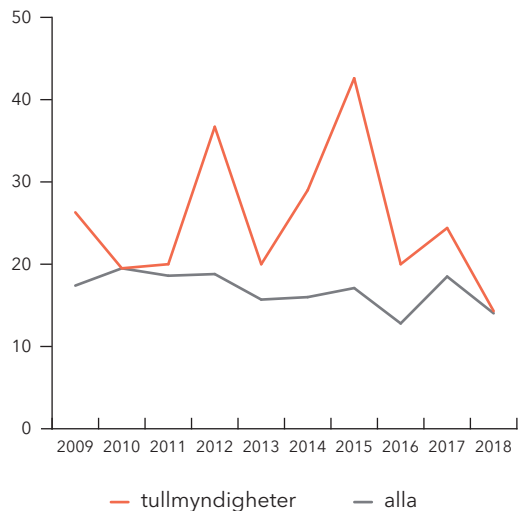
Tullen har begärt JO:s synpunkt på hur elchockvapen lämpar sig som maktmedelsredskap inom Tullen. Enligt brevet planerar Tullen att skaffa elchockvapen som maktmedelsredskap för tullmän som arbetar med tullövervakning och tullbrottsbekämpning. Därför genomför Tullen ett försök med elchockvapen från början av januari 2019 till slutet av september. Genomförandefasen pågår till slutet av augusti 2019.

I brevet konstateras att elchockvapen skulle kunna användas i stället för skjutvapen i nödvärnsituationer och i situationer där tullmännen stöter på motstånd när de utför sina tjänsteuppdrag.

BJO konstaterade att användningen av elchockvapen har bedömts inom laglighetsövervakningen och av internationella tillsynsorgan i fråga om polisens förfarande och brottsbekämpning över lag. Då kan man konstatera att det inte finns några juridiska hinder för att använda elchockvapen så länge villkoren för användningen uppfylls. Tullen har ändå ett stort antal övervakningsuppdrag som åtminstone i första hand handlar om att bevaka bl.a. EU:s och statens fiskala intressen eller hälsomässiga och andra ekonomiska intressen.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2009–2018



Åtgärdsprocent under åren 2009–2018

Redan i tullagens bestämmelser om användningen av maktmedel sägs det att man vid ingripande i en persons grundläggande rättigheter bör göra en helhetsbedömning av när användning av maktmedel kan försvaras. Vid bedömningen av förutsättningarna för att använda maktmedel bör man beakta t.ex. det rättsobjekt som ska skyddas, såsom om tjänsteuppdraget är absolut nödvändigt för att skydda någons grundläggande rättigheter eller uppnå ett viktigt samhälleligt intresse och om målet kan nås med lindrigare metoder än maktmedel, eller då maktmedel måste användas, med metoder som begränsar de grundläggande rättigheterna mindre i enlighet med proportionalitetsprincipen.

BJO:s slutsats var att det bör vara ett klart undantag om Tullen använder elchockvapen för andra ändamål än brottsbekämpning. Med beaktande av riskerna bl.a. för personens hälsa och den kritik som har framförts om användningen av elchockvapen bör man betona vikten av grundlig utbildning och noggranna anvisningar. Hur ändamålsenligt det är för Tullen att ta i bruk elchockvapen kan bedömas noggrannare utifrån anvisningarna, utbildningsplanen och de erfarenheter man får under försökstiden. BJO bad Tullen lämna in en utredning om dessa aspekter senast den 31 december 2019 (4173/2018*).

BJO inledde på eget initiativ en utredning om praxisen vid genomsökning av personer och säkerhetsvisitation. Hon hade utrett dessa rutiner vid sina inspektioner hos Tullens enheter. Tullens övervakningsavdelning hade också bett om ett ställningstagande om genomsökning av en person med dennas samtycke.

BJO konstaterade att en förutsättning för samtycke är att det ska vara frivilligt. Frivillighet innebär att personen är medveten om att brist på samtycke inte kan medföra några negativa konsekvenser för hen vid en genomsökning. Samtycke har ansetts vara en möjlighet särskilt då det ligger i personens intresse, t.ex. om hen vill rentvå sig från en misstanke om exempelvis narkotikasmuggling.

Hur användbart detta syfte är blir ändå en tolkningsfråga i den situation som avses här, då ingen förundersökning ännu har inletts, utan det är fråga om användning av ett administrativt tvångsmedel. Eftersom det vid en tullkontroll också är frågan om inresa till landet eller ibland utresa ur landet, är förhållandena sådana att den som ger sitt samtycke lätt kan få uppfattningen att åtgärderna kan vidtas även om hen inte ger sitt samtycke eller att brist på samtycke kan medföra negativa konsekvenser för hen. Tullen bör inte heller be personen ge sitt samtycke, utan personen ska ge det självmant.

Det bör därtill beaktas att en bedömning av förhållandena i efterhandskontrollen förutsätter att personen ger sitt samtycke till förfarandet skriftligen på förhand. I detta samtycke bör det också framgå att brist på samtycke inte medför några negativa konsekvenser för personen. Samtycket får ändå inte under några omständigheter användas som grund för tvångsmedel som riktar sig mot personens frihet. BJO ansåg att samtycke som grund för en administrativ genomsökning av en person kan användas endast i ytterst begränsad omfattning, då de ovan beskrivna villkoren uppfylls.

I Tullens anvisningar finns ingen detaljerad beskrivning av praxisen för genomsökning av en person och inget uttalande om genomsökning med personens samtycke. Ätminstone i de anvisningar som BJO mottagit finns inte heller någon noggrannare beskrivning av förfarandet för kroppsbesiktning, inledande av förundersökning och observation i isolering vid misstanke om smuggling i tarmen. BJO uppmärksammade Tullen på att anvisningarna om detta bör preciseras och konkretiseras (5022/2017*).

4.6

Hemligt inhämtande av information

JO Petri Jääskeläinen ansvarade för övervakningen av hemligt inhämtande av information. Huvudföredragande var referendarierådet Mikko Eteläpää. Ärenden som berörde inhämtande av information föredrogs även av äldre JO-sekreterare Minna Ketola och referendarieråd Juha Haapamäki.

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.

Detta avsnitt behandlar även berättelsen om vittnesskyddsprogram som justitieombudsmannen tagit emot. Lagen om vittnesskyddsprogram (88/2015) trädde i kraft den 1 mars 2015 och enligt den ska inrikesministeriet årligen till riksdagens justitieombudsman avge en berättelse om beslut som fattats och åtgärder som vidtagits med stöd av denna lag.

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 privat-

livet, hemfriden, förtroliga meddelanden och personuppgifter. Hemligt inhämtande av information kan också ha betydelse för tillgodoseendet 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 beslutskriterier som anges i lagen är relativt vagt utformade och ger beslutsfattaren omfattande prövningsrätt. T.ex. är tröskeln och den grundläggande förutsättningen för att bevilja televlyssningstillstånd – 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 bevaka 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 huvudtaget.

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 partsoffentligheten vid täckoperationer i sitt avgörande HD:2011:27 om Ulvsbymordet som också tagits upp mycket i massmedierna.

Högsta förvaltningsdomstolen gav den 28 september 2016 två beslut om offentligheten av handlingar gällande polisens hemliga inhämtande av information (4077, 62/1/15 och 4078, 2216/1/15). I besluten var det frågan om begäran om information i anslutning till polisens bestämmelse om användning av informationskällor och den s.k. SALPA-föreskriften. I sina beslut ansåg högsta förvaltningsdomstolen att uppgifter i föreskriften om användning av informationskällor samt säkerhetsarrangemang och om hur skyddet av inhämtande av information är ordnat är sekretessbelagda, eftersom uppgifter på den detaljnivån, om de offentliggörs, kan medföra risk för att identiteten på informationskällan och de poliser som deltar i verksamheten avslöjas.

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.

Inom polisen övervakas användningen av dessa metoder enligt lag av Polisstyrelsen (bortsett från Skyddspolisen) och cheferna för de enheter som använder hemligt inhämtande av information. Övervakningen av Skyddspolisens användning av hemligt inhämtande av information flyttades till inrikesministeriet (IM) fr.o.m. 2016. Vid Gränsbevakningsväsendet hör denna särskilda 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 försvarsmi-

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.

IM, Gränsbevakningsväsendets stab (som är en av IM:s avdelningar), finansministeriet (som Tullen lyder under) och försvarsministeriet rapporterar varje år före den 15 mars till justitieombudsmannen om användningen och övervakningen av hemligt inhämtande av information inom sina respektive förvaltningsområden.

Myndigheterna som rapporterar till justitieombudsmannen får en väsentlig del av sin information från ärendehanteringssystemet SALPA för hemligt inhämtande av information. Dock använder försvarsmakten åtminstone inte ännu 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 undersökningsledningarna.

Polisens inhämtande av information från teleföretag har koncentrerats och sker via SALPA som administreras av centralkriminalpolisen. Centralkriminalpolisens telekommunikationsenhet övervakar verksamhetens kvalitet och handleder också undersökningsledningarna vid behov. Koncentrationen av funktioner till centralkriminalpolisen har förbättrat verksamhetens kvalitet.

Inom polisförvaltningen har man beviljat flera tjänstemän, huvudsakligen från enheter för juridiska frågor, övervakningsrättigheter i SALPA för laglighetskontroll. Deras uppgift är att utföra övervakningen enligt enhetens plan för laglighetsgranskningen och också genom stickprov.

Utöver polisinsrättningarnas interna övervakning övervakar också Polisstyrelsen enheterna inom sitt område såväl via SALPA som genom separata inspektioner.

På grund av ovan nämnda förordning har Polisstyrelsen tillsatt en grupp som följer upp användningen av hemliga tvångsmedel och hemligt inhämtande av information. Representanter för Polisstyrelsen, centralkriminalpolisen, skyddspolisen och polisinsrättningarna kan utses till medlemmar i gruppen. Dessutom bjuds representanter 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

Sedan 1995 har övervakningen av hemligt inhämtande av information varit ett av justitieombudsmannens särskilda uppdrag. 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 JO:s 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 resursskäl, 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 helt och hållet hemligt för objektet för gott. 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 REFORMER AV LAGSTIFTNINGEN

Från början av 2014 förnyades tvångsmedelslagen och polislagen helt inklusive regleringen av hemligt inhämtande av information som utvidgades betydligt. Samtidigt kompletterades och preciseras regleringen av metoder som var i användning redan tidigare (mer om reformen se JO:s berättelse 2013 s. 167–168).

Vad gäller försvarsmakten trädde lagen om militär disciplin och brottsbekämpning inom försvarsmakten i kraft den 1 maj 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 dock t.ex. inte använda sig av teleavlyssning, teleövervakning, täckoperationer eller bevisprovokation genom köp. Om dessa åtgärder krävs utförs de av polisen.

Lagen om brottsbekämpning inom Tullen trädde i kraft den 1 juni 2015. Tullens befogenheter reglerades så att de motsvarar den nya förundersökningslagen, tvångsmedelslagen och polislagen. En betydande ändring var att Tullen föreskrevs befogenheter att använda täckoperation och bevisprovokation genom köp, även om polisen på begäran från Tullen svarar för det praktiska genomförandet av dessa. Dessutom förenhetligades användningen av informationskällor i tullbrottsbekämpningen i överensstämmelse med polislagen och tvångsmedelslagen.

Lagen om brottsbekämpning inom Gränsbevakningsväsendet trädde i kraft den 1 april 2018. De bestämmelser om brottsbekämpning som för närvarande ingår i gränsbevakningslagen överfördes till den nya lagen. Förutom de tidigare befogenheter som Gränsbevakningsväsendet haft fick det befogenhet att genomföra vanlig användning av informationskällor.

Regeringspropositioner som var av betydelse med tanke på underrättelsebefogenheter för metoder för hemligt inhämtande av information behandlades i riksdagen under berättelseåret och i slutet av riksdagen år 2019 godkände riksdagen lagstiftningshelheten om civil och militär underrättelseinhämtning. Lagarna om övervakning av underrättelseverksamheten var redan godkända och de trädde i kraft redan den 1 februari 2019.

4.6.4 BERÄTTELSE TILL JUSTITIEOMBUDSMANNEN

Nedan presenteras olika uppgifter om användningen och övervakningen av hemligt inhämtande av information baserat på berättelser från IM, Gränsbevakningsväsendets stab, finansministeriet och försvarsministeriet. Exakta uppgifter om antal är delvis sekretessbelagda. Bl.a. ingår Skyddspolisens hemliga inhämtande av information inte i de uppgifter som redogörs nedan.

ANVÄNDNINGEN AV HEMLIGT INHÄMTANDE AV INFORMATION 2018

Televångsmedel med stöd av tvångsmedelslagen

För utredning av brott beviljades polisen 2 867 tillstånd för teleavlyssning och teleövervakning (2 412 tillstånd 2017). Emellertid torde det mest betydelsefulla nyckeltalet i den statistiska bedömningen av hemliga tvångsmedel vara antalet personer som utsatts för tvångsmedlen. År 2018 utsatte polisen med stöd av tvångsmedelslagen 450 (450) misstänkta personer för teleavlyssning och teleövervakning varav 37 personer var okända. 1 380 (1 426) misstänkta personer utsattes för teleövervakning.

2018 utsattes 91 (89) personer för teleavlyssning och teleövervakning vid Tullen och tillstånden uppgick till 421 (218). Enligt Tullen förklaras det ökade antalet tillstånd av att mängden teleterminalutrustning som utgjorde objekt ökat och till viss mån också av att det oftare än tidigare finns två platser för SIM-kort i teleterminalutrustning. Då kan ett tillstånd riktat till en fysisk apparat registreras som två tillstånd.

Teleövervakningen vid Tullen ökade i någon mån. Vid Tullen utsattes 200 (171) personer och 630 (476) tillstånd beviljades.

Grunden för teleavlyssning och teleövervakning samtidigt vid polisen var vanligen grova narkotikabrott (75 %) och våldsbrott (9 %). Vid Tullen var det grova narkotikabrott (92 %) och grova skattebedrägerier (8 %) som låg till grund.

Vid Gränsbevakningsväsendet användes teleavlyssning och teleövervakning i mycket mindre utsträckning än vid polisen och Tullen. Detta beror också på att Gränsbevakningsväsendet enligt lagen får använda televångsmedel för att utreda bara några typer av brott (närmast grovt ordnande av olaglig inresa och människohandelsbrott i anslutning till det). Gränsbevakningsväsendet beviljades sammanlagt 77 tillstånd (92) för teleavlyssning, teleövervakning och inhämtande av basstationsuppgifter.

Inom försvarsmakten är användningen av hemligt inhämtande av information ännu mindre.

Teleavlyssning och teleövervakning enligt polislagen

Fyra personer var föremål för teleavlyssning och teleövervakning med stöd av polislagen. 104 (74) personer var föremål för endast teleövervakning. Det användes mest för att avvärja fara för liv eller hälsa och för att utreda dödsorsak.

Teleövervakning enligt lagen om brottsbekämpning inom Tullen

Det beviljades åtta (16) tillstånd för teleövervakning för att förhindra och avslöja tullbrott beviljades, vanligen på grund av grovt skattebedrägeri eller grovt narkotikabrott.

Teknisk observation

Under 2018 använde polisen med stöd av tvångsmedelslagen optisk observation på hemfridsskyddade platser 28 gånger, observation i fängelse användes fyra gånger, avlyssning i fängelse användes 18 gånger, optisk observation 157 gånger, teknisk avlyssning 162 gånger och teknisk spårning 321 gånger. Bostadsavlyssning användes två gånger. Inhämtande av identifieringsuppgifter för teledresser eller teleterminalutrustning användes 58 gånger. Det vanligaste brottet som låg till grund för alla dessa former av observation var grovt narkotikabrott.

Med stöd av polislagen användes optisk observation 33 gånger, teknisk avlyssning 15 gånger och teknisk spårning 48 gånger.

Teknisk spårning med stöd av tvångsmedelslagen användes 40 (38) gånger vid Tullen. Teknisk avlyssning användes 23 (19) gånger och optisk observation 25 (22) gånger.

Teknisk spårning enligt lagen om brottsbekämpning inom Tullen användes tio (9) gånger. Inga beslut fattades om teknisk avlyssning och optisk observation användes 12 (6) gånger.

Vid Gränsbevakningsväsendet fattades sammanlagt 26 (25) beslut om teknisk observation och systematisk kontroll för att reda ut brott och sex för att förhindra brott.

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 observationstillfälle som varar i ungefär ett dygn.

Enligt IM:s berättelse till JO fattades cirka 250 beslut om systematisk observation vid polisen 2018. Antalet beslut vid Tullen uppgick till 59 (39).

Särskilda hemliga tvångsmedel

År 2018 fattades ett fåtal nya beslut om täckoperationer och om förlängning av tidigare täckoperationer. Täckoperationer som sker utslutande i datanät är mera använda än täckoperationer i den fysiska världen. Bevisprovokation genom köp har i huvudsak använts för att avslöja och utreda grova narkotikabrott.

Förutsättningarna för övervakade leveranser är strikta, vilket i praktiken begränsat användningen av metoden. Polisen har genomfört några kontrollerade leveranser under den tid som lagen varit i kraft. Tullen meddelade att man gjort tre (6) kontrollerade leveranser under 2018.

Avslag på ansökningar

Inga nämnvärda förändringar har skett vad gäller antalet yrkanden på teletvångsmedel som fått avslag. Under 2018 gav domstolen avslag på 15 av polisens yrkanden på teletvångsmedel. Inga av Gränsbevakningsväsendets yrkanden fick avslag.

Underrättelse om användning av tvångsmedel

Den som varit föremål för hemligt inhämtande av information ska i regel underrättas om detta senast ett år efter att inhämtandet av information har avslutats. En domstol kan under vissa förut-

sättningar ge tillstånd till att flytta tidpunkten för underrättelsen eller till att låta bli att underrätta personen i fråga.

Under berättelseåret kom det fram vid polisen ett tjugotal fall där underrättelsen om att hemligt inhämtande av information hade använts hade gjorts för sent. Mycket få tillstånd till att senare lägga eller helt låta bli att underrätta personen i fråga beviljades, i det sistnämnda fallet beviljades inga år 2018.

INTERN LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Ansvarsområdet för laglighetsövervakning vid Polisstyrelsen utförde laglighetsgranskningar vid alla polisenheter. Vid granskningarna fäste man uppmärksamhet vid enheternas eget ordnande av övervakning och hur tillräcklig övervakningen är. Inför granskningarna bad man polisenheterna reda ut förfarandena för sin övervakning, praxis, underrättelse och registrering samt grunderna för tidsfrister och hur de efterlevs vad gäller hemliga metoder för inhämtande av information; inspektionsplaner, inspektionsobjekt och -iakttagelser samt åtgärder som dessa föranlett.

Polisstyrelsen övervakade därtill användningen av hemliga metoder för inhämtande av information enligt en skild plan genom att granska de beslut och krav på inhämtande av information som registrerats i SALPA-systemet.

Polisstyrelsen konstaterar att den allmänna nivån på besluten och kraven på polisens användning av hemliga metoder för inhämtande av information är god. Liksom tidigare år gällde de vanligaste felen tidsfristen i förordningen om fördröjning vid protokollföring, men enligt Polisstyrelsen var antalet fördröjningar inte betydande. Förordningen om protokollföring ändrades från den 1 oktober 2016 så att den absoluta tidsgränsen för upprättande av protokoll i stället för 30 dagar flyttas till 90 dagar efter det att metoden slutat tillämpas.

Till denna del konstaterade JO redan i sitt utlåtande om utkastet till förordning att det enligt förordningen ska upprättas ett protokoll utan oskäligen fördröjning och att de föreskrivna 90 dagarna inte får tillämpas som huvudregel vad gäller tidpunkten för upprättande av ett protokoll.

Särskilt kan också nämnas att 2018 var det första hela kalenderåret då beslut om täckoperationer som sker uteslutande i datanät och beslut om bevisprovokation genom köp som gäller säljanbud uteslutande till allmänheten gjordes i SALPA-systemet. Enligt vad Polisstyrelsen observerat har man i SALPA-systemets dokumentmallar på ett bra sätt beaktat polislagens och tvångsmedslagens bestämmelser om innehållet i beslut om och förfarandena för täckoperationer och bevisprovokationer genom köp. Enligt Polisstyrelsen har det inte funnits något att anmärka på i dessa beslut.

För den dagliga övervakningen av Tullens användning av metoder för hemligt inhämtande av information ansvarar åtta regionala SALPA-övervakare, som utifrån sina observationer årligen utarbetar en rapport om Tullens hemliga inhämtande av information nationellt sett åt de tjänstemän vid Tullen som ansvarar för laglighetsövervakningen av inhämtandet av information.

Tullen har därtill genomfört regelbunden övervakning genom att granska registreringarna i SALPA-systemet och de handlingar som förts in i systemet. Detta har gjorts av en tullman som förordnats utifrån den enhet som ska undersökas. Enligt Tullens laglighetsövervakning har inga allvarliga brister framkommit och kvaliteten på hemliga tvångsmedel och hemliga metoder för inhämtande av information har förbättrats.

Vid Gränsbevakningsväsendet är det Gränsbevakningsväsendets stab och de förvaltningsenheter som använder befogenheterna som genomför övervakningen. Enligt en stående order om brottsbekämpning inom Gränsbevakningsväsendet svarar en tjänsteman som inte själv deltar i den operativa brottsbekämpningen för SALPA-övervakningen vid sektionerna. Vid Gränsbevakningsväsendets stab ansvarar brottsbekämpningsenheten vid den juridiska avdelningen, som också ansvarar för den allmänna styrningen av brottsbekämpningen, för övervakningen.

Försvarsministeriet har inte observerat några lagstridiga förfaranden vad gäller Försvarsmaktens användning av hemliga tvångsmedel och metoder för hemligt inhämtande av information. Alla beslut och protokoll daterade under 2018 omfattades av granskningen. Däremot observerade man utvecklingsobjekt vad gäller tekniska faktorer och faktorer som lämnar utrymme för tolkning.

4.6.5 JUSTITIEOMBUDSMANNENS LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Under berättelseåret var yrkanden på teletvångsmedel och beslut om teknisk observation föremål för de inspektioner kring hemliga tvångsmedel som utfördes av polisinrättningen i Västra Finland. Därför gick man igenom ”ett urval” av yrkande- och beslutshandlingar om detta.

Inspektörerna konstaterade att i vissa yrkanden på teletvångsmedel var motiveringarna synnerligen knapphändiga och det förblev oklart t.ex. hur en viss anslutning hör samman med personen i fråga. I sådana här fall har domstolen dock beviljat tillstånd.

På basis av de uppgifter man fått in under inspektionerna ansåg JO att det finns orsak att fästa uppmärksamhet vid kravet på skriftligt innehåll vad gäller metoder för inhämtande av information och hur täckande grunderna är. Även om det är möjligt att muntligt komplettera yrkandena vid tingsrättens möten, ska yrkandet som utgångspunkt redan innehålla tillräckliga grunder för att man ska kunna pröva beviljandet av tillståndet.

Justitieombudsmannen anser att det är otillfredsställande att det finns åtminstone två metoder för att fastställa tidsfristen för användningen av metoder för inhämtande av information. Detta tyder på att den gällande lagstiftningen inte är klar och entydig, vilket var ett av syftena med att reformera lagstiftningen och vilket skulle ha bidragit till att underlätta arbetet för dem som tillämpar lagen.

Vid inspektionerna av centralkriminalpolisen bekantade man sig med beslut som gäller täckoperationer som sker uteslutande i datanät (s.k. datanätbaserade täckoperationer) och bevisprovokation genom köp som gäller säljanbud uteslutande till allmänheten.

4.6.6 UTVÄRDERING

EVENTUELLA PROBLEMPUNKTER I DEN NYA LAGSTIFTNINGEN

Underrättelseskyldighet

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. Jämfört med tidigare finns det nu noggrannare bestämmelser om underrättelse och underrättelseskyldigheten är med omfattande.

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 framförde i synnerhet förundersökningsmyndigheterna i samband med hörandet av experter oro över risken att personen som utför en täckoperation och informationskällan avslöjas och över säkerheten för ifrågasvarande personer (LaUB 17/2013 rd – RP 14/2013 rd).

Enligt Polisstyrelsen har skyldigheten att underrätta skriftligen enligt den respons man fått från undersökningsledarna skadat användningen av metoder för inhämtande av information. Utöver problemet med att få fram informationskällor, som konstaterades redan 2014, sjönk antalet avlyssningar i fängelse märkbart under 2015 eftersom tvångsmedlet inte längre anses lika effektivt i bekämpandet av allvarlig brottslighet.

Enligt Polisstyrelsen har underrättelseskyldigheten skapat ett hinder för hela verksamheten med informationskällor, vilket gör att man i Finland avstår i ”passiv användning av informationskällor”, vilket i sin tur gör medlet mindre effektivt. Också underrättelse av den som är föremål för en täckoperation sätter i värsta fall stopp för polisman- nen i frågas möjligheter att arbeta i framtida täckoperationer. Enligt Polisstyrelsen minskar också underrättelseskyldigheten betydligt möjligheten till internationellt samarbete.

Ett mål med underrättelsen om inhämtande av information är att trygga en rättvis rättegång. 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.

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.

Lagen utgår ifrån 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 lagen finns också bestämmelser om polisens deltagande i en organiserad kriminell samman slutnings verksamhet under en täckoperation. 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 egen- dom 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 laglighetsövervakning av hemligt inhämtande av information understryker övervakning av myndighetens interna övervakning. Med anledning av detta framhåvs under inspektioner vid alla polisinsrättnings enheter för juridiska frågor enheternas egen övervakning av polisinsrättnings hemliga inhämtande av information.

Myndigheter som använder sig av hemligt inhämtande av information har satsat på intern övervakning under de senaste åren. Enligt Polisstyrelsen har verksamheten vid polisinsrättnings enheter för juridiska frågor etablerats och uppgiftsfältet blivit klarare, även om enheternas verksamhetsbild, som ständigt utvidgas, tar tid av övervakningsverksamheten.

Vid Tullen, Gränsbevakningsväsendet och försvarsmakten har den interna övervakningen enligt deras egen bedömning fungerat rätt bra. Övervakningen underlättas av att verksamhetens volym är mycket mindre än polisens.

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 är nödvändiga men löser inte problemen med övervakningen och rättsskyddet.

Övervakningen av hemliga tvångsmedel grundar sig delvis på förväntningen att den som utför övervakningen får all den information hen 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.

SALPA-systemet var på sin tid i fråga om hemligt inhämtande av information 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 äventyras på grund av informationssystemen.

I sin laglighetskontroll har JO fortlöpande framhåvt vikten av motiveringen av yrkanden och beslut. Motiveringen bör skrivas bl.a. för att möjliggöra en kontroll av beslutet. 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.

4.6.7 UNDERRÄTTELSELAGSTIFTNING

Riksdagen godkände en laghelhet om underrättel-
selagstiftningen, som består av följande delar:

- RP 198/2017 rd till lag om ändring av 10 § i Finlands grundlag
- RP 202/2017 rd till lagstiftning om civil underrättelseinhämtning
- RP 203/2017 rd till lag om militär underrättelseverksamhet och till vissa lagar som har samband med den
- RP 199/2017 rd till lag om övervakning av underrättelseverksamheten och lag om ändring av 7 § i statstjänstemannalagen (laglighetskontroll av underrättelseverksamhet)
- TKF 1/2018 rd om ändring av riksdagens arbetsordning och 9 § i lagen om riksdagens tjänstemän (parlamentarisk tillsyn över underrättelseverksamhet)

JO Jääskeläinen hördes flera gånger i ärendet i riksdagens olika utskott.

I sina utlåtanden om lagarna om underrättelseinhämtning ansåg JO bl.a. det vara problematiskt att i den förslagna formen kan de nuvarande metoderna för hemligt inhämtande av information användas i underrättelse enligt lösare förutsättningar, de nuvarande metoderna för hemlig inhämtning av information kan i underrättelse användas under en längre tid, användningsområdet för de nuvarande metoderna för hemlig inhämtning av information har innehållsmässigt eller till sin metod utvidgats i underrättelsen och man kan använda helt nya metoder som inte ingår i hemligt inhämtande av information.

I sina utlåtanden om övervakningen av underrättelseverksamheten ansåg JO bl.a. att en effektiv extern övervakning är nödvändig som motvikt till de nya befogenheterna. Övervakningen får inte ske enbart inom förvaltningen. Underrättelseverksamheten är till sin natur ytterst hemlig och en effektiv övervakning av den är nödvändig. I sin

mest typiska form innebär underrättelsemyndigheternas verksamhetssätt att man inkräktar på integritetsskyddet och skyddet för förtroliga meddelanden.

JO fäste bl.a. uppmärksamhet vid att avvikan-
de från propositionen ska underrättelseombuds-
mannens (enligt den stadfästa lagen underrät-
telsetillsynsombudsmannen) övervakning förutom
underrättelseverksamheten också omfatta över-
vakningen av skyddspolisens användning av sina
befogenheter enligt 5 kap. i polislagen, liksom
övervakningen av huvudstaben och försvarsmak-
tens hemliga inhämtande av information. För
skyddspolisens del infördes också sådana bestäm-
melser.

I motsats till det föreslagna ansåg JO att om-
budsmannen förutom rätt att närvara ska ha rätt
att föra talan när tillståndsärenden för underrät-
telsetmetoder behandlas i domstol, vilket också
genomfördes i lagen.

JO framförde sin särskilda oro över de resur-
ser för underrättelsetillsynsombudsmannen som
planerats i regeringens proposition. Enligt upp-
skattningen i propositionen ska verksamheten
förutom av ombudsmannen skötas av två sakkun-
nigtjänstemän i huvudsyssla samt en assistent. JO
konstaterade att övervakningen av underrättelse-
verksamheten ska vara kontinuerlig, detaljerad
och operativ. Enligt JO:s uppfattning var de före-
slagna personalresurserna klart otillräckliga för
att man i alla situationer ska kunna genomföra
en effektiv och omfattande övervakning.

Enligt JO:s utlåtande till grundlagsutskottet
ska man vid bedömningen av resurserna beakta
åtminstone följande omständigheter:

Underrättelsetillsynsombudsmannen ska ef-
fektivt kunna övervaka alla underrättelsemetoder
och alla dimensioner av underrättelseverksam-
heten, som att man följer tillstånd av domstolarna
och andra tillståndsbeslut; lagligheten hos sätten
att samla in information; lagligheten hos behand-
lingen, lagringen och vidare distribution av infor-
mationen; hur information förstörs och under-
rättelse om detta åt objekten.

Underrättelsetillsynsombudsmannens uppgif-
ter förutsätter mycket omfattande expertis. Det
måste hela tiden finnas tillgång till denna expertis.

I underrättelsetillsynsombudsmannens verksamhet ska finnas ett jour- eller beredskapssystem. Möjligheterna för underrättelsetillsynsombudsmannens verksamhet att få stöd utifrån är mycket begränsad, eftersom de ärenden som behandlas är ytterst hemliga.

Enligt JO:s åsikt borde man förutom ombudsmannen även inrätta en tjänst för biträdande underrättelsetillsynsombudsman. Därtill borde det ingå fyra juridiska experter i personalen, som är insatta i laglighetsfrågor i myndighetsverksamheten och i de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna samt har kännedom om den operativa nivån inom underrättelseverksamheten. Två av experterna skulle fokusera på civil underrättelse och två på metodiska, taktiska och liknande frågor inom militär underrättelse samt på att övervaka den.

Dessutom borde två tekniska experter rekryteras, som skulle ha den tekniska specialkompetens som behövs för att möjliggöra övervakning av underrättelseinhämtning som avser datasystem och underrättelseinhämtning som avser datatrafik samt kännedom om andra tekniska frågor inom underrättelsemetoderna. Förutom ovan nämnda förutsätter verksamheten två assistenter som förvaltnings-tekniska stödpersoner.

Både de myndigheter som genomför underrättelseverksamhet och underrättelsetillsynsombudsmannen ska omfattas av justitieombudsmannens tillsyn, medan den parlamentariska underrättelsedelegationen i och med att den består av riksdagsmän inte kommer att ingå i justitieombudsmannens befogenheter.

I och med de nya myndighetsbefogenheterna som underrättelsetillsynsombudsmannen innebär och de berättelser om underrättelseverksamhet som ska avges åt justitieombudsmannen som den medför, kommer dessa för sin del att inom justitieombudsmannens laglighetsövervakning öka andelen av justitieombudsmannens övervakning av ”hemliga metoder”.

Inrikesministeriet ska årligen avge en berättelse bl.a. till riksdagens justitieombudsman om hur metoderna för underrättelseinhämtning har använts samt hur skyddandet av den civila underrättelseinhämtningen har använts och användningen

övervakats samt om användningen av den underrättelseinhämtning som avser datatrafik. Försvarsministeriet ska bl.a. till justitieombudsmannen årligen avge en berättelse om användningen och tillsynen av metoder för underrättelseinhämtning och skyddet av den militära underrättelseinhämtningen. Underrättelsetillsynsombudsmannen lämnar årligen bl.a. till justitieombudsmannen en berättelse om sin verksamhet.

4.6.8 VITNESSKYDD

Lagen om vittnesskyddsprogram (88/2015) trädde i kraft den 1 mars 2015. Lagen är en viktig reform ur individens och de grundläggande fri- och rättigheternas perspektiv. Genom lagen tryggas den grundlagsenliga rätten till liv, personlig frihet och integritet och hemfrid.

Ett vittnesskyddsprogram kan inledas för att skydda en person, om ett allvarligt hot riktas mot personens eller dennes närståendes liv eller hälsa på grund av att personen hörs i ett brottmål eller av någon annan orsak och hotet inte effektivt kan avvärras genom andra åtgärder. Polisen ska utarbeta en skriftlig individuell skyddsplan tillsammans med den skyddade, och i planen ska de viktigaste åtgärderna för genomförande av vittnesskyddsprogrammet anges. Åtgärderna kan utgöras av t.ex. placering av den skyddade på annan ort, ordnande av bostad, placering av säkerhetsanordningar i den skyddades hem och rådgivning angående personlig säkerhet.

Polisen kan för den skyddade införa och framställa falska, vilseledande eller förtäckta registeranteckningar och handlingar som stöder den andra identiteten, om det är nödvändigt för att vittnesskyddsprogrammet ska kunna genomföras. Polisen kan övervaka den skyddades bostad och dess omedelbara närområde. För att trygga den skyddades försörjning och självständiga liv betalas ekonomiskt stöd till hen.

Centralkriminalpolisen ansvarar för genomförandet av vittnesskyddsprogram i samarbete med andra myndigheter. Chefen för centralkriminalpolisen beslutar om inledande och avslutande

av ett vittnesskyddsprogram samt om vissa av de åtgärder som anknyter till programmet. IM ska årligen till justitieombudsmannen avge en berättelse om beslut som fattats och åtgärder som vidtagits med stöd av denna lag.

Av IM:s berättelse för 2017 framgår att vittnesskyddsprogrammen anknyter till allvarliga brott, hot mot liv och hälsa samt internationella begäran om handräckning. I programmen fokuserar man på att skydda personen och den särskilda gruppen för skydd av personen deltar inte aktivt i undersökningen av det aktuella brottet.

Som ett problem lyfter man fram att bedömningsprocessen och den polisverksamhet som föregår skyddsprogrammet inte omfattas av lagen. Under denna tid kan handläggarna inte använda hemliga identiteter eller vilseledande handlingar på samma sätt som under skyddsprogrammet. Detta kan hota säkerheten för handläggarna och dem som deltar i programmet.

Centralkriminalpolisen upplever också att det är problematiskt att tröskeln för att avsluta vittnesskyddsprogrammet är för hög.

IM anser det vara viktigt att Polisstyrelsen har tagit med vittnesskyddsprogrammet som en del av den granskning av centralkriminalpolisen som Polisstyrelsen genomför och att man följer upp och reder ut lagligheten och funktionen hos vittnesskyddsprogrammen samt behoven av att uppdatera dem.

4.7

Brottspåföljdsbranschen

Laglighetsövervakningen av brottspåföljdsbranschen hörde till BJO *Pasi Pölönen*.

Brottspåföljdsmyndigheten (Rise) svarar för verkställighet av fängelsestraff och samhällspåföljder samt häktning. JO 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. JO övervakar slutna inrättningar också som nationellt besöksorgan enligt det fakultativa protokollet till Förenta Nationernas (FN) konvention mot tortyr (OPCAT).

Fångarnas hälsovård behandlas i avsnitt 4.11.5, eftersom den inte är Rises ansvar utan sköts av Enheten för hälso- och sjukvård för fångar, som lyder under Institutet för hälsa och välfärd.

4.7.1 VERKSAMHETSMILJÖN OCH LAGSTIFTNINGSGREFF

Det dagliga genomsnittliga antalet fångar var 2 910 år 2018. Också det genomsnittliga antalet klienter med samhällspåföljder var strax under 3 000. Det har skett en liten minskning av antalet fångar jämfört med året innan.

Bestämmelserna om ekonomiska förmåner som betalas till fångar förnyades i början av 2018. Målet med reformen var att de ekonomiska förmånerna som betalas ut inom olika verksamheter och anstaltstyper ska fastställas på ett mer jämlikt sätt än i nuläget. Ändringarna syftar till att förenkla beräkningen och betalningen av förmåner. Under 2018 trädde också lagstiftningen om kombinationsstraff i kraft. Det är fråga om en ny typ av straff som består av ovillkorligt fängelse och en efterföljande övervakningstid. Kombinationsstraff

kan utdömas för en person som upprepar ett allvarligt brott och ska anses vara ytterst farlig för andras liv, hälsa eller frihet. Kombinationsstraffet ersätter regleringen av fängelsestraff som avtjänas i sin helhet i fängelse.

4.7.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN

Klagomål gällande brottspåföljdsbranschen är en av de största kategorierna av ärenden. År 2018 mottogs 387 klagomål (453 år 2017). Antalet avgjorda klagomål var 431 (377). JO avgjorde även tre egna initiativ. Den årliga variationen i antalet klagomål är ganska stor. T.ex. år 2016 inkom 330 klagomål och år 2015 inkom 447 klagomål. Ingen klar enskild orsak till denna variation kan pekas ut. Antalet klagomål under 2015 inkluderade dock ännu klagomål som gäller fångars hälsovård, vilket inte var fallet fr.o.m. 2016.

Av alla klagomål och egna initiativ ledde 147 (108) till åtgärd. Åtgärdsprocenten var 34 (28). Åtgärdsprocenten inom brottspåföljdsbranschen är vanligtvis hög och överstiger tydligt medeltalet vid justitieombudsmannens kansli. Detta är typiskt för sektorer där det görs ingrepp i den i grundlagen tryggade friheten, personliga integriteten och integritetsskyddet.

4.7.3 INSPEKTIONER

I fråga om fängelserna var fängelserna i Kervo, Laukas, Kuopio, Sulkava, St Michel, Jokela, Juga, Pyhäselkä och Helsingfors inspektionsobjekt. Inspektionen av Jokela fängelse var endast inriktad på anstaltens tillgänglighet. Tillgängligheten var

också ett delområde av inspektionerna vid fängelserna i Pyhäselkä och Helsingfors. Inspektionerna vid fängelserna i Kuopio, S:t Michel och Jokela genomfördes utan förhandsanmälan.

En inspektion som inte anmäldes i förväg inriktades också på transport av fångar med tåg. Inspektionsobservationerna beskrivs närmare i avsnitt 3.5, som behandlar verksamheten i det nationella besöksorgan som avses i det fakultativa protokollet till FN:s konvention mot tortyr (OP-CAT). Rättigheterna för personer med funktionsnedsättning behandlas i avsnitt 3.4.

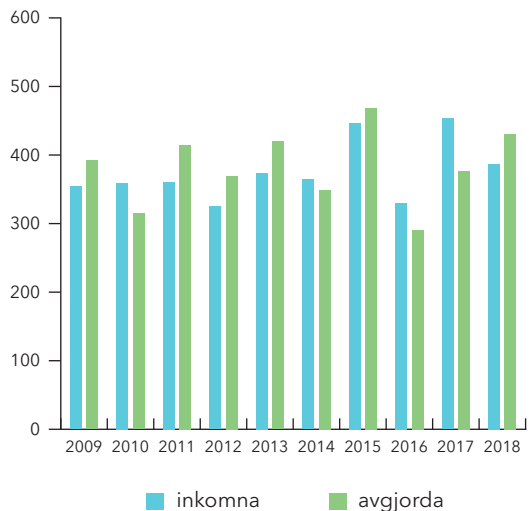
BJO besökte justitieministeriets kriminalpolitiska avdelning (JM/KPO) och Rises centralförvaltningsenhet (Rise/keha) för att diskutera observationer inom laglighetsövervakning samt betydelsen och behovet av intern laglighetsövervakning inom förvaltningsområdet. Detta beskrivs närmare nedan i avsnittet som behandlar brister i rättsskyddet.

4.7.4 UTLÅTANDEN, EGNA INITIATIV OCH FRAMSTÄLLNINGAR

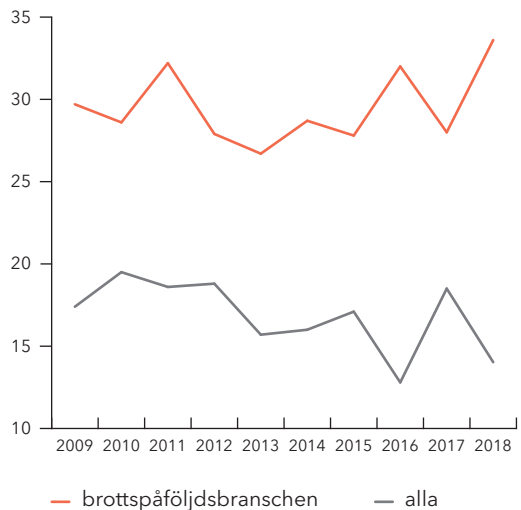
UTLÅTANDEN

BJO gav två yttranden till JM/KPO. Utlåtandena gällde utkastet till regeringsproposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av fängelselagen, häktninglagen, 37 § i lagen om verkställighet av böter och tvångsmedelslagen (VN/855/2018) samt utkastet till regeringsproposition till riksdagen med förslag till ändring av lagarna om verkställighet av samhällspåföljder och lagen om Enheten för hälso- och sjukvård för fångar (VN/864/2018).

Till lagutskottet gavs ett utlåtande om regeringspropositionen till riksdagen med förslag till lagar om ändring av 70 § i lagen om verkställighet av samhällspåföljder och 6 och 7 § i lagen om Enheten för hälso- och sjukvård för fångar (RP 119/2018 rd).



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2009–2018



Åtgärdsprocent under åren 2009–2018

EGNA INITIATIV

JO konstaterade att direktören och biträdande direktören för S:t Michel fängelse har gjort sig skyldiga till brott i tjänsten. Bägge personerna hade gett en tilläggsutredning som innehöll falska uppgifter till justitieombudsmannen för utredningen av ett klagomål från en fånge. Brotten som direktören och biträdande direktören gjort sig skyldiga till är ingivande av osant intyg till myndighet och brott mot tjänsteplikt. Det brottsliga förfarandet framkom då personalen vid S:t Michel fängelse kontaktade justitieombudsmannens kansli efter avgjort klagomål och berättade att uppgifterna som direktören och biträdande direktören uppgivit var falska.

JO beslutade att inleda en förundersökning, som utfördes av centralkriminalpolisen. JO ansåg att direktörens och biträdande direktörens förfarande var allvarligt med tanke på laglighetskontrollen. JO beslutade dock att åtal inte behöver väckas, eftersom de falska uppgifterna inte hade orsakat skada för de tjänstemän som klagomålet gällde eller för den klagande. JO gav direktören och biträdande direktören för S:t Michel fängelse en anmärkning för de brott som tillräknades dem (2809/2017*).

FRAMSTÄLLNINGAR

Tio framställningar gjordes, av vilka sju hade anknytning till lagstiftning eller upprättande av interna anvisningar för förvaltningsområdet, två gällde korrigerande av fel och en var en framställning om gottgörelse.

Det har inte stiftats om behörigheten för bedömningscentrumen som beslutar om placering av fångar, annat än i fråga om inledandet av verkställandet. Ingen reglering har utfärdats om vilket bedömningscentrum som är behörigt under den tid då straffet avtjänas och hur man då ska beakta fångens förändrade hemortssituation. BJO bad Rise/keha meddela vad oklarheten i behörigheten ger anledning till (451/2017*).

Enligt Rise/keha ska bedömningscentrumet utreda och beakta vart fången har den mest etablerade

de förbindelsen, t.ex. med stöd av familjeförhållanden. De anhörigas hemort kunde enligt keha betraktas som den hemort som avses i fängelselagen. Keha ska bedöma behoven att ändra lagstiftningen och vid behov kontakta JM/KPO.

BJO bad JM bedöma om regleringen är tillräcklig i situationer där egendom som tillhör fängelset, t.ex. betalkort, överlämnas till fången för användning. Rise/keha underrättades om behovet att ändra föreskriften om Brottspåföljdsmyndighetens betalkort, som utfärdats av Rise/keha, eftersom föreskriften innehöll bestämmelser som keha inte hade behörighet att utfärda (252/2018*).

En avdelnings dagordning hade på grund av oroligheter vid avdelningen ändrats tillfälligt så att celldörrarna var stängda hela dagen. Fångarna fick inte umgås med varandra förutom när de gick ut. Den tillfälliga dagordningen innehöll varken sysselsättning eller fritidsverksamhet för fångarna. I lagen föreskrivs det om grunder för att hålla en enskild fånge avskild från andra fångar.

En dagordning kan inte berättiga till avdelningsspecifika begränsningar, vilka annars måste basera sig på grunder från fall till fall för varje fånge. BJO konstaterade att begränsningar som gäller hela avdelningen ändå i själva verket kan vara nödvändiga i vissa exceptionella, kortvariga situationer som äventyrar säkerheten, där situationen inte kan undvikas i förväg och inte heller lösas med andra metoder. BJO delgav JM detta för bedömning av behovet att ändra lagstiftningen (6542/2017*).

Inga stadganden har utfärdats om behörigheten att besluta om arbete under fångens fritid och rätten att söka ändring i ett beslut. BJO delgav JM detta (6042/2017*).

Av regioncentrumets anvisningar till fängelserna kunde man få uppfattningen att en kopia av fängelsets utlåtande i fångens omprövningsärende inte får ges till fången. BJO konstaterade att en parts rätt till information fastställs i lagen. Anvisningarna kunde ge en felaktig uppfattning om innehållet i rätten till information. BJO uppmanade regioncentrumet att förtydliga anvisningarna (5400/2017).

I slutna fängelser finns det olika förfaranden för huruvida en fånge kan fortsätta inom sysselsättning när fången misstänks eller ha konstaterats använda berusningsmedel. Enligt lagen är planen för strafftiden, ordningen och säkerheten i fängelset samt säkerheten i samhället faktorer som ska beaktas vid placering av fångar i sysselsättning. Placeringsbeslutet kan ändras om det sker förändringar i dessa faktorer. Användning av eller misstanke om användning av narkotika kan i vissa fall vara en grund för ändring av placeringsbeslutet.

Fängelserna bör i förväg och på ett enhetligt sätt specificera om det i fängelset finns sysselsättningar där användare av berusningsmedel inte kan placeras och vilka dessa sysselsättningar är. Nästan inga sådana sysselsättningar borde finnas, eftersom fångarna inte bara är skyldiga utan även har rätt att delta i verksamhet. En stor del av fångarna har narkotikaproblem, vilket innebär att det inte överensstämmer med målsättningarna i fängelselagen att ordna verksamhet som de inte kan delta i.

BJO underrättade redan 2014 keha om följande: Betydelsen av snabbtestets positiva svar inverkar varierande 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. I fängelserna ska fastställas vilken sysselsättning är sådan att användning av berusningsmedel utgör ett hinder för placeringen. BJO delgav återigen Rise/keha sin uppfattning att förfarandena i fängelserna borde göras mer enhetliga (5037/2017*).

På isoleringsavdelningarna i vissa fängelser finns det omöblerade celler med endast en madrass på golvet. Med tanke på en människovärdig behandling är det inte acceptabelt att fångarna måste äta på golvet. Fängelserna bör skaffa möbler till fångarnas celler. Eftersom de situationer där fångar placeras på den isolerade avdelningen skiljer sig från varandra både vad gäller grunden för och syftet med isoleringen, bör man från fall till fall överväga i vilken typ av cell och i vilka förhållanden en fånge ska placeras.

BJO ansåg att det är viktigt att Rise/keha ger fängelserna anvisningar om hur och under vilka omständigheter straff i enrum, observation, observation i isolering och avskildhet under utredning av ordningsförseelse ska verkställas (1276/2017*).

Rise/keha meddelade den 17 augusti 2018 att anvisningar kommer att utfärdas om omständigheterna för verkställande av de nämnda åtgärderna. Keha kommer också att kartlägga möbleringen vid varje enhet och ta ställning till anskaffning av inredning.

BJO konstaterade att Sukeva fängelse måste hitta sätt att öka den tid fångarna på de slutna avdelningarna tillbringar utanför cellen. Fångar som inte deltog i verksamhet hade möjlighet att tillbringa tid utanför cellen cirka två timmar på vardagar och cirka tre timmar på helger. Motionsstunden inomhus hölls samtidigt som vistelsen utomhus. En fånge ska inte behöva välja mellan dessa (3251/2017*).

Sukeva fängelse meddelade den 3 december 2018 att dagordningen har ändrats så att den möjliggör åtta timmar utanför cellen. Dessutom har fångarna motiverats att delta i verksamhet.

Registreringen av kontaktbegränsningar för en häktad i fångdatasystemet är inte enhetlig vid fängelserna. Detta kan medföra problem med anknytning till uppgifternas riktighet och förmedlingen av uppgifter när en fånge flyttas från ett fängelse till ett annat. I ett enskilt fängelse upptäcktes ett avbrott i fängelsets interna informationsförmedling, vilket ledde till att kontaktbegränsningar tillämpades för en häktad ännu efter att domstolens meddelande om att kontaktbegränsningarna ska upphävas hade anlänt till fängelset.

Rise/keha hade i samband med tidigare motsvarande problem meddelat att uppgifterna kommer att skickas direkt till det nya Roti-datasystemet. BJO uppmanade Rise/keha att överväga att förtydliga registreringsförfarandena och utfärda anvisningar till fängelserna redan innan Roti-systemet tas i bruk (3095/2017).

Framställningen om gottgörelse behandlas i avsnitt 3.6.



Till vänster männens gård för utevistelse vid Pyhäselkä fängelse och till höger en cell för observation i isolering. Nedan fängelsets butik "Pyhäksen Puoti".



I Helsingfors fängelse finns låsbara lådor i kylskåpen. Till höger fängelsets övervakade besöksutrymme.

4.7.5 ÖVRIGA AVGÖRANDE

ANMÄRKNINGAR

Utöver det ovan nämnda beslutet om tjänstebrott (2809/2017*) gavs även anmärkningar om lagstridigt förfarande i tre fall.

Kehas förfarande var lagstridigt i ett fall som gällde frigivning av en livstidsfånge i samband med upprättandet av ett utlåtande till Helsingfors hovrätt. Utlåtandet gavs över fem månader efter att materialet som behövdes för upprättandet av utlåtandet hade anlänt till keha (4325/2017*). JO hade redan 2017 gett keha en anmärkning om motsvarande fördröjningar.

Fängelset ska trygga genomförandet av fångens brevhemlighet. Enligt lagen får brevväxling mellan en fånge och en tillsynsmyndighet inte granskas. En väktarpraktikant hade fått i uppgift att granska post. Praktikanten öppnade ett brev som skickats till en fånge av riksdagens justitieombudsmans kansli. BJO konstaterade att fängelset inte hade några tydliga anvisningar om granskning av brev. BJO ifrågasätter att granskningsuppgiften hade getts till en person som genomförde väktarpraktik. BJO gav Pyhäselkä fängelse en anmärkning för lagstridigt förfarande (896/2018*).

En fånge var naken under en säkerhetskontroll som utfördes med hjälp av hund. Rätten att utföra en säkerhetskontroll ger inte rätt att inrikta kontrollen på en fånges nakna kropp. BJO gav två väktare vid Jokela fängelse en anmärkning för lagstridigt förfarande (4633/2017*).

FORTFARANDE ALLVARLIGA BRISTER I RÄTTSSKYDDET – INNEHÅLLET I LAGSTIFTNINGEN ÄR INTE BEKANT, DEN INTERNA LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN BÖR UTVECKLAS

BJO tog upp tillräckligheten hos Rises egen laglighetsövervakning med både Rise/keha och JM/KPO under de samtal som fördes 2018. Enligt 68 § i grundlagen är ministerierna skyldiga att inom sitt

ansvarsområde svara för att förvaltningen fungerar som sig bör. En effektiv intern laglighetsövervakning är en del av en vederbörligt fungerande förvaltning. Detta är i sin tur en del av det rättsskydd som var och en ska garanteras enligt 21 § i grundlagen.

Den interna laglighetsövervakningen är särskilt viktig inom förvaltningsområden där man tvingas ingripa i medborgarnas grundläggande rättigheter. När det gäller frihetsberövade personer förutsätter även de internationella rekommendationerna och förbindelserna samt övervakningsorganens ställningstaganden en fungerande intern laglighetsövervakning förutom den externa övervakningen. I fråga om frihetsberövade personer ska tyngdpunkten för övervakningen ligga på bl.a. behandlingens lämplighet, genomförandet av rättsskyddet samt tjänstemännens kännedom om och efterlevnad av lagen.

Inspektionsbesök är en väsentlig del av övervakningen. Under samtalen mellan BJO och Rise/keha framkom det att inspektionsbesök som utförs av centralförvaltningsenheten kalkylmässigt kan genomföras vart femtonde år vid varje anstalt med den nuvarande takten. Detta kan inte betraktas som tillräckligt.

Brottspåföljdsområdets utbildningscentral ordnade i december 2018 ett seminarium om laglighetsövervakning, vars syfte var att bl.a. fundera över hur den interna laglighetsövervakningen inom förvaltningsområdet kunde effektiveras. JM/KPO har planerat åtgärder för att utveckla övervakningen.

Inom justitieombudsmannens laglighetsövervakning upptäcks kontinuerligt följande typer av fel och lagstridiga förfaranden.

Fel görs i upprättandet av beslut som uppfyller kraven i förvaltningslagen och i lämnandet av anvisningar om ändrings sökande till fångarna, trots att bestämmelserna om detta är tydliga i lagen. Bestämmelserna om fångens rätt att söka ändring ändrades redan den 1 oktober 2006 och kompletterades den 1 maj 2015 med vissa beslutsgrupper i vilka ändring får sökas.

Beslut ska fattas om en fånges begäran att få bo avskilt från andra fångar. Ändring får sökas i beslutet. Beslutet och anvisningen om ompröv-

ningsbegäran ska ges till fången. Fängelset hade endast antecknat en anmälan om att en fånge hade begärt att få bo avskilt (3374/2017). Beslutet om tillstånd att tillfälligt få frångå planen för strafftid i form av övervakad frihet på prov är ett förvaltningsbeslut i vilket ändring får sökas. Fängelsets förfarande var lagstridigt då ingen anvisning om omprövningsbegäran gavs till fången (7201/2017*).

Förfarandet var lagstridigt i ett ärende som gällde observation i isolering, då fången inte fick något skriftligt beslut till vilket en anvisning om omprövningsbegäran skulle ha fogats. Fångens rättsskydd äventyrades också, eftersom fängelset inte hade gjort de anteckningar som förutsätts i fångelseförordningen i fråga om uppföljningen av fångens hälsotillstånd, användningen av observationsoveraller, begäran om att få besöka toaletten och föremål som fången fått till sitt förfogande (6748/2017*).

Det förekommer fortfarande problem med anknytning till beslut som gäller egendom som överlämnas till och fråntas fången (1545/2017 och 3967/2017*). Om egendom avlägsnas från fångens cell, ska ett motiverat beslut inklusive anvisning om omprövningsbegäran ges till fången (2403/2017).

Enligt fängelselagen kan en omprövningsbegäran lämnas till fängelsedirektören eller regiondirektören. Omprövningsbegäran som gällde beslutet om fångens innehav av egendom togs inte emot i fängelset. Fängelsets registratorskontor returnerade begäran till fången utan att behandla den. Väktarna hade vägrat utreda ärendet och uppmanat klaganden att själv skicka omprövningsbegäran till regiondirektören.

Enligt regioncentrumets utlåtande kan en fånge posta omprövningsbegäran själv eller ge den till fängelsets personal för vidarebefordran. En tjänsteman ska ta emot omprövningsbegäran och utan dröjsmål skicka den till den mottagare som fången specificerat, i regel alltså till regiondirektören. Tjänstemannen ska också anteckna tidpunkten då fången har lämnat omprövningsbegäran till tjänstemanen. Tjänstemännen borde ha varit medvetna om och underrättat fången om att fången ock-

så kan anhängiggöra omprövningsbegäran genom att skicka den till fängelsedirektören. BJO instämde i regioncentrumets uttalande (3653/2017).

De flesta beslut som gäller fångar ska fattas utifrån föredragning. Fängelsets förfarande hade varit felaktigt när ett ärende som gällde ett övervakat möte hade avgjorts utan föredragning (5787/2017).

Bestämmelserna i förvaltningslagen är inte alltid tillräckligt bekanta. I klagomålen upprepas t.ex. följande fel. Myndighetens utredningsskyldighet i samband med förvaltningsbeslut hade inte iakttagits (7067/2017 och 4501/2018). Skyldigheten att höra fången kan förbli ouppfylld (5369/2017) eller fullgöras i bristfällig utsträckning (5510/2017 och 2979/2018). Motiveringarna till besluten är ofta bristfälliga (5132/2017). Alla grunder presenteras inte och ofta är de presenterade grunderna inte heller tillräckligt konkreta. BJO har bl.a. konstaterat att det är ofattbart att motiveringarna till beslut som gäller placering på anstalt kontinuerligt beskrivs på en allmän nivå. Innehållet i besluten som gällde klaganden hade under två år förblivit oförändrade (5646/2017).

En fånge måste få kännedom om grunderna för beslut som gäller fången. Detta kan frångås endast av exceptionella skäl. Motiveringar till ett beslut som ska hemlighållas från fången ska antecknas och gå att hitta som en del av beslutet. Därtill ska fången informeras om att denne på grund av sekretess inte fått ta del av alla motiveringar och att fången kan lämna in en begäran om handlingar vad gäller dessa, och att man kan söka ändring i beslutet i domstol. Utan denna information har fången ingen möjlighet att utnyttja rättsskyddsmetoderna som tillkommer hen enligt lagen. BJO har kritiserat förfarandet i situationer där en del av motiveringarna har betraktats som sekretessbelagda för fången (394, 6850 och 5604/2017).

Grunderna för en åtgärd ska antecknas också för sådana åtgärder riktade mot fångar, för vilka inget förvaltningsbeslut i vilket ändring kan sökas fattas. T.ex. när ett urinprov begärs görs ett ingrepp i

fångens skydd för privatlivet och personliga integritet. Begärens lagenlighet ska kunna konstateras i efterhand. BJO bad Rise/keha meddela vilka åtgärder ställningstagandet om registrering av motiveringar har gett anledning till. Har anstalterna fått anvisningar om hur man ska anteckna en misstanke som leder till att urinprov begärs och finns det en plats för sådana anteckningar (5720/2017)?

Rise/keha meddelade om att man instruerar anstalterna om att de vid misstänkt berusningstillstånd ska anteckna grunderna för urin-, saliv eller utandningsprov genom anmälan och anteckna iakttagna tecken på berusningstillstånd samt eventuella övriga grunder på filen "Konstaterande av berusningstillstånd". Det nya kundinformationssystemet som är under beredning kommer att omfatta en möjlighet att välja grund för prövotagning samt anteckna grunderna för en misstanke.

Man kommer inte alltid ihåg att iaktta förfaranden som är i enlighet med god förvaltning. Fången borde ha underrättats om att fångens ansökan om förflyttning hade försvunnit (2954/2017). När klaganden med hjälp av en ärendebblankett begärde information om betalningsgrunderna för lön för arbete på öppen anstalt och sysselsättningspenning, borde det ha redogjorts för grunderna i stället för att klaganden fick svaret "lönen höjs inte" (4544/2017).

Man ska inte ingripa i fångars förseelser med metoder som inte grundar sig på lagen. Det strider mot lagen att tillämpa påföljder som fastställs gemensamt för fångarna. Beslutet att bryta strömmen till spisen i cellavdelningens gemensamma kök på grund av att rökning skett i köket var en förbjuden kollektiv bestraffning. BJO konstaterade att man borde ha ingripit i den förbjudna rökningen t.ex. genom att öka övervakningen och möjliga påföljder borde inom ramarna för ett vederbörligt förfarande riktas endast till de fångar som gjort sig skyldiga till den förbjudna aktiviteten (5891/2017).

I ett fall som gällde beräkning av en livstidsfänges strafftid hade lagen tolkats fel. Enligt lagen kan en fånge som dömts till livstids fängelse för ett brott som begåtts när fången var yngre än 21 år beviljas

villkorlig frigivning tidigast när fången har suttit i fängelse i tio år. Om brottet har begåtts när fången var äldre är den tidigaste möjliga frigivningstidpunkten efter 12 år. Den dömdas ålder vid tidpunkten för brottet påverkar också starttidpunkten för permissioner. Klaganden hade som yngre än 21 år dömts till livstids fängelsestraff för mord och vissa andra brott, av vilka ett, lindrigt betalningsmedelsbedrägeri, hade begåtts efter att klaganden fyllt 21 år.

Enligt Brottsförmyndighetens verkställighetsenhet ledde detta till att tidpunkten för frigivning och permission inte kunde fastställas i enlighet med bestämmelserna om personer under 21 år som begått brott. BJO ansåg att verkställighetsenhetens uppfattning var felaktig. BJO bad verkställighetsenheten och Rise/keha meddela vilka åtgärder beslutet har gett anledning till (4140/2018*).

Enligt uppgift från Rise/keha har man fattat ett nytt beslut om strafftiden för klagande som innebär att tidigaste möjliga tidpunkt för villkorlig frigivning uträknades på basen av 10 år i fängelse.

JM:s/KPO:s övervakningsansvar lyftes fram i fråga om den föreskrift om fångars permissioner som Rise/keha utfärdat. Enligt lagen ska Rise/keha ge närmare föreskrifter om beräkningen av permissionernas antal och längd. Det var fråga om huruvida denna behörighet hade överskridits. BJO konstaterade att det är ändamålsenligt att JM tar ställning till omfattningen av behörigheten att utfärda föreskrifter. BJO överförde klagomålet till KPO för behandling (2624/2018).

JM/KPO meddelade att Rises/kehas behörighet att utfärda föreskrifter inte gäller förutsättningarna eller villkoren för beviljande av permission. Behörigheten att utfärda föreskrifter ska tolkas snävt. Föreskriften innehöll punkter där det inte var fråga om beräkning av antal och längd i enlighet med behörigheten. Föreskriften ska till denna del ändras så att den motsvarar innehållet i behörigheten. Rise/keha meddelade att de har upphävt föreskriften och ersatt den med en ny föreskrift om permissionernas antal och längd (nr 10/004/2018).

PERSONLIG INTEGRITET OCH SKYDD FÖR PRIVATLIVET

I fängelserna är man för att garantera säkerheten tvungen att ingripa i fångarnas personliga integritet och skyddet för privatlivet. Det är dock endast möjligt att ingripa om det finns en lagstadgad rätt att ingripa. Ingrepp ska göras med respekt för fångens människovärde och så finkänsligt som möjligt. Varje år framkommer problematiska förfaranden med anknytning till granskning av fångar, säkerhetsåtgärder, begäran om urinprov och övervakning under hälsovårdsbesök.

Kroppsvisitationer av fångar utfördes med hjälp av en spegel som placerats på golvet. Fången skulle stå naken på spegeln så att fångens intimområden kunde kontrolleras. Detta stred mot lagen. Kontrollmetoden liknade mer en kroppsbesiktning än en kroppsvisitation. Den personliga integriteten som tryggas som en grundläggande rättighet förutsätter att bestämmelserna om kroppsvisitation och kroppsbesiktning inte tolkas extensivt (509/2018*).

Förfarandet är också lagstridigt om fången som är föremål för kroppsvisitationen blir ombedd att naken sätta sig på huk. Den detaljerade visuella kontrollen av ljumskarna och de övriga intimområdena som är målet med uppmaningen att sätta sig på huk är en kroppsbesiktning (7107/2017).

När fångar som ska visiteras klär av sig samtidigt ska det ske på ett sådant sätt att fångarna inte ser varandra nakna (951/2018). En fånge ska inte behöva klä av sig i ett utrymme med kameraövervakning. När en fånge fördes till en isoleringscell fanns det inga grunder för att ingripa i fångens fysiska integritet genom att hålla fången i händerna och leda fången, då fången hade betett sig lugnt i situationen (6439/2017).

Fängelset hade tolkat ett besök med ett ombud som ett oövervakat besök, vilket berättigar till en kroppsvisitation av fången efter besöket. Så är det inte enligt lagen. En fånge kan inte efter ett besök med ett rättegångsombud eller -biträde kroppsvisiteras på grund av att besöket inte har övervakats (5110/2017*).

Ett urinprov får krävas av fången endast i de situationer som nämns i lagen. Ett prov kan inte begäras på grund av beredning av övervakad frihet på prov (1224/2018*). Ett urinprov kan inte krävas av en fånge på grund av en drogfrihetsförbindelse efter att fången inte längre befinner sig på den kontraktsavdelning där drogfrihetsförbindelsen gavs i samband med placeringen. Förbindelsen upphör att gälla när fången flyttar bort från kontraktsavdelningen (4873/2017).

En fånge borde ha fått klä sig i andra kläder än fångelsekläder när fången fördes till hälsovård utanför fängelset. Användningen av handbojor var överdimensionerad, då väktarna var närvarande under vårdtillfället (4090/2017). En fånge har rätt att få vård utan att utomstående är närvarande under vårdtillfället. Huruvida det är nödvändigt att en väktare är närvarande ska övervägas separat från fall till fall och det ska finnas en konkret grund för närvaron. Man ska förhandla med läkaren om detta. Det fanns inga grunder för direkt bevakning i samband med akut kejsarsnitt och den tid som tillbringades på uppvakningsavdelningen (154/2018).

Granskning av besökare ska ske på ett finkänsligt och respektfullt sätt. Besökare kan inte förpliktas att gå in till mötet i strumpfötter. Strävan att underlätta och påskynda granskningen ger inte rätt att kräva att besökaren tar av sig skorna under hela besöket (7158/2017*).

GENOMFÖRANDET AV PLANERING AV STRAFFTIDEN ÄR FÖRKNIPPAT MED PROBLEM

Lagstiftningen som gäller planering av strafftiden har varit i kraft ända sedan 2006. Enligt BJO:s observationer fungerar inte planeringen av strafftiden på det sätt som lagstiftaren har avsett. Målen för verkställandet av straff förverkligas inte för alla fångar. Problemen försämrar fångarnas rättsskydd. Den jämlika behandlingen av fångar äventyras.

Planen för strafftiden ska följas upp i fängelset åtminstone tre gånger per år. Uppföljningen ska ske tillsammans med fången. I fängelset skötte ett multiprofessionellt team uppföljningen utan

att fången själv var närvarande. Det huvudsakliga syftet med uppföljningen, samarbetet med fången, uppfyllades inte med ett sådant arrangemang. Fångens ska ha möjlighet att diskutera de mål som ställts upp i planen för strafftiden och genomförandet av målen.

Fångens ska få anvisningar om hur det är möjligt att nå målen. Det är också väsentligt för uppföljningen att den utförs av en särskilt utnämnd ansvarig person som har hela ansvaret för granskningen av planen för strafftiden. BJO bad keha meddela vilka anvisningar fångelserna hittills har fått om korrekta och enhetliga tillvägagångssätt samt vilka åtgärder BJO:s konstateranden om problematiska förfaranden har gett anledning till (4343/2017*).

Uppfyllandet av målen med planen för strafftiden har bedömts utan att höra fången. I fråga om mål som tidigare redan hade bedömts som delvis uppfyllda hade man antecknat att de inte hade uppfyllts eller alls framskridit. Fängelsets tjänstemän hade olika uppfattningar om på vilka grunder detta kan göras. Enligt BJO måste en ändring motiveras med hänvisning till så konkreta faktorer som möjligt.

I sådana situationer är diskussionen med fången viktig. När det gäller uppfyllandet av målen är det fråga om beaktande av hela straffperioden. Det är problematiskt om uppfyllandet av målen endast bedöms under en uppföljningsperiod på några månader. Bedömningen av uppfyllandet av målen borde utvecklas. BJO informerade också keha om både detta och om att det enligt regioncentrumet och bedömningscentrumet behövs utbildning inom detta område (5076* och 6309/2017).

Ett av målen med planen för strafftiden var att upprätthålla fångens nära familjeförhållanden. Fångens ansökte om förflyttning till ett fängelse som fanns närmare fångens familj. Det var betydligt svårare och dyrare för familjen att besöka fången i det fängelse där fången var placerad än i det fängelse till vilket fången sökte om förflyttning.

Bedömningscentrumet godkände inte förflyttningen. Bedömningscentrumet motiverade detta med att fångens hemort enligt befolkningsdatasystemet fanns i bedömningscentrumets område.

Inga andra detaljerade motiveringar framställdes. Det fängelse till vilket fången hade ansökt om förflyttning fanns i ett annat bedömningscentrums område, där också fångens familj bodde. Det andra bedömningscentrumet hade samtyckt till en förflyttning. Enligt BJO hade det varit motiverat att flytta fången till fängelset som fanns nära fångens familj. Bedömningscentrumets beslut stödde inte målet i planen för strafftiden (451/2017*).

BOENDEFÖRHÅLLANDENA, TIDEN SOM TILLBRINGAS UTANFÖR CELLEN OCH SYSSEL- SÄTTNINGSPLIKTEN

Det framkommer kontinuerligt att slutna fångelser inte förmår ordna tillräckligt med verksamhet för fångarna för att fullgöra sysselsättningsplikten och inte heller fritidsverksamhet. Under 2018 behandlades också oförhållandena i boendecellerna och på isoleringsavdelningarna.

Förhållandena på avdelning C 3 i Riihimäki fängelse samt omfattningen av och kvaliteten på den tid fångarna tillbringar utanför cellen har redan länge gett anledning till kritik från både den högsta laglighetsövervakaren och det internationella övervakningsorganet. Situationen verkar inte ha förändrats nästan alls under årens lopp. Fångens rätt att fullgöra sin sysselsättningsplikt förverkligades bristfälligt på avdelning C 3. Inte heller fångelsernas skyldighet att ordna fritidsverksamhet för fångarna förverkligades i tillräcklig utsträckning.

Även om det i ett fängelse kan finnas avdelningar med olika övervakningsgrad och funktioner, får en avdelning inte vara så sluten och ha så begränsad funktion att de lagstadgade bestämmelserna om strafftidens målsättningar, behandling av och förhållandena för fångar samt ordnandet av sysselsättning och fritidsverksamhet inte förverkligas.

BJO bad Riihimäki fängelse och Södra Finlands brottspåföljdsregions regioncentrum lämna en redogörelse för dagordningen vid avdelning C 3 samt den tid som varje fånge tillbringar utanför cellen, sysselsättningens och fritidsverksam-

hetens kvalitet och den tid fången har till förfogande för dessa. BJO bad också om en redogörelse för hur avdelningens celler hade inretts (2336/2017*).

Enligt Riihimäki fängelse får cellerna tillbringa sex timmar utanför cellen på vardagar och fyra timmar på helger. En stol har lagts till i cellens inredning. Fångarna går ut som en grupp på den stora gården. Enligt regioncentrumet har situationen på avdelningen blivit bättre, men det finns fortfarande skäl för fängelset att aktivt försöka utveckla verksamhet som motsvarar fångarnas individuella behov.

Fångarnas möjlighet att använda telefon förverkligades inte i tillräcklig utsträckning på avdelning C 3. På grund av att cellerna var öppna så kort tid hade fångarna tid att ringa endast på förmiddagarna, då barnen i regel är på dagis eller i skolan och arbetande personers arbetstider och arbetsuppgifter kan vara ett hinder för samtal. BJO konstaterade att det faktum att samtalsstiden infaller enbart på förmiddagen, i synnerhet om det inte heller på separat begäran är möjligt att ringa på kvällen, strider mot myndighetens skyldighet att stöda en fånges familjeliv, mot målen i fängelselagen och mot ett av de huvudsakliga syftena med fångars rätt att använda telefon (2791/2017).

En fånge var tvungen att i nästan ett halvt år bo på en avdelning där andra fångar trakasserade och hotade hen. All vistelse utanför cellen måste ordnas avskilt från de andra fångarna. Möjligheten att tillbringa tid utanför cellen var ytterst begränsad. Förhållandena för utomhusvistelse lämpade sig inte för tillämpning under en längre tid. Dessa boendeförhållanden var inte ändamålsenliga. Rise är skyldigt att se till att fångarna kan avtjäna sitt straff på ett säkert sätt utan att isoleras i sin egen cell. Bedömningscentret borde mer aktivt ha försökt hitta en lösning på situationen och fången borde ha flyttats till ett annat fängelse i ett tidigare skede (6792/2017*).

BJO lämnade det ovan beskrivna förslaget om förhållandena i isoleringscellerna till Rise/keha (1276/2017*). Placeringen i isoleringsceller har också i övrigt lyfts fram.

Förfarandet för placering av en fånge i isoleringscell var felaktigt. Det var fråga om en omöblerad cell som hade indelats i ett boendetrymme

och ett serviceutrymme med en gallervägg. Boendetrymmet var av storleken 2x2 meter, d.v.s. 4 m². I cellen fanns en övervakningskamera. En säkerhetsmadrass hade placerats på golvet i cellen. Toaletstolen i cellen fanns i boendetrymmet bredvid gallerväggen. Fången placerades i cellen medan en ordningsförseelse utreddes och för att avtjäna ett disciplinstraff. I sådana situationer ska cellen vara möblerad, om det inte finns betydande säkerhetsgrunder för placering i en omöblerad cell.

Det faktum att cellen var så liten stred mot rekommendationerna och anvisningarna. Det fanns inga lagbaserade orsaker för kameraövervakningen. Fången var placerad i samma cell även under en period av avskildhet från andra fångar enligt 18 kap. 5 § i fängelselagen. Avskildhet ger inte rätt att låta en fånge bo i förhållanden som avviker från de normala cellförhållandena (3043/2017*).

YTTRANDEFRIHET, SKYDD FÖR MEDDELANDEN OCH KONTAKTER UTANFÖR FÄNGESET

Fångar har en lagstadgad rätt att lyssna på radio-program. Det är fråga om ett delområde av den yttrandefrihet som tryggas i grundlagen. Fångens yttrandefrihet förverkligas inte om inte fången kan välja vilka radiokanaler hen vill lyssna på. Fängelset valde 10 kanaler till centralradion av de cirka 30 kanaler som hörs i området. Enligt fängelsets redogörelse förekom det problem i samband med överlåtandet av egna radior till fångarna.

BJO konstaterade att utgångspunkten är att en radio är en apparat som ska och kan överlåtas till en fånge. Om fängelset inte har tillräcklig kunskap att granska apparaten och bedöma dess tekniska egenskaper med tanke på anstaltens säkerhet, ska utomstående experthjälp anlitas för att granska apparaten (3516/2017*).

I det telefonsystem som används av fångarna uppstod ett fel som berodde på verksamheten i det företag som ansvarade för systemet. Saldot på fångarnas telefonkonto minskade och vissa fångars saldo försvann helt. Utan saldo går det inte att ringa. Enligt BJO är det i sista hand Rises ansvar att se till att fångarna har möjlighet att använda telefon. Fångarnas möjlighet att ringa skulle inte ha fått försämrats väsentligt på grund av ett fel i

systemet. Fångar vars telefonsaldo försvann helt borde ha fått använda telefonen på fängelsets bekostnad i större utsträckning än enbart för att ringa rättegångsbiträdet och "obligatoriska" samtal.

I telefonsystemet för fångar finns en spärr för vidarekoppling av samtal, som bryter samtalet om det kopplas vidare till något annat nummer än det som ursprungligen valts. Fångarnas telefontrafik får övervakas i slutna fängelser, och det är således inte olagligt att spärra vidarekoppling av samtal. Enligt BJO ska fångarnas samtal till rättegångsombud och myndigheter ordnas på något sätt även i dessa situationer.

I fråga om skyddet för privatlivet i samband med telefonsamtal konstaterade BJO att en telefon som är avsedd att användas av fångar ska skyddas eller placeras så att telefonsamtal med normalt röstläge inte kan höras av utomstående. BJO bad Vanda fängelse, Södra Finlands brottspåföljdsregions regioncentrum och Rise/keha meddela hur en fånge i en situation där vidarekoppling av samtal spärras kan sköta sina samtal till myndigheter och rättegångsombud. Dessutom bad BJO Vanda fängelse meddela hur skyddet för privatlivet säkerställs (4065/2017).

Vanda fängelse meddelade att fångarnas telefoner, med undantag av tre avdelningar, kan placeras i utrymmen där skyddet för privatlivet säkerställs under samtalen. Regioncentrumet har i samarbete med fängelset utvecklat en fungerande lösning även för situationer där samtal vidarekopplas.

Om fängelset läser brevväxling mellan två fångar, ska fängelset underrätta båda fångarna om detta. Skyldigheten att underrätta fångarna har inte begränsats i lagen så att den endast gäller antingen den fånge som skickat brevet eller den fånge som tagit emot brevet (4849/2017*).

ÖVRIGA MISSFÖRHÅLLANDEN I BEHANDLINGEN AV FÅNGAR

En fånge ville rösta i presidentvalet i den förhandsröstning som ordnades i fängelset, men fången hade inget identitetsbevis. Väktarna hade vägrat styrka fångens identitet för valfunktionärerna.

Enligt BJO kan ett sätt att utreda identiteten vara att fängelsets personal styrker fångens identitet om valnämnden godkänner detta (530/2018*).

Aktualiteten hos innehållet i dagstidningar och tidskrifter som anskaffas av eller levereras till fången får inte äventyras i oskälig omfattning på grund av fängelsets granskningsåtgärder. Granskningen av kvällstidningar som fördes till fångarna hade tagit två veckor. Enligt BJO hade oskäligt lång tid gått åt till granskningen (6537/2017).

BJO ansåg att det var motiverat att nikotintuggummin såldes i anstaltsbutik. I tre slutna fängelser ingick inte nikotintuggummin i butikens sortiment. Detta motiverades med att tuggummi medför olägenheter för renligheten och säkerheten. Enligt BJO är det inte fråga om så stora olägenheter att det vore motiverat att låta bli att inkludera nikotintuggummin i sortimentet. Det fanns inte heller några andra grunder för att avvika från den praxis som tillämpades i övriga fängelser (2259/2017*).

PROBLEM MED ATT UTREDA KLAGOMÅL

För att laglighetsövervakningen ska vara effektiv och avgörandena korrekta bör justitieombudsmannen få tillgång till alla utredningar som påverkar ärendet. Myndigheter och andra som sköter offentliga uppdrag är enligt grundlagen skyldiga att ge justitieombudsmannen den information som behövs för laglighetskontrollen. Om det finns anledning att anta att ett ärende kan ge anledning till kritik mot den övervakades förfarande, ska justitieombudsmannen innan ärendet avgörs ge den övervakade tillfälle att bli hörd med anledning av ärendet.

I fängelserna vet man ofta väl att tjänstemannens tjänsteskyldighet är att ge den högsta laglighetsövervakaren de utredningar som hen ber om, och att de utredningar som ges ska vara sanningsenliga och besvara de påståenden som klaganden gett. Även om bestämmelserna är tydliga, förekommer det ändå ibland problem i samband med utredningen av klagomål.

En bristfällig utredning lämnades till BJO. Keha konstaterade i sitt utlåtande att fängelset inte hade tagit ställning till ett av klagandens påståenden. BJO underrättade keha om att keha borde ha begärt en tilläggsutredning av fängelset i ärendet, i stället för att enbart konstatera att utredningen var bristfällig (6792/2017*).

Enligt klaganden var motiveringarna till beslutet om ett öovervakat besök otillräckliga. Fängelset hade inte i heller i den utredning som gavs i klagomålet redogjort för de fakta på vilka beslutet hade grundat sig. Förutom motiveringarnas bristfällighet fäste BJO fängelsets uppmärksamhet på att en utredning ska begäras av objekten för klagomålet när objekten kan individualiseras, i detta fall av föredraganden i ärendet och av beslutsfattaren (671/2017).

BJO bad fängelset om en tilläggsutredning, eftersom ingen utredning hade getts av den brottspåföljdschef som fattat beslut om att begära urinprov. Det visade sig att brottspåföljdschefen redan hade lämnat en skriftlig redogörelse i klagomålsärendet, men fängelset hade inte vidarebefordrat den. BJO gjorde fängelset uppmärksam på att objektet för klagomålet ska lämna en egen redogörelse i ärendet. Fängelseledningen ger dessutom ett eget utlåtande, där ärendet bedöms juridiskt, eller en egen redogörelse, om det också är fråga om fängelsedirektörens egen verksamhet (4873/2017).

BJO fäste fängelsets uppmärksamhet på att när laglighetsövervakaren begär en utredning av en myndighet ska myndigheten ta ställning till de påståenden som framförs i klagomålet och svara på de frågor som ställs i utredningsbegäran (3967/2017*).

4.8

Ekonomisk verksamhet, betalningsstörningar och utsökning

Till detta sakområde hör ärenden som gäller utsökning, konkurs, skuldsanering för privatpersoner samt företagssanering som de största sakområden. Om ett klagomål gäller t.ex. utsökning eller annan verkställighet hänförs det till denna kategori även om det är fråga om en domstols förfarande. Här upptas även i bredare omfattning förfaranden på området skuldsättning och betalningsstörningar som omfattas av justitieombudsmannens behörighet. Typiska exempel är indrivningsförfarandet vid myndigheter och inkassoföretags förfarande vid indrivning av offentligt rättsliga fordringar. Här behandlas även ordnandet av ekonomi- och skuldrådgivning.

För den ekonomiska verksamhetens del omfattar ärendehelheten konkurrensövervakning samt konsumentombudsmannens verksamhet och konsumentrådgivningen. Av den ekonomiska verksamhetens myndighets- och offentliga uppdrag behandlas i detta sammanhang även finansinspektionen, näringslivsstödsfrågor och ärenden som gäller Patent- och registerstyrelsens förfarande samt en del klagomål som gäller tillsynen av näringar.

Ärendena inom detta sakområde avgjordes fram till den 30 september 2018 av BJO *Maija Sakslin* och därefter av BJO *Pasi Pölönen*. Huvudföredragande var referendarierådet *Riitta Länsisyrjä*. Äldre JO-sekreterare *Terhi Arjola-Sarja* har också verkat som föredragande i ärendena som framförs i detta avsnitt. Hon var även huvudföredragande under en del av året.

4.8.1 LAGSTIFTNING

Ändringen av utsökningsbalken som trädde i kraft den 1 februari 2018 strävar efter att avlägsna utsökningens flitfallor. Enligt den nya lagen har en sådan utsökningsgäldenär som fått arbetslöshetsförmån i minst 258 dagar och som omfattas av inkomstgränsutmätningen rätt till uppskov av utmätningen av lön. Rätten till uppskov är sex månader. För andra utsökningsgäldenärs del kan utmätningssmannen efter övervägande bevilja uppskov i fyra månader. En ny ansökan om uppskov kan i regel förkastas om den på väsentligt sätt äventyrar fordringsägaren rätt att få betalning.

Vid indrivning av underhållsbidrag kan uppskov beviljas endast av vägande orsaker. Även en fysisk persons regelmässiga näringsinkomst kan undantas från utmätningen i en större del än regelenligt, om gäldenären blir näringsidkare efter en lång arbetslöshet. Lagutskottet betonade i sitt betänkande om lagförslaget vikten av information om reformen och att man i utmätningssmannens rådgivning styr personen till ekonomi- och skuldrådgivningen om personen kan ha förutsättningar för privatpersonens skuldsanering.

Regeringen fastställde 2018 åtgärder för bekämpning av överskuldsättning. I detta syfte genomförde justitieministeriet (JM) en utredning om inrättande av ett s.k. register för insamling av positiva kreditupplysningar. Andra metoder med vilka JM eftersträvade bekämpning av överskuldsättning var t.ex. att skärpa ränteregleringen för konsumentkrediter, utreda en skärpning av bestämmelserna om reklam för konsumentkrediter, centralisera ekonomi- och skuldrådgivningen till rättshjälpsbyråerna, förbättra incitamenten för

sysselsättning av utsökningsgäldenärer, stärka utbildningen i ekonomiska färdigheter, förbättra stödet till dem som försätts i utsökning för första gången, påskynda konkursförfarandet samt utreda befrielse av företagare från skuldansvar.

I slutet av 2018 behandlade riksdagen regeringens förslag till organisationsändringar som hänför sig till reformeringen av utsökningsväsendets struktur. Riksfogdeämbetet, som fungerar som centralförvaltningsämbete, och de 22 utsökningsverken föreslogs gå samman till en enda riksfattande inrättning, Utsökningsverket. I samband med reformen ska verkställighetsförfarandet indelas i omfattande verkställighet, specialverkställighet och basverkställighet.

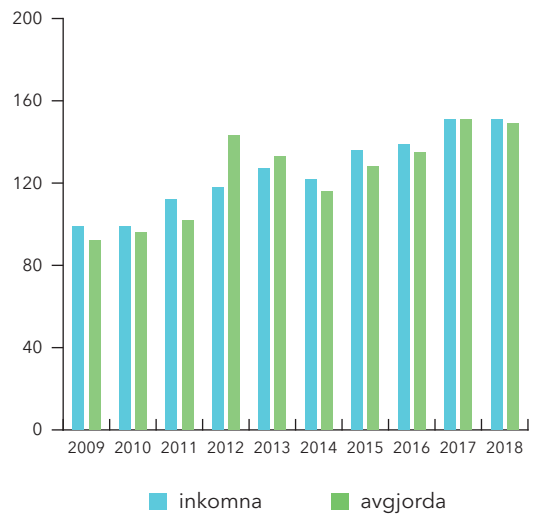
Till denna del konstaterade grundlagsutskottet att det i lagen bör föreskrivas mer specifikt om de nämnda slagen av verkställighet, i synnerhet basverkställigheten, än vad som föreslås. Enligt grundlagsutskottets uppfattning ska grunderna för t.ex. behörigheten inom basverkställigheten och överföringen av utsökningsärenden till omfattande verkställighet framgå av lagen. Dessa faktorer hade uppmärksamats även i det expertutlåtande som företrädaren för justitieombudsmannens kansli gav lagutskottet (4489/2018).

4.8.2 BETYDELSEFULLA OBSERVATIONER UR LAGLIGHETSÖVERVAKNINGENS SYNVINKEL

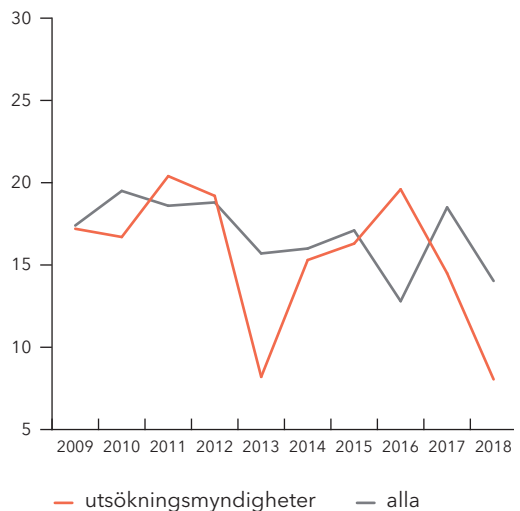
Under berättelseåret tog JO emot 151 ärenden och avgjorde 152 ärenden. Majoriteten av dessa gällde utsökningspraxis. 14 åtgärdsavgöranden gavs i klagomålen och de egna initiativen. Antalet avgjorda klagomål med anknytning till ekonomisk verksamhet var 25.

BETALNINGSTÖRNINGAR OCH INDRIVNING

JO har behandlat klagomål där en dom från en tvist har lett till anteckning om betalningstörning, trots att ärendet egentligen har handlat om att lösa en konflikt om betalningsskyldighet. JO



*Inkomna och avgjorda klagomål
under åren 2009–2018*



Åtgärdsprocent under åren 2009–2018

tog på eget initiativ upp ärendet för allmän utredning. JO konstaterade att man från JM:s informationssystem inte till kreditupplysningsbolag bör överlämna sådana här uppgifter som motstrider kreditupplysningslagen och personuppgiftslagen. För att kunna förverkliga rättsskyddet för gäldenärerna är det viktigt att felaktiga anteckningar som beror på bristfällig funktion i informationssystemet avlägsnas från kreditupplysningsregistren och att överlämnandet av sådana uppgifter till kreditupplysningsbolagen alltid förhindras i fortsättningen (945/2016*).

JM meddelade JM att man lagt till en ny kod i Tuomas-systemet som kan användas för att förhindra att bestridna avgöranden som är under behandling överförs till ett kreditupplysningsbolag. Rättsregistercentralen hade även tagit kontakt med kreditupplysningsbolag som uppgav att felet i fråga inte föranlett nya felaktiga anteckningar om betalningsstörningar efter att den nya koden tagits i bruk.

JO gav JM:s svar till kännedom för dataombudsmannen som övervakar kreditupplysningsregisterhållarnas verksamhet för eventuella åtgärder (se även JO:s berättelse från 2017 s. 212).

År 2018 fick JO kännedom om fall där en part konstaterade att ett kreditupplysningsbolag inte på gäldenärens begäran hade tagit bort anteckningen om betalningsstörningar i sådana fall som avses här. Därför började JO på eget initiativ utreda vilka åtgärder dataombudsmannen hade vidtagit för att säkerställa att inga felaktiga anteckningar blivit kvar i kreditupplysningsregistren. Behandlingen av ärendet pågick fortfarande vid årsskiftet (3274/2018). Det ingår inte i justitieombudsmannens behörighet att övervaka privata kreditupplysningsbolag.

En viktig aspekt på överskudsättning är den kumulering av kostnader som indrivning orsakar personer som ofta också i övrigt är i en utsatt position.

Klaganden bad justitieombudsmannen utreda varför bl.a. Vanda stad via en indrivningsbyrå krävde betalning av redan preskriberade fordringar. Indrivningsbyrån hade den 5 maj 2017 skickat ett brev, där det meddelades om två lån vid Vanda stadsbibliotek som förfallit den 21 augusti 2001

och materialkostnader med anknytning till lånen. BJO ansåg att det var fråga om fullgörande av kommunens lagstadgade uppgift, en avgift som uppbärs med stöd av lag, vilken enligt 1 § i lagen om verkställighet av skatter och avgifter och 2 § i förordningen som utfärdats med stöd av denna lag verkställs som en offentlig avgift enligt lagen i fråga och med efterlevnad av bestämmelserna om preskribering av en avgift enligt samma lag.

Indrivningen av avgiften påverkas inte av om det i lagen där det föreskrivs om avgiften hänvisas separat till tillämpningen av lagen om verkställighet av skatter och avgifter. Då bestäms preskriptionstiden med stöd av 20 § i lagen och är fem år. Preskriberingen kan inte heller avbrytas.

Kommunen är skyldig att övervaka indrivningen av sina fordringar och verksamheten hos det indrivningsföretag som sköter indrivningen med stöd av ett uppdragsavtal. Kommunen ska följa indrivningslagen och god indrivningssed, enligt vilken en preskriberad fordran eller en fordran som har upphört av andra skäl inte får drivas in. Enligt den erhållna utredningen hade man avstått från att driva in de fordringar som avses här. Det framgick inte heller av handlingarna att den fordran som i klagandens fall hade preskriberats skulle ha betalats.

BJO konstaterade att han hade bedömt fordringens juridiska karaktär på ett annat sätt än staden. Denna bedömningsgrund har en betydande inverkan på bedömningen av preskriberingen, eftersom preskriptionen av en privaträttslig fordran kan avbrytas med stöd av preskriptionslagen och det då är möjligt att fortsätta indrivningen, vilket inte är fallet för offentlighetsrättsliga fordringar. Det finns skäl för BJO att anta att denna praxis har varit oklar även i andra kommuner innan den nya lagen trädde i kraft 2017.

För att utreda frågan och kunna utfärda möjliga anvisningar delgav BJO undervisnings- och kulturministeriet sitt beslut så att ministeriet kan vidta åtgärder för att säkerställa att kommunerna inte driver in preskriberade fordringar. BJO delgav även Vanda stad sin uppfattning om att förfarandet är lagstridigt om indrivningen av en fordran fortsätter efter att fordringen har preskriberats (3379/2017).

EKONOMI- OCH SKULDRÅDGIVNING

Anordnandet av ekonomi- och skuldrådgivning överfördes fr.o.m. den 1 januari 2019 från regionförvaltningsverken och kommunerna till rätts- hjälps- och intressebevakningsdistrikten. Rätts- hjälpsbyråerna producerar tjänsten. Distrikten kan även skaffa tjänster inom ekonomi- och skuldrådgivning som köptjänster. Den allmänna styrningen och tillsynen av tjänsterna överfördes från Konkurrens- och konsumentverket till JM. De nuvarande serviceproducenternas heltidsanställda personal överfördes med vissa förutsättningar till rättshjälps- och intressebevakningsdistriktens tjänst. Det blev inga ändringar i rådgivningens uppgifter och innehåll.

Överskudsättning är en viktig följd av och orsak till fattigdom. Därför är det ytterst viktigt att styra den ekonomiska kontrollen och ge råd när man strävar efter att säkerställa den grundläggande inkomst som alla behöver för ett människovärdigt liv.

BJO ansåg att kommunen när den åtog sig ansvaret för att anordna ekonomi- och skuldrådgivningen också åtog sig ansvaret för att principerna för god förvaltning som garanteras i grundlagen verkställs. BJO kritiserade Uleåborgs stads förfarande i samband med anordnandet av ekonomi- och skuldrådgivning. I uppdragsavtalet som ingicks med regionförvaltningsverket hade Uleåborgs stad förbundit sig att tillhandahålla ekonomi- och skuldrådgivningstjänster antingen själv eller som köptjänst så att tre heltidsanställda skuldrådgivare ansvarar för tillhandahållandet.

Enligt avtalet ”kan Uleåborgs stad dessutom på egen bekostnad anordna ekonomi- och rådgivningstjänster på högre nivå än den miniminivå som specificeras i avtalet”. I avtalet beskrevs också uttryckligen t.ex. verksamhetsställenas placering och antal samt personernas behörighet. Däremot innehöll avtalet inga kvalitetskrav för den tillhandahållna tjänsten.

I klagandens ärende motsvarade kundens kötid fram till den första förhandlingen den genomsnittliga väntetiden vid enheten. Klaganden fick vänta i cirka fem månader innan den egentliga

utredningen inleddes och fick förhandla med en skuldrådgivare efter en väntetid på cirka sex månader. BJO konstaterade att det i ett läge där kundens ekonomiska situation är allvarligt försämrad är av största vikt att kunden får rådgivning för att kartlägga den ekonomiska situationen och lämna in en ansökan om skuldsanering för privatpersoner (1210/2017).

BJO undersökte på eget initiativ frågan om anordnande av ekonomi- och skuldrådgivning på uppdrag av en församling inom den evangelisk-lutherska kyrkan i Finland. Enligt BJO kunde inte enbart det faktum att ekonomi- och skuldrådgivningen ordnades i församlingens lokaler anses kränka religionsfriheten. Nu var det dock fråga om att församlingen fungerade som anordnare av ekonomi- och skuldrådgivningstjänster i regionen.

Vid en bedömning av vilken aktör som lämpar sig för att sköta uppgifter i egenskap av tillhandahållare av ekonomi- och skuldrådgivningstjänster bör man som en aspekt beakta att ingens övertygelse eller religionsfrihet kränks samt att lösningen inte leder till ett slutresultat som kan kritiserar ur ett likabehandlingsperspektiv. Det var viktigt att representanter för alla samhällseliga eller religiösa ideologier har lika lätt att vända sig till ekonomi- och skuldrådgivningen, som är en lagstadgad tjänst.

Enligt BJO kan enbart det faktum att församlingen ansvarar för ekonomi- och skuldrådgivningen vara ett hinder för att en person ska vända sig till ekonomi- och skuldrådgivningen. En person som vänt sig till ekonomi- och skuldrådgivningen kan uppleva situationen som pinsam eller obekvämt om personen representerar ett annat religiöst eller samhällligt tankesätt än församlingen som tillhandahåller tjänsten. Enligt BJO ska en lämplig tillhandahållare av ekonomi- och skuldrådgivning vara så neutral som möjligt i fråga om de ideologiska kopplingarna, inte bara med tanke på religionsfriheten och likabehandlingen av medborgarna i allmänhet utan också i en bedömning som omfattar den offentliga maktens opartiskhet.

Det som framfördes i utredningen, att den som behöver ekonomi- och rådgivningstjänster inte är bunden till rådgivningsstället i sin egen region utan har möjlighet att uppsöka tjänster i valfritt rådgivningsområde, löser inte enligt BJO problemen på en mer allmän nivå (2783/2017*).

UTSÖKNINGSFÖRFARANDE

BJO gav flera avgöranden som ledde till åtgärder i frågor som gällde tillvägagångssätten vid utsökning, utmätningsmannen förfarande och beslutsfattandet. Klagomålen gällde ofta innehållet i utmätningsmannens rådgivningsskyldighet och rådgivningens tillräcklighet.

Skyldighet att lämna uppgifter och rådgivning

I två klagomål kritiserades användningen av tjänsten Medborgarkontot, tillhandahållen av Statens center för informations- och kommunikationsteknik (Valtori), som leveranskanal för meddelanden om utsökning.

Användningen av Medborgarkontot grundar sig på en bestämmelse i utsökningsbalken. Med stöd av det skriftliga klagomålet är det dock uppenbart att det förekommer situationer där det har funnits en risk att utsökningsgäldenären inte ens genom att iaktta skälig omsorgsfullhet har fått information om utsökningsindrivning i sitt ärende. Följden har, liksom i klagandens fall, kunnat vara en anteckning om insolvens i kreditupplysningsregistret.

Med tanke på bedömningen av klagomålsärendet var det väsentligt att den skattepost som avses i fallet med stöd av tidpunkten för anmälan hade överförts till utsökningsindrivning först i januari–februari 2017. Klaganden var alltså inte kund hos utsökningen år 2016, när ett separat brev om att utsökningen börjar använda Medborgarkontot skickades till alla som var kunder hos utsökningen.

I detta fall var det också fråga om att Medborgarkontot hade tagits i bruk ett år tidigare för en annan offentlig tjänst. I det skede då klaganden hade börjat använda systemet hade utsökningen

ännu inte använt Medborgarkontot för delgivningar, eftersom regleringen om detta alltså trädde i kraft först den 1 juni 2016 efter en ändring av utsökningsbalken och Medborgarkontot togs i bruk den 1 augusti 2016.

Med tanke på gäldenärens rättsskydd var det alltså av största vikt att gäldenären fick information om rättsverkningarna av ibruktagandet av tjänsten. Även grundlagsutskottet har betraktat påminnelsemeddelandena om lagring av uppgifter i tjänsten som centrala med tanke på gäldenärens rättsskydd. Det framgår av klagandens kopior av dessa meddelanden att påminnelsemeddelandet inte innehöll någon information om vilken myndighet som hade skickat dokumentet till tjänsten.

Det framgick inte heller av textmeddelandena att avsändaren var Valtori. Även om klaganden möjligen hade fått allmän information om att utsökningen ansluter sig till tjänsten, var det problematiskt för klaganden att sammankoppla denna information med ett anonymt påminnelsemeddelande som togs emot en lång tid efteråt.

BJO ansåg dock att det inte fanns skäl att misstänka att utsökningsmyndigheterna hade förfarit i strid med lagen i detta ärende och klagomålet ledde inte heller för Valtoris del till misstankar om lagstridigt förfarande eller försummelse. Eftersom tjänsten Medborgarkonto inte längre användes och meddelandetjänsten i Befolkningsregistercentralens (BRC) Suomi.fi-nättjänst användes som meddelandetjänst, ansåg BJO att det är motiverat att utreda den nya meddelandetjänstens funktion med tanke på tryggheten av parternas rättsskydd. Detta togs upp i samband med BJO:s inspektion vid BRC 2018. Enligt den mottagna utredningen bestämdes innehållet i påminnelsemeddelandena av den myndighet som tagit i bruk tjänsten.

BJO betonade att en användare av en sådan ny och ännu relativt okänd digital tjänst förväntas ha ett betydligt självständigare beteende än vad som tidigare var fallet i samband med myndighetsärenden. Därför är det särskilt viktigt att å ena sidan den allmänna informationen och betonandet av förbindelsens karaktär på BRC:s och myndigheternas webbsidor och å andra sidan sättet att sända information till individer och innehållet i infor-

mationen uppfyller de förutsättningar som fastställs i förvaltningslagen och lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet.

BJO konstaterade att man ska fästa vikt vid dessa faktorer i samband med förhandlingarna med användaraktörerna. När meddelanden som gäller val sänds via meddelandetjänsten ska man i synnerhet överväga påminnelsemeddelandets innehåll vid sidan av informationen (5803/2018*). BJO bör i samband med inspektioner eller på något annat sätt som BJO anser är lämpligt utreda påminnelsemeddelandenas innehåll i synnerhet när det gäller utsökningen.

FÖRFARANDE FÖR REALISERING AV EGENDOM

BJO började på eget initiativ utreda frågan om tillkännagivande av det lägsta godtagbara budet vid auktionsförsäljning som sker på internet. För utredningen gick Riksfogdeämbetet igenom alla utsökningsverkens försäljningsannonser under en dag i fråga om fastigheter och bostadsaktier. Alla försäljningar av fastigheter utom en genomfördes i form av nätauktioner. Det lägsta godtagbara budet hade tillkännagivits i 27 annonser (av 48) antingen enbart i euro eller både i euro och med ord. Alla försäljningar av aktielägenheter genomfördes i form av nätauktioner. Motsvarande siffror för bostadsaktiernas del var 8 (av 19).

Utifrån Riksfogdeämbetets redogörelse konstaterade BJO att det lägsta godtagbara budet inte alltid tillkännages vid utsökningsmännens försäljningar som ordnas via internet, även om det i regel bör tillkännages enligt lagen. Med stöd av den erhållna informationen verkar förfarandet inte alltid motsvara det som fastställs i lagen. I vissa situationer kan det dock finnas en motiverad orsak att låta bli att tillkännage det lägsta godtagbara budet. BJO föreslog att JM ska överväga om utsökningsbalken borde ändras när det gäller tillkännagivande av det lägsta godtagbara budet för de potentiella köparna (2095/2017).

De potentiella köparna hade gjort ett köpeanbud i samband med en fri försäljning förrättad av utsökningsmannen. I köpeanbudet hade de inklude-

rat villkor som inte kan tillämpas vid utsökningsförsäljning. Villkoren som ingick i köpeanbudet hade inte nämnts i beslutsfattandet som gällde godkännandet av anbud. Köparna hade inte heller före godkännandet av anbudet underrättats separat om att villkoret i fråga inte kan tillämpas vid utsökningsförsäljning.

BJO Pölönen ansåg att det med tanke på de potentiella köparnas rättsskydd är viktigt att de potentiella köparna i samband med fri officiell försäljning underrättas om villkoren som ska följas vid utsökningsförsäljning senast innan anbudet lämnas in. Ett ändamålsenligt förfarande i detta fall skulle ha varit att utsökningsmyndigheten ännu separat skulle ha säkerställt att anbudsgivarna före godkännandet av anbudet är medvetna om villkoren för utsökningsförsäljning och att det inte är möjligt att göra villkorliga anbud. Häradsfogdens förfarande i samband med godkännandet av köpeanbud har inte överensstämmt med det krav på utsökningens ändamålsenlighet som fastställs i utsökningsbalken (6498/2017).

ANNAN EKONOMISK VERKSAMHET

Klagomålet gällde prissättningen av handelsregistrets elektroniska tjänst och likabehandlingen i tjänsten: behandlingsavgiften för uppgifter som anmäls elektroniskt blev dyrare än för pappersanmälningar.

BJO ansåg att det med tanke på fullgörandet av principen om likabehandling är problematiskt att Patent- och registerstyrelsen (PRS) hade tillämpat förfaranden där det sammanlagda priset för en prestation bildas på olika grunder beroende på i vilken form anmälan inlämnas. Helhetsprissättningen motsvarade inte heller grunden för bestämning av pris enligt lagen om grunderna för avgifter till staten, d.v.s. prestationens pris alltid ska motsvara kostnaderna för utförandet av prestationen. Enligt BJO ska PRS utveckla sitt anmälningsförfarande så att avgifterna för prestationer fastställs på jämlika grunder även för andra anmälningsförfaranden än elektronisk anmälning (1113/2017*).

4.8.3 INSPEKTIONER

Vid inspektionsbesök hos utsökningsverk, enheter för ekonomi- och skuldrådgivning och kommuners och samkommuners ekonomiförvaltningar behandlas i typiska fall deras förfarande som fordringsägare, särskilt vid indrivning av avgifter och andra fordringar men också i vissa debiteringsrelaterade frågor.

I samband med en inspektion vid ekonomitjänsterna i Rovaniemi stad konstaterade BJO i fråga om faktureringen, i synnerhet vad gäller social- och hälsovårdens betalningar, att förfarandet för att verkställa likabehandlingen av kunderna borde omfattas av ändamålsenliga anvisningar så att förfarandet är enhetlig för alla verksamhetssektorer. Enligt BJO ska faktureringsadresserna vara flexibla så att fakturorna på begäran kan skickas t.ex. till en anhörig som sköter en kunds ärenden. Det är särskilt viktigt att fakturor till kunder inom långvården inte skickas till en sådan adress från vilken kunden i själva verket inte kan få kännedom om och betala fakturorna inom utsatt tid. Exakt information om rättsskyddsmetoderna vid fakturering ska lämnas i samband med faktureringen.

Vid inspektionen närvarade en representant för det indrivningsföretag som sköter indrivningen för stadens räkning med stöd av ett avtal. Under inspektionen behandlades innehållet i avtalet om köptjänster och företagets tjänstebeskrivning. BJO fäste uppmärksamhet vid utlämnande av en adress med spärrmarkering, kommunens skyldighet att själv bedöma om utsökningsindrivningen är berättigad samt villkoren för och innehållet i beaktandet av barns självbestämmanderätt. Dessutom fästes vikt vid användning av e-postmeddelanden för sändning av sekretessbelagd information (1195/2018*).

Under inspektionen vid utsökningsverket i Lappland utredde BJO vilken uppfattning utsökningsverkets representanter hade om förvaltningsreformens inverkan på kundservicens tillgänglighet samt reformens konsekvenser för personalens ställning. BJO fäste utsökningsverkets uppmärksamhet vid indrivningen av minderåriga gäldenärs social- och hälsovårdsavgifter, innehållet i beslut som gäller begränsning av utmätningens omfattning och betalningsfria månader samt krypterad sändning av e-postmeddelanden som innehåller sekretessbelagda uppgifter (977/2018).

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, polisen, utrikesministeriet (UM) eller Finlands beskickningar i utlandet samt mot Gränsbevakningsväsendet. Alla ärenden som på något sätt berör andra än finska medborgare statistikförs emellertid inte som utlänningsärenden.

Utlänningsärenden sköttes av JO *Petri Jääskeläinen*. Huvudföredragande var referendarierådet *Jari Pirjola*.

4.9.1 VERKSAMHETSMILJÖN

Med utlänning avses i utlänningslagen var och en som inte är finsk medborgare. Vid utgången av 2017 var cirka 250 000 utlänningar bosatta i Finland, vilket utgjorde cirka 4 % av hela befolkningen.

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 skydd beviljas uppehållstillstånd på grund av alternativt skydd. Utöver internationellt skydd är det också möjligt att få uppehållstillstånd på andra grunder, exempelvis för arbete eller studier. År 2018 beviljades totalt 2 740 uppehållstillstånd på grund av internationellt skydd.

Varje år tar Finland även emot kvotflyktingar som godkänts av FN:s flyktingorganisation UNHCR. Under berättelseåret anlände 606 kvotflyktingar till Finland. År 2018 ansökte 4 548 personer om asyl i Finland. Av dem var 2 409 nya

ansökningar och 2 139 förnyade ansökningar. De flesta asylsökande var från Irak; 1 556 sökte asyl. 494 asylsökande från Ryssland sökte asyl. Den tredje största gruppen asylsökande var från Somalia; 371 personer sökte asyl. År 2017 var antalet asylsökande 5 059.

Flera förläggningar avsedda för vuxna lades ner under berättelseåret eftersom behovet av platser har minskat. I slutet av 2018 fanns det 43 förläggningar för vuxna och familjer samt sex enheter för ensamkommande minderåriga. Under 2018 lades sammanlagt fem enheter för vuxna och två enheter för minderåriga ner.

Utrymmena i förläggningen i Uleåborg utvecklades så att en del av dem vid behov kan göras om till förvar. Tidigare planerades en ny förvarsenhet i Uleåborg. Behovet av nya förvar var mindre än förväntat, så ingen ny separat enhet grundades. I Uleåborg är det dock möjligt att snabbt inrätta cirka 30 förvarsplatser. Migrationsverket ansvarar för den praktiska verksamheten vid förvarsenheterna och för tillsynen och styrningen av dem. Det är polisen eller gränsbevakningsväsendet som fattar beslut om tagande i förvar.

Den 1 januari 2018 blev Helsingfors förvarsenhet i Krämertsskog en del av Migrationsverket. Förvarsenheten överfördes till Migrationsverket från Helsingfors stad, som ansvarat för tagandet i förvar av utlänningar sedan 2002. Helsingfors förvarsenhet har 40 klientplatser.

4.9.2 ÄNDRINGAR AV UTLÄNNINGSLAGEN

År 2018 gjordes vissa ändringar i utlänningslagen. Den viktigaste ändringen ur de asylsökandes perspektiv var lagen om maximibehandlingstiderna för asylansökningar. Enligt 98 a § i utlänningslagen får behandlingen av asylansökningar som läm-

nas in den 20 juli 2018 eller senare ta högst sex månader. Behandlingstiden inleds när ansökan om internationellt skydd lämnas till polisen eller gränsmyndigheterna.

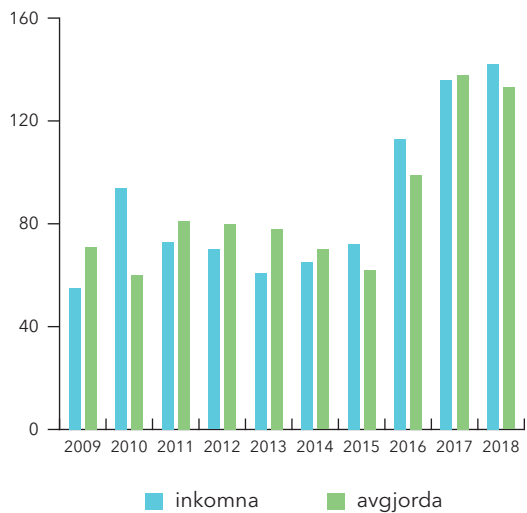
I vissa fall kan beslutet om asylansökan fattas senare. Beslutet ska fattas inom 15 månader, om beslutet av någon av följande orsaker inte kan fattas inom den tidsfrist som anges i 1 mom.: 1) ärendet involverar komplicerade frågor med anknytning till faktiska eller rättsliga omständigheter, 2) ett stort antal tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ansöker om internationellt skydd samtidigt, vilket leder till att det i praktiken blir mycket svårt att avsluta förfarandet inom fristen om sex månader, 3) förseningen uppenbart beror på att sökanden inte har medverkat till att klargöra sin ansökan.

Beslutet ska fattas inom 18 månader, om det krävs en längre utredningstid för att säkerställa en korrekt och motiverad prövning av ansökan om internationellt skydd.

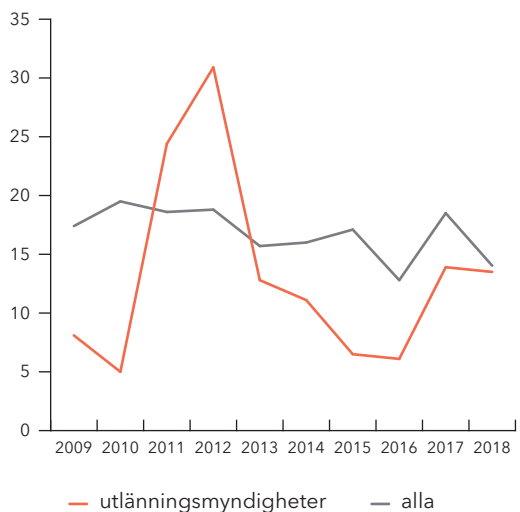
I april gav Europeiska unionens domstol ett avgörande (C-550/16) som förtydligade familjeåterföreningsförfarandet i praktiken. Enligt avgörandet ska anknytningspersonen vara under 18 år när asylansökan lämnas in när uppehållstillstånd beviljas för en familjemedlem till en minderårig anknytningsperson med flyktingstatus. Enligt den gällande lagen skulle anknytningspersonen vara minderårig när beslutet om ansökan om uppehållstillstånd fattades. Ett förslag till ändring av utlänningslagen är på gång med anledning av EU-domstolens avgörande.

4.9.3 KLAGOMÅL

Under berättelseåret inkom 142 klagomål i utlänningsärenden och 133 avgjordes. År 2017 inkom 136 klagomål i utlänningsärenden och 138 avgjordes. Av de klagomål som inkommit och avgjorts har andelen utlänningsärenden varierat mellan 1–3 %. Andelen är mindre än andelen utlänningar av landets hela befolkning. Det exceptionellt stora mängden asylsökande 2015 (över 32 000) har lett till att antalet klagomål årligen har fördubblats jämfört med tidigare år.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2009–2018



Åtgärdsprocent under åren 2009–2018

Typiska klagomål i utlänningsärenden gäller missnöje med avslag på ansökningar om uppehållstillstånd eller asyl och missnöje med myndigheternas förfarande. Myndigheternas långa behandlingstider och förfaranden som upplevdes strida mot god förvaltningssed gav t.ex. upphov till klagomål.

JO gav Migrationsverket sex anmärkningar för lagstridigt förfarande. Fem anmärkningar (1751/2017 samt 1544, 1674*, 2760 och 3480/2018) hade att göra med att den maximala behandlingstiden för ansökan om uppehållstillstånd på grund av familjeband i utlänningslagen hade överskridits. Ett ärende (4730/2017) gällde behandlingen av en minderårig asylsökandes asylansökan som stred mot god förvaltningspraxis och barnets bästa.

Under året behandlades flera klagomål som gällde förhållandena på förläggningarna för asylsökande eller bemötandet av de sökande. Några klagomål gällde den roll de asylsökandes biträden och stödpersoner har i asylprocessen. I flera klagomål kritiserades negativa visumbeslut eller negativa beslut om behovet av internationellt skydd. JO fäste i sina beslut flera klagandens uppmärksamhet vid att man kan söka ändring i Migrationsverkets avgöranden angående internationellt skydd hos förvaltningsdomstolen och högsta förvaltningsdomstolen om den beviljar besvärstillstånd. JO kan inte påverka oberoende domstolars avgöranden om behovet av internationellt skydd. JO kan inte heller befatta sig med avgörandet av ett ärende som är anhängigt hos behörig myndighet.

I några klagomål kritiserades tagande i förvar av utlännings- eller avlägsnande ur landet som utförs av polisen. Ett klagomål kritiserade att polisen verkställde ett verkställbart beslut om avlägsnande ur landet trots att polisen var medveten om att den asylsökandes biträde hade lämnat in en ny ansökan om förbud mot verkställighet. JO ansåg att det inte hade framkommit något lagstridigt förfarande eller försummelse av skyldigheter i ärendet, eftersom avvisningsbeslutet var verkställbart vid tidpunkten för avvisningen. Förvaltningsdomstolens förbud mot verkställighet i ärendet utfärdades först efter verkställandet. JO konstaterade att även om polisen kunde ha agerat annorlunda, kunde polisen inte anses ha överskridit sin behörighet i ärendet (4403/2017).

4.9.4 INSPEKTIONER

JO inspekterade avdelningen för intensifierat stöd vid förläggningen i Lahtis och förvarsenheten i Joutseno. Avdelningen för intensifierat stöd vid förläggningen i Lahtis är avsedd för vuxna asylsökande som har psykiska problem eller missbruksproblem. I samband med inspektionen vid förvarsenheten i Joutseno bekantade man sig också med hjälpsystemet för offer för människohandel. JO genomförde dessutom en inspektion av utlänningspolisen i Helsingfors.

Under inspektionen av avdelningen för intensifierat stöd vid förläggningen i Lahtis framkom det att enheten har en multiprofessionell arbetsgrupp dit en sjuksköterska, en socialarbetare och en specialistläkare i psykiatri hör och som besöker enheten en gång i veckan. På enheten bor asylsökande som varit med om traumatiska upplevelser t.ex. under sin flykt. Under inspektionen uppmärksammades det att det hade förekommit många fall på avdelningen där asylsökande hade försökt skada sig själva. Utifrån handlingarna var det svårt att få en uppfattning om hur allvarligt man ser på självdestruktivitet och vilka terapeutiska och rehabiliteringsmässiga åtgärder som vidtagits för att förebygga motsvarande handlingar (2925/2018*).

Mottagningsenheten i Lahtis meddelade vilka åtgärder JO:s iakttagelser vid inspektionen hade gett upphov till efter inspektionen.

Vid tidpunkten för inspektionen fanns det 67 platser på förvarsenheten i Joutseno. Enhetens beläggningsgrad hade redan varit låg ett tag, cirka 50 %. En orsak till det var att asylsökande från Irak och Afghanistan som fått negativa beslut inte avvisades vid tiden för inspektionen. Under inspektionen intervjuades tolv personer som tagits i förvar. Under intervjuerna framkom inga påståenden om osaklig behandling av de boende.

Under inspektionen fästes uppmärksamhet i synnerhet vid tillhandahållandet av hälsovård. I inspektionsdelegationen deltog en specialistläkare i psykiatri som expert inom hälso- och sjukvård. I samband med inspektionen konstaterade man

att informationsutbytet mellan hälso- och sjukvården för fångar och förvarsenhetens hälsovård hade förbättrats.

Sedan föregående inspektion hade förvaret också infört en blankett för ankomstintervju inom hälsovården. JO såg det som en positiv utveckling. I det protokoll som upprättades efter inspektionen fäste JO uppmärksamhet bl.a. vid förhållandena i isoleringsutrymmena på förvarsenheten och övervakningen av sanitetsutrymmena i isoleringen med tanke på integritetsskyddet (5145/2018).

Under inspektionen vid utlänningspolisen i Helsingfors diskuterades aktuella uppgifter och utmaningar i samband med polisens utlänningsärenden. JO bekantade sig bl.a. med de maktmedelsredskap som polisen använder i samband med avvisingar.

4.9.5 AVGÖRANDE

BEHANDLINGEN AV ANSÖKAN OM UPPEHÅLLSTILLSTÅND PÅ GRUND AV FAMILJEBAND FÖRDRÖJDES

JO gav Migrationsverket en anmärkning om fördröjning av behandlingen av en ansökan om uppehållstillstånd. Behandlingen av en ansökan om uppehållstillstånd på grund av familjeband tog omkring ett år och fem månader, även om ansökan om uppehållstillstånd enligt utlänningslagen borde avgöras inom nio månader.

JO konstaterade att ett beslut som gäller en ansökan om uppehållstillstånd på grund av familjeband enligt utlänningslagen ska delges den sökande senast nio månader efter det att ansökan lämnades in. Under exceptionella förhållanden kan beslutet delges senare. Med undantagsfall under behandlingen kan avses t.ex. ett exceptionellt svårt fall, exceptionellt lång tid som krävs för muntligt hörande i utlandet eller begäran om ytterligare utredningar eller utlåtanden. Begäran om ytterligare utredningar eller utlåtanden kan anses som undantagsfall endast när det är fråga om ett besvärligt och omfattande fall som avviker från det normala och där ytterligare utredningar eller utlåtanden ska begäras.

Migrationsverket ansåg i sin utredning att behandlingen av ansökan hade krävt utredningar som avvek från det sedvanliga och innebar mer arbete. JO ansåg att Migrationsverkets åtgärder inte avvek från det sedvanliga eller var särskilt krävande utredningsåtgärder, utan att det var fråga om sedvanliga åtgärder som hör till behandlingen av en ansökan på grund av familjeband. Fördröjningen berodde delvis också på att de utredningar som krävdes inte hade förvärvats i början av behandlingen utan först omkring ett år efter att ansökan inkommit. Behandlingen av ärendet hade också fördröjts av att ansökan fanns på polisstationen i Raseborg i över fyra månader innan den fördes över till Migrationsverket.

JO konstaterade att man i bedömningen av behandlingens varaktighet också måste beakta vad det innebär för den som ansökt om familjeåterförening och för anknytningspersonen. Skyddet för familjelivet ingår i flera människorättskonventioner. Det var Migrationsverkets uppgift att se till att det har tillräckligt med yrkeskunnig personal och kan fatta beslut om ansökningar inom den tidsfrist som lagen förutsätter. JO ansåg att det i behandlingen av den ansökan klagomålet gällde inte hade framkommit sådana exceptionella förhållanden som skulle vara godtagbara skäl för att överskrida den lagstadgade behandlingstiden (1751/2017).

EN MINDERÅRIG ASYLSÖKANDES ANSÖKAN OM INTERNATIONELLT SKYDD BEHANDLADES INTE SKYNDSAMT

JO gav Migrationsverket en anmärkning om fördröjning av behandlingen av en asylansökan. Behandlingen av en minderårig asylsökandes asylansökan tog 21 månader, även om ärenden som gäller minderåriga enligt utlänningslagen ska behandlas skyndsamt.

JO konstaterade att alla enligt grundlagen har rätt att få sitt ärende behandlat utan oskäligt dröjsmål. Enligt utlänningslagen ska ansökningar som gäller barn behandlas skyndsamt. Att den asylsökande i fråga väntade cirka tio månader på det första samtalet ansåg JO inte vara skyndsamt.

behandling av ansökan. Det framkom inte tillräckliga grunder för att behandlingen av asylansökan tog cirka 21 månader.

JO uppmärksammade även Migrationsverket på att ärenden enligt utlänningslagen ska beredas och avgöras på en gång om gemensam behandling inte medför menligt dröjsmål. I det här ärendet hade gemensam behandling enligt JO betydligt fördröjt behandlingen av ärendet. JO konstaterade att behandlingen av ansökan inte framskred inom Migrationsverket utan obefogad fördröjning, och kravet i utlänningslagen om skyndsam behandling av minderåriga asylsökandens ärenden och om att beakta barnets bästa förverkligades inte (4730/2017).

FÖRDRÖJNING AV FORTSATT UPPEHÅLLSTILLSTÅND FÖR ARBETSTAGARE

JO gav Migrationsverket en anmärkning för att behandlingen av en arbetstagares ansökan om uppehållstillstånd hade fördröjts. Enligt lagen borde ärendet ha avgjorts på fyra månader, men Migrationsverket fattade beslutet först efter 11 månader, då den sökande informerades om att det borde ha gjorts en ansökan om nytt uppehållstillstånd på grund av arbete i stället för en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd.

JO konstaterade att myndigheten enligt lagen måste fatta ett beslut om arbetstagares uppehållstillstånd eller andra ansökningar som gäller uppehållstillstånd för förvärvsarbete senast inom fyra månader från det att myndigheten har mottagit en på behörigt sätt ifylld ansökan jämte bilagor. Längre behandlingstid är möjlig i exceptionella förhållanden som har att göra med att utredningen av ansökan är komplicerad. Om den behöriga myndigheten tvingas be om eller skaffa en tilläggsutredning i ärendet, avbryts behandlingstiden till dess att man har fått de utredningar som krävs. I ärendet i fråga ansåg JO inte att det förelåg exceptionella förhållanden i behandlingen av ansökan som berättigade till längre behandlingstid.

JO ansåg att den klagande borde ha fått rådgivning om sitt uppehållstillståndsärende. I det här ärendet borde den klagande enligt Migrations-

verket ha lämnat landet och ansökt om uppehållstillstånd. Den klagande fick dock inte rådet att göra det (2760/2018).

MIGRATIONSVERKET KAN INTE VÄGRA SVARA PÅ E-POSTMEDDELANDEN

JO kritiserade Migrationsverket för att på sin webbplats ha informerat om att förfrågningar via e-post inte besvaras.

JO konstaterade att den skyldighet att svara på frågor som ingår i förvaltningslagen inte gör någon skillnad på om förfrågan kommer i brevform eller elektroniskt, utan meddelanden ska behandlas jämlikt. Det är dock upp till myndigheten hur de besvaras (skriftligen/muntligen). Förvaltningslagen och offentlighetslagen innehåller separata bestämmelser om myndigheternas skyldigheter att å ena sidan svara på förfrågningar och å andra sidan informera om sin verksamhet. Det är fråga om separata skyldigheter. Därmed kan inte förfrågningar lämnas obesvarade för att informationen är omfattande. Omfattande information kan i sig minska behovet av att svara på förfrågningar.

JO ansåg att Migrationsverkets sätt att informera om sin verksamhet var bra som sådan. Enligt förvaltningslagen ska myndigheterna dock enligt behov ge sina kunder råd i anslutning till ett förvaltningsärende och svara på frågor och förfrågningar som gäller utträttandet av ärenden. På en parts begäran ska man däremot ge en uppskattning om när ett beslut kommer att ges samt svara på förfrågningar om hur behandlingen framskrider. Lagen gör det möjligt att fästa uppmärksamhet vid behovet av rådgivning, medan det inte finns någon möjlighet att bedöma behovet när det kommer till att svara på förfrågningar.

JO ansåg det förstäligt om myndigheten tillfälligt tvingas effektivisera sin egentliga beslutsverksamhet genom att prioritera den framom att besvara förfrågningar. Serviceprincipen och den allmänna skyldigheten att besvara olika slags förfrågningar liksom den särskilda skyldigheten att besvara en part är dock jämlika principer och skyldigheter för god förvaltning, och man kan inte åsidosätta någon dimension genom att framhäva

de andra. Därmed kan en allmän förfrågan till en myndighet inte besvaras med ett meddelande om att kunden själv ska söka information i myndighetens övriga källor eller ta kontakt igen per telefon.

Enligt JO kan förfrågningar från en part i ett anhängigt ärende inte lämnas obesvarade på några som helst grunder. När bedömningen görs att skicka ett skriftligt svar per e-post ska dock dataskyddsperspektivet tas i beaktande, d.v.s. vilken typ av uppgifter myndigheten kan skicka över det öppna datanätet. JO delgav Migrationsverket sin uppfattning och bad verket meddela vilka åtgärder det kommer att vidta (4617/2017*).

Migrationsverket meddelade att besvarandet av e-postmeddelanden effektivieras med hjälp av en ny verksamhetsmodell som har som mål att förbättra kundservicen och effektivera besvarandet av meddelanden. I fortsättningen besvarar myndigheten alltid förfrågningar som kommer per e-post om meddelandet innehåller en fråga eller ett uppdrag som förutsätter en reaktion. Även meddelanden som inte innehåller en fråga eller ett uppdrag ska besvaras med ett automatiskt svar. Ärendet föranledde inga vidare åtgärder av JO.

SÄRBEHANDLING AV PERSON MED DUBBELT MEDBORGARSKAP VAR GODTAGBART

En klagande bad om en utredning av förfarandet hos Finlands ambassad i Moskva och utrikesministeriet när de valde högskolepraktikant till ambassaden. Enligt den klagande var det diskriminering att ge den klagande avslag på grund av dubbelt medborgarskap.

JO konstaterade att ingen enligt jämställdhetslagen får diskrimineras på grund av bl.a. nationalitet. Vid en anställning är det inte förbjuden diskriminering att t.ex. särbehandla på grund av nationalitet om arbetsgivaren anger ett lagstadgat berättigande för särbehandlingen. Utgångspunkten är att särbehandling som bygger på de förbjudna diskrimineringsgrunderna bara är berättigad om de föranleds av verkliga och avgörande krav som har med arbetsuppgifternas art och utförande att göra, därtill ska särbehandlingen vara proportionerlig för att ett legitimt syfte ska uppnås.

Orsaken till att den klagande inte blev vald hade att göra med de verkliga begränsningar som den klagandes ryska medborgarskap av orsaker som inte beror på Finlands ambassad i Moskva skulle ha inneburit för att sköta uppgiften i fråga vid ambassaden. Ambassaden skulle inte ha kunnat registrera den ryska medborgaren som högskolepraktikant hos Rysslands utrikesministerium, vilket hade varit en förutsättning för att kunna utföra arbetsuppgifter under praktiken vid ambassaden. Praktiken skulle därmed till sitt innehåll inte ha motsvarat beskickningens behov som arbetsgivare.

I den utredning JO tagit del av hänvisades det även till att en rysk medborgares arbete vid ambassaden innefattande andra omständigheter som hade med både personens egen och representationens säkerhet att göra. JO hade inga skäl att misstänka ministeriets utredning när det gällde detta.

Särbehandlingen av den klagande på grund av nationalitet var därmed på det sätt som lagen förutsätter uttryckligen kopplat till uppgifternas art och de verkliga och avgörande krav som gällde deras utförande. Eftersom ett ryskt medborgarskap skulle ha utgjort ett hinder för registrering och därmed för att utföra uppgifter, stred särbehandlingen på grund av nationalitet inte heller mot kravet om proportionalitet för att uppnå ett legitimt syfte. JO:s slutsats var att ambassaden hade en laglig legitim grund för att särbehandla den klagande vid rekryteringen på grund av nationalitet.

Med tanke på god förvaltning borde ambassaden dock på eget initiativ först ha utrett om ambassaden i förväg kände till något allmänt avgörande hinder för att anställa den klagande med tanke på den allmänna uppgiften. Eftersom det inte skedde, utan urvals förfarandet avbröts först när det hade gått väldigt långt – i och för sig på kort tid – var förfarandet inte förenligt med god förvaltning. Därtill borde grunderna för avslaget på den klagandes begäran även ha meddelats skriftligen.

JO delgav Finlands ambassad i Moskva och utrikesministeriet sin uppfattning (1668/2017).

4.10 Socialvård

Enligt 19 § i grundlagen har alla som inte förmår skaffa sig den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv rätt till oundgänglig försörjning och omsorg. Det allmänna ska, enligt vad som närmare bestäms genom lag, tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt främja befolkningens hälsa. 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. I laglighetsövervakningen över socialvården handlar det i synnerhet om att tillgodose dessa grundläggande fri- och rättigheter.

Sakområdet socialvård omfattar ärenden med anknytning till tjänster för personer med funktionsnedsättning, utkomststöd, tjänster för äldre och rättigheter för barn, i synnerhet ärenden som anknyter till tolkningen och tillämpningen av barnskyddslagen. De övriga ärendena inom socialvården gällde bl.a. närståendevård, missbrukarvård samt service enligt socialvårdslagen, såsom boendeservice och service på en institution.

De avgöranden som gällde god förvaltning handlade om offentlighetsprincipen, behandlingen av sekretessbelagda ärenden och iakttagandet av principerna för god förvaltning i behandlingen av ärenden samt myndigheternas informations- och utredningsskyldighet.

Socialvårdsärendena avgjordes av BJO *Maija Sakslin*. Huvudföredragande var referendarierådet *Tapio Rätty*. Socialvårdsärenden föredrogs också av äldre JO-sekreterare *Pirkko Äijälä-Roudasmaa* och *Riikka Jackson*.

Ärenden som gällde rättigheter för personer med funktionsnedsättning avgjordes av JO *Petri Jääskeläinen* och klagomål som gällde utkomststödet av BJO *Pasi Pölönen*.

4.10.1 LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN

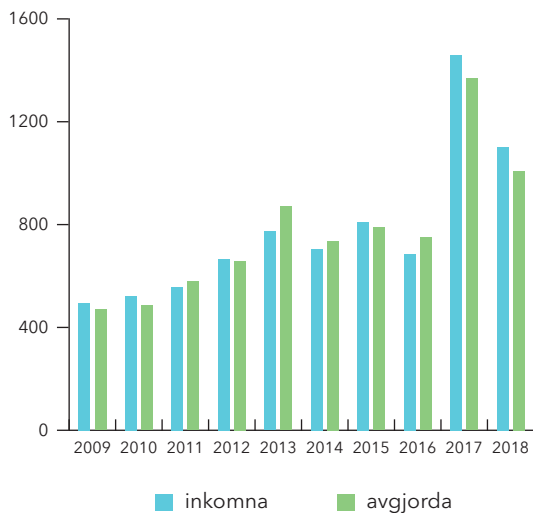
Det inkom 1 101 klagomål som gällde socialvården (1 459 år 2017). Under verksamhetsåret avgjordes 1 008 klagomål (1 369 år 2017). Antalet åtgärdsavgöranden uppgick till 164 (16,3 %).

162 klagomål gällande barnskyddet, 81 klagomål gällande service för personer med funktionsnedsättning och 13 klagomål gällande äldreomsorg avgjordes. Antalet klagomål som berörde Folkpensionsanstaltens utkomststöd var 413 och antalet klagomål som gällde utkomststöd från kommunen 44.

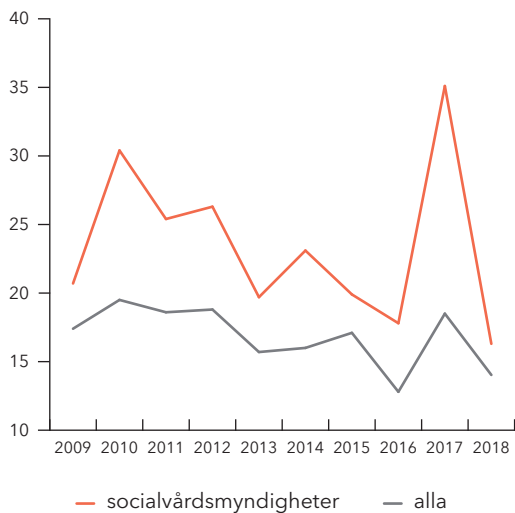
Sakområdet för socialvården har i flera år varit det största sakområdet inom JO:s laglighetsövervakning. Antalet klagomål har ökat fortsatt att öka. Av klagomålen har också framgått att de som använder tjänster ofta är medvetna om sina rättigheter och myndighetens skyldigheter. Å andra sidan kan klienter inom socialvården ibland ty sig till klagomål även när de i första hand bör utnyttja lagenliga metoder för ändringssökande.

I åtgärdsavgörandena uppmärksammades felaktiga förfaranden av myndigheter eller andra som JO utövar tillsyn över och myndighetens verksamhet styrdes mot lagenliga och goda förfaranden. Ofta hade de instanser som övervakas redan vidtagit korrigerande åtgärder på basis av BJO:s begäran om utredning eller annan kontakt.

I fråga om övervakningen av äldre personers rättigheter fäste BJO särskild uppmärksamhet vid kvaliteten på service som tillhandahålls i hemmet, övervakningen av hemvården samt kommunernas beslutsfattande, anvisningar och information om servicen. Inspektioner inriktades särskilt på den effektiverade boendeservicen. En värdig ålderdom samt självbestämmanderätt och hur man stöder och främjar rätt till delaktighet är frågor som särskilt bedömts i avgöranden och vid inspektioner.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2009–2018



Åtgärdsprocent under åren 2009–2018

I övervakningen av barnens rättigheter betonades under berättelseåret särskilt ordnandet av vård utom hemmet, användningen av begränsande åtgärder och lagenligt förfarande i samband med dessa. I detta syfte företogs flera oanmälda inspektioner av barnskyddsinsrättningar. Under inspektionerna hördes fler än hundra barn på tu man hand om barnens upplevelser och bemötande. Under inspektionerna bedömdes bl.a. om de barn som placerats känner till sina rättigheter och hur de placerade barnens rätt att träffa sin socialarbetare tillgodoses. Under inspektionerna fästes också uppmärksamhet vid hur hälsovården och undervisningen ordnas för de placerade barnen.

De klagomål som gällde service för personer med funktionsnedsättning handlade särskilt om ordnandet av färdtjänst, personlig assistans och serviceboende samt om kommunens handläggning av serviceärenden. I avgörandena betonades särskilt en beslutsprocess utan dröjsmål och skyldigheten att göra upp serviceplaner. I klagomålsavgörandena bedömdes också kommunens förfarande gällande att svara på kontaktförfrågningar och anmärkningar. De klagomål som gällde service för personer med utvecklingsstörning handlade om bemötande, användning av begränsningsåtgärder, servicens kvalitet samt uppgörande av specialomsorgsprogram.

Barnets rättigheter behandlas i avsnitt 4.12, socialvårdsavgöranden som gäller personer med funktionsnedsättning i avsnitt 3.4 och avgöranden som gäller äldreomsorg i avsnitt 4.13.

4.10.2 INSPEKTIONER

Det gjordes sammanlagt 33 inspektioner inom socialvården. Det gjordes tio inspektioner av barnskyddet, tio inspektioner med anknytning till rättigheter för personer med funktionsnedsättning, tio inspektioner inom äldreomsorgen, tre inspektioner inom missbrukarvården och två andra inspektioner (se bilaga 6).

Inspektionerna företogs oanmälda. Inspektioner företogs också på s.k. obekväma tider utanför tjänstetid.

En del av barnskyddsinspektionerna var omfattande inspektioner som varade i två dagar: Vuorela skolhem, Pohjolakoti, Sutelakoti och Ojantakanen. Under inspektionerna strävade man efter att samtala med barnen på inrättningarna i mån av möjlighet samt att bekanta sig med anteckningarna om begränsningar och de dagliga anteckningarna om barnen.

4.10.3 AVGÖRANDE

BEHANDLING AV EN BEGÄRAN OM UPPLYSNINGAR INOM SOCIALVÄSENDET

Den klagande bad socialväsendet om barnskyddshandlingar som gällde ett barn som den klagande har vårdnaden om. Begäran om handlingar hade lämnats till stadens registratorskontor i december. När den klagande inte fick något svar på sin begäran om upplysningar framställde den klagandes ombud en förfrågan och påskyndade behandlingen av ärendet i februari och på nytt i mars. I begäran om påskyndande ombads myndigheten meddela ett motiverat och överklagbart beslut om lämnandet av upplysningar, ifall handlingarna inte lämnas ut.

BJO konstaterade att myndigheten ska ordna sin dokumentadministration så att det är möjligt att följa upp var handlingar som lämnats in befinner sig vid myndigheten med tillräcklig omsorg och noggrannhet, för att på så sätt övervaka att alla brev, förfrågningar och ansökningar eller sökande av ändring som är adresserade till myndigheten kan besvaras utan onödigt dröjsmål. Kravet på behandling utan dröjsmål gäller alla skeden av ett ärendes behandling: behandling av ansökan, beslut eller annat avgörande samt verkställande av beslutet eller avgörandet.

Det är speciellt viktigt med tanke på individens rättsskydd att myndigheterna meddelar sina avgöranden utan dröjsmål. Därför ska myndigheten sörja för att relevanta bestämmelser iakttas i beslutsprocessen eller när avgöranden fattas och att den sökande har möjlighet att använda sina i lag fastställda rättsmedel.

I personuppgiftslagen betonas att rätten till insyn är personlig på så sätt att en begäran om att kontrollera uppgifter ska framföras i en egenhändigt undertecknad eller på ett därmed jämförbart sätt bestyrkt handling eller begära detta personligen hos den registeransvarige. På detta sätt har man velat förhindra att rätten till insyn utövas via olika slags uppdrag. I offentlighetslagen ingår inte de förutsättningar för att framföra en begäran om upplysningar som beskrivs ovan.

Den klagande hänvisade i sin begäran om upplysningar till 11 § i offentlighetslagen som behandlar en parts rätt att ta del av en handling. Av begäran om upplysningar som den klagande lämnat framgick inte på något sätt att det handlade om rätten till insyn enligt personuppgiftslagen. Den klagandes ombud hade vid flera tillfällen påskyndat behandlingen av ärendet och uppgett att om ett överklagbart beslut borde meddelas i ärendet, ifall upplysningarna inte lämnas ut. Ärendet borde ha behandlats i enlighet med offentlighetslagen: de begärda handlingarna borde ha lämnats ut eller ett beslut i ärendet meddelats enligt offentlighetslagen, som den klagande hade haft möjlighet att överklaga till förvaltningsdomstolen.

Socialväsendet fördröjde behandlingen av ärendet. Därtill borde socialväsendet i vilket fall som helst ha bitt den klagandes ombud om en utredning av på vilket sätt begäran om upplysningar skulle ha behandlats (2657/2017*).

FELAKTIGA BESVÄRSANVISNINGAR I NÄMNDENS BESLUT

Staden och socialväsendet hade använt felaktiga besväransvisningar, enligt vilka ingen rättegångsavgift skulle uppbäras exempelvis för ärenden som gäller beskattning och offentliga avgifter. Staden hade korrigerat sina besväransvisningar efter en begäran om utredning.

Enligt ställföreträdande BJO kan besväransvisningens omnämnande om rättegångsavgiften påverka vilken slutsats klienten drar vid sin bedömning av riktigheten för det avgörande eller beslut som myndigheten fattat samt av möjligheten att överklaga beslutet. Därför ska myndigheten säker-

ställa att de blanketter och beslutsunderlag med vilka den ingriper i klientens rättigheter eller skyldigheter eller på basis av vilka klienternas rättigheter tillgodoses är felfria, tydliga och begripliga för klienterna (2166/2018).

VILSELEDANDE STANDARDTEXT PÅ SKADESTÅNDSBLANKETTEN

På stadens blankett för skadeanmälan och ersättningsansökan fanns följande text i samband med underskriften: ”Jag förbinder mig att inte ställa andra krav på staden i detta ärende än de krav som uppgetts på denna blankett.”

Till god förvaltning hör att myndigheternas standardblanketter och meddelanden är tydliga och exakta. Användningen av blanketter får inte leda till att klienten förlorar förmåner eller till att klientens rättsskydd inskränks till följd av att tolkningen av blanketterna kan ge upphov till missförstånd eller oklarhet bland klienterna.

Myndigheten har ansvaret för att de råd och anvisningar som den utfärdar samt de standardblanketter som används är lämpliga för myndighetens förvaltningsområde. Klienten har rätt att lita på en utredning som myndigheten lämnat och på de uppgifter som anges på myndighetens standardblanketter som klienterna fyller i. Därför ska myndigheten fästa särskild uppmärksamhet vid att de uppgifter och blanketter som myndigheten använder är förstäliga, tydliga och tillgängliga.

BJO konstaterade att den blankett för skadeståndsansökan som social- och hälsovårdssektorn använde var vilseledande i den bemärkelsen att en klient helt motiverat kan få uppfattningen att han eller hon avstår från vissa av sina rättigheter genom att underteckna blanketten (3778/2017*).

BEREDNING AV ANVISNINGAR SOM GÄLLER STÖD FÖR NÄRSTÅENDEVÅRD

Kommunerna får själva avgöra på vilket sätt kommunala tillämpningsanvisningar görs upp. Syftet med tillämpningsanvisningarna är i första hand att säkerställa att praxis i kommunen är enhetlig.

Den kommunala myndigheten avgör om anvisningarna och deras innehåll fastställs av ämbetsverket eller om beslut i frågan eventuellt fattas av ett kollegialt kommunalt organ som ansvarar för socialvården.

När tillämpningsanvisningarna påverkar en mycket stor grupp klienter, som ofta är personer i sårbar ställning som behöver och får service, är det ändamålsenligt att de som använder servicen inkluderas i beredningen av anvisningarna i så stor omfattning som möjligt. Med ett sådant förfarande tryggar man socialvård av god kvalitet och undviker att klienter eventuellt missgynnas eller förlorar förmåner i samband med ordnandet av tjänster och stöd.

De kommunala tillämpningsanvisningarna ska göras upp på så sätt att de inte avviker från föreskrifterna i lagen.

Stödet för närståendevård är kommunens lagstadgade uppgift. Kommunen ska sörja för att ordna stödet inom ramen för de anslag som anvisat för stödet i kommunens budget. Kommunens socialväsande eller det organ som har hand om socialvården i kommunen kan, inom de gränser som fastställs i gällande bestämmelser, godkänna en serie grunder på vilka stöd för närståendevård beviljas. De villkor som fästs vid stödet får emellertid inte strida mot lagen om stöd för närståendevård.

Trots att beslutsprocessen ska rätta sig efter de principer som kommunen har definierat för ordnandet av en tjänst eller beviljandet av stöd i enskilda fall för att säkerställa att sökande behandlas jämlikt, kan den lagstadgade rätten till service eller ekonomiskt stöd inte begränsas enbart genom kommunala direktiv. Varje gång en behörig tjänsteinnehavare ska fatta ett beslut om en tjänst eller ett stöd bör han eller hon undersöka om den sökande uppfyller de lagstadgade villkoren för tjänsten eller stödätgård i fråga, och om personens behov av hjälp och vård bedömt ur ett helhetsperspektiv är sådant att den sökande kan beviljas stöd inom de disponibla anslagen. Den sökandes situation måste också bedömas i relation till andra personer som ansökt om tjänsten och stödätgård (2484/2017).

BRISTER I KOMMUNERNAS STYRNING TILL ARBETSVERKSAMHET I REHABILITERINGSSYFTE

Enligt lagen om arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte ska arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte ingå i en klients aktiveringsplan om arbets- och näringsbyrå, kommunen och personen tillsammans bedömer att personen till följd av begränsningar i arbets- och funktionsförmågan inte kan delta i offentlig arbetskraftsservice eller arbete.

I klagomålen kritiserades kommunerna bl.a. för att en arbetslös på ett sätt som strider mot personens servicebehov under hot om att förlora arbetslöshetsförmånen är skyldig att delta i arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte. En del av de kommuner motiverade sin styrning av personer till arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte bl.a. med att kommunen betalar en del av arbetsmarknadsstödet under arbetslöshetsperioden till personer som under en längre tid fått arbetsmarknadsstöd. I klagomålen kritiserades också innehållet i arbetsverksamheten i rehabiliteringssyfte.

BJO ansåg att brist på lämpliga offentliga arbetskraftstjänster inte är en tillräcklig grund för att styra en person till arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte. Inte heller det faktum att arbetslösheten eller utbetalningen av arbetsmarknadsstöd har varit långvarig berättigar till slutsatsen att personen skulle ha begränsningar i arbets- och funktionsförmågan. Att en arbetslös på ett sätt som strider mot personens servicebehov under hot om att förlora arbetslöshetsförmånen är skyldig att delta i arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte strider mot rättsprinciperna som gäller god förvaltning. BJO fäste också uppmärksamhet vid att aktiveringsplanerna inte innehöll alla punkter som förutsätts i lagen (5424/2017* och 274/2018*).

UTKOMSTSTÖD

Fr.o.m. början av 2017 överfördes ordnandet av det grundläggande utkomststödet från kommunerna till Folkpensionsanstalten (FPA). Enligt lagen om utkomststöd ska kommunen fortsättningsvis ordna kompletterande utkomststöd och förebyggande utkomststöd.

Antalet personer och hushåll som fick FPA:s grundläggande utkomststöd ökade under året, men de totala utgifterna minskade. Utgifterna var sammanlagt 716 miljoner euro (722 miljoner året innan). Antalet personer som fick grundläggande utkomststöd ökade till 408 000 personer (402 000) och av dem var 281 000 hushåll (277 000).

FPA fattade nästan 2 miljoner beslut om utkomststöd, nästan 12 % mera än året innan. I 97,2 % av fallen fattades besluten inom tidsfrister enligt lagen om utkomststöd (87,7 % år 2017). Centret för omprövning vid FPA, som behandlar utkomststödärenden, hade mycket att göra. Centret avgjorde 21 819 begäran om omprövning (12 729 året innan). I 544 (334) beslut givna av Centret för omprövning överklagades vidare till förvaltningsdomstolen eller högsta förvaltningsdomstolen.

Vid justitieombudsmannens kansli blev anhängiggjorda 482 klagomål om utkomststöd. Antalet klagomål var märkbart stort, även om det inte kom upp till det rekordstora antalet 2017 (775 klagomål om FPA och 82 klagomål om kommunerna). Innan dess uppgick antalet klagomål som lämnades in till justitieombudsmannen stadigt till endast ungefär 150–200 per år. Under verksamhetsåret avgjordes 457 klagomål om utkomststöd. Av dem var 77 (16,8 %) åtgärdsavgöranden.

I klagomålen kritiserades FPA bl.a. för att man inte behandlat ansökningarna i sin helhet, för slarv i behandlingen av ansökningar samt för att den ansökandes personliga förhållanden inte tagits i beaktande. I klagomålen kritiserades också FPA:s kundtjänst och köerna till fontfontjänsten. FPA:s förfarande för behandlingen av begäran om omprövning och de långa behandlingstiderna vid Centret för omprövning kritiserades också. Ett tema för klagomålen var också FPA:s förfarande vid beviljande av betalningsförbindelser för läkemedel och hälso- och sjukvårdsutgifter, giltighetstiden för betalningsförbindelser och känslan av att utkomststöds klienter hade "bollats" mellan FPA och kommunen.

I avgörandena från berättelseåret fästes FPA:s uppmärksamhet bl.a. vid att FPA:s och kommunens skyldighet att samarbeta inte beaktats tillräckligt. Skillnaderna och gränsyrtorna mellan

grundläggande utkomststöd och kompletterande utkomststöd har inte alltid varit tydliga för de anställda vid FPA och kommunerna.

Det framkom fall där kunderna varit tvungna att lämna in utredningar som de redan tidigare lämnat in. Åtgärdsavgörandena gällde t.ex. också brister i normalkalkylen i besluten eller brister i den individuella prövningen. För att korrigera fel i beslutsfattandet krävs att man ändrar besluten, vilket å sin sida har belastat Centret för omprövning vid FPA. En förutsättning för att felen ska korrigeras har också varit att kunderna varit aktiva och alerta.

Läkemedelsbehandlingskontinuitet och en jämlik tillgång till hälsotjänster

FPA kritiserades i flera klagomål för att byrån inte hade beviljat utkomststöd för läkemedel eller andra hälsovårdsutgifter utskrivna av läkare.

Hösten 2017 ändrade FPA sin praxis för beviljande av utkomststöd för hälsovårdsutgifter. Utkomststöds klienters möjligheter att få de läkemedel som den behandlande läkaren ordinerat dem blev mer begränsade och kontinuiteten i den läkemedelsbehandling klienten behövde äventyrades.

BJO ansåg att det nya krav på att läkemedelsutgiften ska vara "nödvändig och behövlig" som FPA fastställt inte grundade sig på ordalydelsen i lagen om utkomststöd, som endast förutsätter att utgiften är "behövlig".

Dessutom lyfte man i samband med FPA:s nya förfarande fram frågan om jämlikhet mellan personer som får grundläggande utkomststöd och sådana personer som har råd att betala sina läkemedel själva i fråga om tillgången till hälsotjänster. I bägge situationerna hade den behandlande läkaren konstaterat att läkemedlet var behövt för personen i fråga.

FPA uppgav för offentligheten att man genom förändringen också ingriper i läkemedelsmissbruk. Lagen om utkomststöd innehåller dock inga bestämmelser om att FPA har befogenheter att göra en mer omfattande medicinsk utredning av hälso-tillståndet hos den person som ansöker om utkomststöd eller övervaka yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården, d.v.s. större befogen-

heter än att bedöma läkemedelsutgiftens behövlighet. BJO ansåg att förfarandet satte stämpel på utkomststöds klienterna.

Dessutom kritiserade BJO det att FPA kategoriskt hade lämnat vissa läkemedel utanför utkomststödet och i sin expertgrupp fastställt de läkemedel för vilka man i regel utan individuell prövning begär en tilläggsutredning om användningen av läkemedlet av klienten.

BJO konstaterade också att myndigheten då den begär utredningar ska fastställa en sådan tidsfrist inom vilken det i praktiken är möjligt att skaffa fram en utredning.

BJO framställde för social- och hälsovårdsministeriet att man överväger om lagstiftningen bör preciseras till den del den gäller FPA:s användning av sin egen medicinska expertis i utkomststödsärenden (6468/2017*).

I april 2018 ändrade FPA innehållet i de aktuella fraserna så att de motsvarar innehållet i lagen om utkomststöd. FPA ansåg att det fanns behov av att precisera lagen om utkomststöd vad gäller behovs prövning för mediciner. Social- och hälsovårdsministeriet tillsatte i december 2018 en juridisk expertgrupp för utkomststödsärenden som bl.a. kommer att pröva gränserna för att bedöma läkemedelsutgiftens behövlighet.

Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) ansåg i sitt årsboksbeslut om medicinsk cannabis (HFD:2018:148) att FPA vid bedömandet av behövligheten av läkemedelsutgifterna kan ta i beaktande hurvida behandlingen med det ordinerade läkemedlet utgör allmän vårdpraxis, det vill säga bedöma skälen till medicineringen skilt för varje enskilt fall som ska avgöras. HFD behandlar ännu också andra ärenden som anknuter till ämnet.

Motiveringar till beslut om hälso- och sjukvårdsutgifter och justitieombudsmannens rätt till information

I det andra fallet som gällde ersättning av läkemedelsutgifter inom ramarna för utkomststödet (sköldkörtelmedicin framställd från djur) verkade det som att FPA inte tagit de utredningar som den klagande lämnat in i beaktande. BJO konstaterade att i synnerhet i de fall där FPA inte godkänner de

utredningar som den klagande framställt, ska man i beslutet på ett sätt som kunden kan förstå förklara skälen till varför man kommit fram till en viss slutsats. I det beslut om utkomststöd som gavs åt den klagande fanns inte sådana skäl.

BJO förundrade sig också över FPA:s uppmaning att den klagande ska söka sig till den offentliga hälso- och sjukvården för att få sin medicineringsgranskad, när den klagande senast varit patient just hos den offentliga hälso- och sjukvården (vid ett centralsjukhus), där den klagandes medicineringsgranskning utvärderats och ett utlåtande över den lämnats in till FPA. De anvisningar som den klagande getts gav den uppfattningen att man varit vårdslös vid behandlingen, eller att ärendet *de facto* inte blivit individuellt behandlat, eller både och.

FPA hade i den utredning man lämnat in i klagomålet konstaterat att man i FPA:s expertgrupp bedömer alla ärenden som gäller sköldkörtelmedicin framställda av djur. Av utredningen fick man den uppfattningen att också den klagandes ansökan om utkomststöd hade behandlats i nämnda grupp. Av ärendets tilläggsutredningar framgick det dock att den klagandes ärende inte i något skede behandlats i expertgruppen. FPA:s utredning var till denna del helt klart vilseledande.

BJO ansåg att FPA:s förfarande var klandervärt förutom direkt i hur man bemött kunden och vad gäller rättsskyddets aspekter, men också i förhållande till hur man reagerade på riksdagens ombudsmans begäran om utredning. Om utredningen inte håller sig till fakta försvagar detta allvarligt den högsta laglighetsövervakarens verksamhetsmöjligheter och minskar förtroendet för att myndighetsverksamheten är tillbörlig och laglig. BJO gav FPA en anmärkning (7043/2017*).

Fel och slarv i beslutsfattandet

Den klagandes intressebevakare ansökte om utkomststöd för boende- och flyttkostnader. Flytten skedde från en psykiatrisk enhet för utvecklingsstörda till en boendeenhet för rehabiliteringsklienter inom mentalvården. FPA gjorde avslag på ansökan, då boendekostnaderna översteg den av FPA fastställda skäligen hyran. Utredningen av handlin-

gar tydde starkt på att FPA inte noggrant bekantat sig med innehållet i ansökan, utan endast hade fattat beslut på basis av hyrans storlek.

Ställföreträdande BJO bedömde att beslutet var fattat utan individuell prövning. Försummelsen var allvarlig. Det handlade om en person i sårbar ställning med utländsk bakgrund, som på grund av sin sjukdom och sin funktionsnedsättning samt sin bakgrund hade särskilt stora svårigheter att utträtta ärenden hos myndigheter. När ärendet behandlades vårdslöst vid FPA hade detta utan intressebevakarens aktiva ingripande allvarligt kunnat hota kundens rätt till förmån i sista hand och det skydd som förutsätts för ett människovärdigt liv (1282/2018*).

FPA hade fortsatt med förfarandet för återkrav, trots att man i en utredning som tidigare lämnats in till BJO meddelat att man i ärendet inleder ett förfarande för att överväga att avsluta indrivningen. FPA hade inte genomfört övervägningen utan fortsatt med indrivningen. Det fel som hade gjorts vid FPA hade sedermera rättats till efter att man fått begäran om utredning. BJO ansåg det vara oroväckande att man upptäckte felet först i samband med att man redde ut den klagandes nya skrivelse (4997/2017*).

BJO ansåg att den normalkalkyl som fanns i ett beslut från FPA var bristfällig, då man inte tagit med kostnaderna för att skaffa ett nytt identitetskort i den. Anskaffningskostnader för identitetskort ingår enligt lag i de övriga grundutgifter som ska tas i beaktande i utkomststödet. Den klagande fick långvarig anstaltsvård och den klagandes huvudsakliga inkomst bestod av sjukhusets dispositionsmedel (107 euro/månad). BJO ansåg att dispositionsmedlen är avsedda för andra vardagliga behov och inte för att skaffa ett identitetskort. BJO ansåg också att FPA:s beslut på grund av standardtexterna var svårt att förstå och delvis gav motstridiga uppgifter (6855/2017*).

En ansökan om utkomststöd hade inte behandlats i helhet. Om en ansökan till någon del inte behandlas är det möjligt att den som ansökt om utkomststöd uppfattar att också denna del av an-

sökan avslagits och kan därför inte begära att FPA skilt granskar ansökan och korrigerar felen. Försummelser i beslutsfattandet kan hota den sökandes rätt till stöd i sista hand och i varje fall fördröjs behandlingen av ärendet (477/2018*).

Rätten till utkomststöd kan inte bedömas enbart utifrån den sökandes uppehållstillståndsstatus. FPA ska individuellt och helhetsomfattande reda ut hur de lagstadgade förutsättningarna för att bevilja utkomststöd uppfylls. Om den som söker om utkomststöd inte förmått uppge tillräckliga uppgifter om sitt uppehållstillstånd eller sitt gemensamma boende i Finland, ska FPA begära att den sökande lämnar in tilläggsutredningar (12/2018*).

FPA hade inte samarbetat i tillräcklig utsträckning med kommunens socialväsande. Den klagandes barn var placerat i vård utom hemmet. Den klagandes situation hade som helhet vid behov förutsatt utarbetandet av en sådan gemensam plan som avses i lagen om utkomststöd och socialvårdslagen (6547/2017*).

FPA hade kännedom om alla omständigheter som enligt lagen ska beaktas i beslutfattandet och också om familjens personliga förhållanden. Enligt FPA:s utredning hade det inte behövts tilläggsutredningar till ansökan om utkomststöd. Ärendet var färdigt att avgöras och beslutet borde ha fattats inom den tidsfrist som avses i lagen om utkomststöd. Om den klagande inte själv hade varit aktiv i ärendet, hade beslutet kunnat dröja ännu längre. Med beaktande av den klagandes situation borde ansökan ha behandlats som brådskande (3749/2018*).

FPA hade inte vid beviljande av boendekostnader och hyresgaranti beaktat den sökandes och dennes barns situation, utan gett avslag på hyresavgiften som för hög. FPA förutsatte ett avtal om mötena mellan den klagande och barnen och om de tidpunkter då de kostnader som barnens besök orsakat kunde ha beaktats i utkomststödet. Avtalet skulle styrkas av barnatillsyningsmannen.

Enligt ställföreträdande BJO verkade det som att beslutet om utkomststöd hade fattats främst med stöd av FPA:s anvisningar om godtagbara

boendeutgifter. Ett avtal om besök av barnen var i praktiken omöjligt att upprätta på det sätt som FPA förutsatte. FPA borde ha prövat ansökan individuellt. Detta skulle ha främjat tillgodoseendet av barnens rättigheter (7144/2017*).

När ett beslut om utkomststöd fattas i slutet av tiden för vilken utkomststöd fastställs ska FPA se till att betalningsförbindelsernas giltighetstid är tillräckligt lång. Om man förlänger giltighetstiden på en betalningsförbindelse, ska detta uttryckligen meddelas kunden, t.ex. i ett beslut som gäller honom eller henne. Giltighetstiden för den betalningsförbindelse som beviljats i fallet hade gått ut innan kunden fått beslutet och således lett till att läkemedlet inte kunde skaffas (5975/2017*).

Sedan den 23 augusti 2017 har man vid FPA följt en anvisning om att det vid månadsskiftet är möjligt att förlänga giltighetstiden för en betalningsförbindelse med högst 14 dagar. Trots detta dök det även efter detta upp problem inom laglighetsövervakningen som gällde betalningsförbindelsernas giltighetstid (t.ex. 3983/2018*).

Att föra över det kalkylerade överskottet

I förfarandet för beviljande av utkomststöd är det vanligt att kundens månatliga normöverskott (kalkylerad besparing) förs över till den följande månaden eller de följande månaderna. När betalningen av någon av kundens inkomster sker i slutet av månaden, är det möjligt att denna inkomst, eller åtminstone en del av den, är avsedd att åtminstone delvis täcka utgifterna också för följande månad.

Om kunden kan visa att de överförda och de i beslutet beaktade inkomsterna har använts till ändamål som i sig godkänns i utkomststödet, och att inkomsterna *de facto* inte längre kan användas av kunden under den tid som överföringen av inkomster gäller, ska man inte föra över inkomster.

Att överväga att en överföring leder till ett för kunden orimligt slutresultat blir av särskild betydelse då det handlar om att trygga boendet, en barnfamilj eller en person i sårbar ställning. I såda-

na fall ska man bedöma vilka följder överföringen av inkomsten eller tillgången har för personens eller familjens sociala situation (5423/2017*).

Telefontjänster

FPA har vidtagit många åtgärder för att förbättra sin kundservice. Webbtjänsterna är den främsta betjäningssformen, men FPA får dagligen cirka 20 000 telefonsamtal och har ungefär 10 000 kundbesök. FPA har ökat sin personal inom telefontjänsten och utvecklat tjänstens ärendeprocesser och lyckats öka svarsprocenten för samtalen. JO får ändå fortfarande skrivelser, där man kritiserar FPA:s telefontjänster.

Det är av särskild betydelse att telefontjänsterna fungerar när det gäller ansökningar om utkomststöd och särskilt behandlingen av brådskande ansökningar. Om FPA:s serviceställe inte finns på ett rimligt avstånd, servicestället är inte öppet eller det råder brådskande vid dess tjänster, kan det enda alternativet för att behandla ett brådskande ärende vara att utträta ärendet via telefon. I situationer av det här slaget är också samarbetet mellan FPA och kommunernas socialväsande av stor betydelse (1365/2018*). Även ärendet 477/2018* gällde FPA:s telefontjänster.

Beslut ska fattas för den tid som ansökan gäller

En ansökan om utkomststöd blir anhängig på ansökan av kunden. Kunden har rätt att bestämma vilken tidsperiod ansökan gäller. Utgångspunkten är att för att fatta beslut om en tidsperiod som är längre än i ansökan förutsätts alltid samtycke från den som ansökt om stödet. Ibland kan det vara motiverat att fatta ett s.k. långvarigt beslut om utkomststöd, i synnerhet i sådana situationer där det inte sker förändringar i kundens situation.

BJO konstaterade att om man fattar mera långvariga beslut för en klient, ska det av beslutet tydligt framgå att utkomststödklienten oberoende av beslutet har rätt att under beslutets giltighetstid ansöka om mera utkomststöd (5423/2017*).

Begreppet familj

För personer som delar bostad kan man vid behandlingen av ansökan om utkomststöd ibland bli tvungen att reda ut om det handlar om ett sådant äktenskapsliknande förhållande som avses i 3 § 1 mom. i lagen om utkomststöd.

De motiveringar om den sökandes och hyresvärdens kön och ålder, som baserades på FPA:s tillämpningsanvisningar, var inte sådana sakliga omständigheter i den sökandes situation, som kunde användas till grund för att objektivt visa att den sökande och hyresvärden levde i gemensamt hushåll. Det verkare snarare som att FPA:s beslutsfattande till största delen baserade sig på att underhyresavtalet hade ingåtts mellan personer med olika kön, som bodde på samma adress. I beslutsfattandet hade man utan grunder åsidosatt den sökandes och sedermera också hyresvärdens utredningar över deras boendeförhållande.

Enligt BJO ska FPA inte sträva efter att reda ut omständigheterna för om ett förhållande existerar, utan i alla situationer, alltså också i de fall då det bor personer av samma kön i hushållet, endast skaffa de utredningar som vid behov behövs för att reda ut om det handlar om ett gemensamt hushåll (1195/2017*).

Kundavgifter och att sänka dem

BJO ansåg att om man måste ansöka om utkomststöd för att betala en kundavgift ska myndigheten som främsta alternativ överväga att sänka avgiften eller slopa den helt och hållet. Utkomststödsmyndigheten ska som en följd av detta anvisa kunden att ansöka om sänkt eller slopad avgift och vid behov också på eget initiativ reda ut förutsättningarna för en sänkt avgift, åtminstone i de fall då kunden inte själv förmår göra detta (6708/2017*).

Utkomststöd för gymnasieelever

Man kan förutsätta att en studerande ansöker om studiestöd, som består av studiepenning, bostadstillägg och studielån, och som är den främsta stödformen i förhållande till utkomststödet. Statsga-

ranti för studielån är en del av studiestödssystemet. I lagen om utkomststöd finns det dock inga skilda bestämmelser om beaktande av studielån som tillgångar som ska anses vara disponibla.

Enligt social- och hälsovårdsministeriets handbok till kommunerna ska unga personer som deltar i en utbildning som förbereder för fortsatta studier, och som inte leder till ett yrke eller förbättrar den studerandes arbetsmarknadsfärdigheter, inte förutsätta att den studerande lyfter studielån. Tidigare hade man i kommunerna följt tillämpningshandboken så att de som deltar i gymnasieutbildning inte förutsätts lyfta studielån. FPA ansåg att kommunerna handlade olagligt.

Ställföreträdande BJO var av den åsikten att tolkningsrekommendationerna för ministeriets handbok i sig kan anses följa lagen om utkomststöd. Att tvinga en ung person att lyfta studielån i en sådan situation där den unga personen ännu inte har en klar bild av sina fortsatta studier eller andra alternativ för framtiden, kan dock i praktiken hindra att den unga avlägger gymnasiestudier och göra det svårare att söka till fortsatta studier.

Ställföreträdande BJO ansåg att FPA hade agerat inom ramen för sin prövningsrätt när FPA förutsatt att man lyfter studiepenning under gymnasiestudierna. Ställföreträdande BJO sände sitt avgörande för att beaktas när tillämpningshandboken förnyas eller i övrigt med tanke på om ärendet förutsätter att ministeriet vidtar åtgärder (3288/2017*).

Behandlingstid och -sätt för begäran om omprövning

Den långa behandlingstiden för begäran om omprövning vid FPA kritiserades i otaliga klagomål. I januari 2018 hade behandlingen hopat sig och de genomsnittliga behandlingstiderna för begäran om omprövning av utkomststöd var nästan fyra månader.

Enligt justitieombudsmannens etablerad avgörandepaxis anses i vanliga fall att en rimlig behandlingstid för rättelseyrkanden i anslutning till socialvården ska vara under tre månader. I denna tidigare riktlinje som gäller kommunerna har man

beaktat att t.ex. socialnämnden eller motsvarande organ inte behandlar ärenden eller samlas dagligen eller ens varje vecka. Ibland kan det gå ett par månader mellan mötena.

FPA:s Center för omprövning har en ställning som är mycket annorlunda jämfört med de kommunala organ som behandlar ändringssökningar. Centret för omprövning är en del av FPA:s organisation och det är uttryckligen grundat för att behandla begäran om omprövning som gäller utkomststöd. Dessa ändrade bakgrundsfaktorer ska enligt BJO tas i beaktande när man avgör hur lång behandlingstid för begäran om omprövning som numera kan anses godtagbar.

I ärendet handlade det också om följderna av självrättelse. BJO ansåg att även om myndigheten som självrättelse korrigerar beslut om utkomststöd, ska rättelseyrkan, om kunden inte avstår från begäran om omprövning, föras till den myndighet som rättelseyrkandet ska ställas inför. Denna myndighets uppgift är att efter detta pröva beslutets riktighet enligt förvaltningslagen och justeringsbeslutets eventuella inverkan på undersökningen av begäran om omprövning. På detta inverkar inte det att man också har möjlighet att skilt begära omprövning av korrigeringsbeslutet. Det är nämligen möjligt att myndigheten när den gör ett självrättelsebeslut inte beaktar något av kundens yrkanden, eller inte i verkligheten prövar beslutet så som kunden yrkat.

BJO konstaterade att FPA vid korrigeringen av sina egna beslut har möjlighet att efter korrigeringen höra med kunden om kunden fortfarande önskar att kundens begäran om omprövning behandlas vid Centret för omprövning. Ett sådant förfarande är processuellt lättare och beaktar kundens rätt att få beslutet prövat i omprövningsförfarandet. BJO ansåg att det att myndigheten rättar de fel som myndigheten själv upptäcker i beslutsfattandet är ett förfarande som främjar kundens rättigheter (6048/2017*).

Enligt FPA var den genomsnittliga behandlingstiden för begäran om omprövning 142,5 dagar. Centret rekryterade flera arbetstagare och i januari 2019 hade den genomsnittliga behandlingstiden förkortats till ungefär 50 dagar.

4.11 Hälsa- och sjukvård

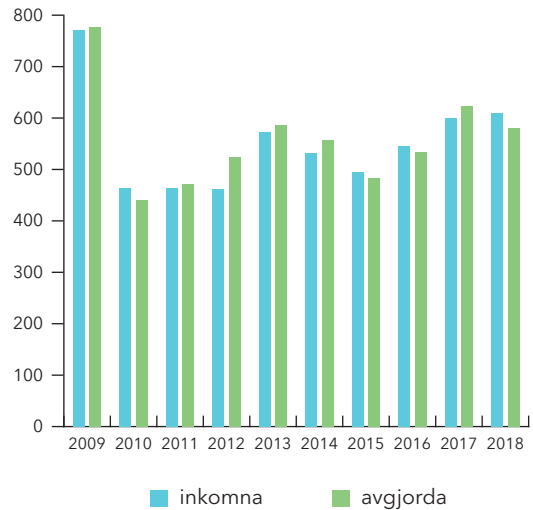
JO utövar tillsyn över den offentliga hälso- och sjukvården. Tillsynen gäller i synnerhet tillgodo-seendet av den rätt till tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster som enligt 19 § 3 mom. i grundlagen hör till vars och ens grundläggande rättigheter. Laglighetskontrollen är viktig särskilt i samband med övervakningen av sådan psykiatrisk sjukvård som ges oberoende av patientens vilja.

JO är däremot inte behörig att direkt 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:s övervakning av dessa sker via tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira) och regionförvaltningsverkena. JO utövar tillsyn också över hälso- och sjukvården inom fängvården (se avsnitt 4.11.5) och inom försvarsmakten (se avsnitt 4.11.6).

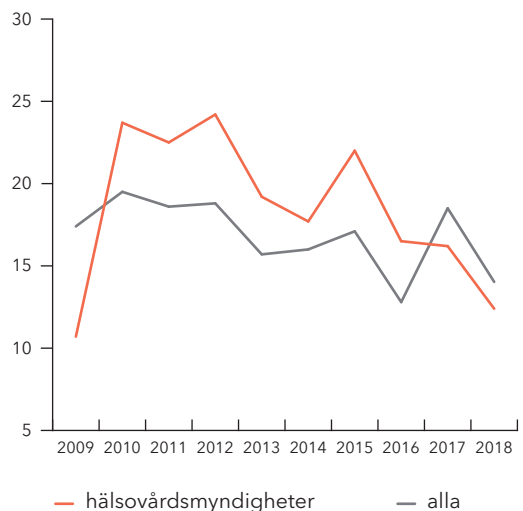
Ärenden som gäller hälso- och sjukvård ingick i JO Petri Jämskeläinens uppgifter t.o.m. den 31 augusti 2018. Efter detta sköttes de av BJO *Maija Sakslin*. Som huvudföredragande verkade referendarierådet *Kaija Tanttinen-Laakkonen*. Ärenden som gällde hälso- och sjukvård föredrogs även av referendarierådet *Håkan Stoor*, äldre JO-sekreterare *Iisa Suhonen* och *Heidi Laurila*, rådgivande jurist *Pia Wirta* samt notarie *Taru Koskiniemi*.

4.11.1 LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN

Många av klagomålen gällde ordnandet av tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster, patientens rätt till god vård och gott bemötande, patientens självbestämmanderätt och rätt till information samt patientjournalanteckningar och patientdatasekre-



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2009–2018



Åtgärdsprocent under åren 2009–2018

tess. I likhet med de tidigare åren riktades det också kritik mot behandlingen av ärenden vid myndigheter och verksamhetsenheter som tillhör hälso- och sjukvårdssektorn.

Inom ramen för laglighetskontrollen blir JO också tvungen att bedöma vården på medicinska och odontologiska grunder. I dessa fall hör JO medicinska sakkunniga innan ärendet avgörs, i allmänhet Valvira.

Under verksamhetsåret avgjorde JO 581 klagomål som gällde hälso- och sjukvårdssektorn. Därutöver tog JO åtta ärenden till prövning på eget initiativ. Åtgärdsavgörandena motsvarade 12,2 % av klagomålen och av de ärenden som undersöktes på eget initiativ inom detta sakområde.

Antalet mottagna klagomål har de senaste åren varit cirka 500 klagomål. Antalet klagomål som anlände under berättelseåret 2018 ökade till 609 klagomål. Tillväxten kan inte påvisas bero på en enskild orsak.

4.11.2 FRAMSTÄLLNINGAR

MÄNNISKOVÄRDET FÖR EN PERSON MED FUNKTIONSNEDSÄTTNING KRÄNKTES PÅ DEN PSYKIATRISKA AVDELNINGEN PÅ SJUKHUSET

BJO gav en anmärkning till Päijänne-Tavastlands välfärdssamkommun för lagstridiga förfaranden och försummelse vid behandlingen av en person med CP-skada. Patientens behandling under rumsisoleringen kränkte människovärdet. Vården av den klagande och anteckningarna i patientjournalen var förknippade med många problem och oklarheter. BJO ansåg att behandlingen var både förödmjukande och förnedrande, då en person som på grund av sin CP-skada har nedsatt rörlighet måste äta i isoleringsrummet på den psykiatriska avdelningen från för denna olämpliga tallrikar och med olämpliga bestick sittande på en tunn madrass på golvet. Detta är inte en människovärdig behandling och inte hälso- och sjukvård av hög kvalitet. Den klagande hade blöja under isoleringen som pågick över ett dygn.

På grund av de bristfälliga anteckningarna i patientjournalen kunde inte BJO övertygas om att den klagandes rätt till människovärdig behandling och god hälso- och sjukvård uppfylldes i detta avseende. BJO betonade att vid en människovärdig behandling och god vård av en isolerad patient ingår att patientens grundläggande behov alltid uppfylls. Patienten ska även aktivt erbjudas möjlighet att gå på toaletten utan att själv alltid behöva be om det. BJO ansåg att nödvändiga och i sin omfattning tillräckliga anteckningar i patientjournalen om den klagandes psykiatriska sjukhusvård försumrades av välfärdssamkommunen. De bristfälliga anteckningarna och deras knapphet försvårade prövningen av ärendet. BJO anser detta vara en allvarlig brist.

Behandlingen av den klagande under rumsisoleringen var en kränkning av människovärdet. BJO framställde därför att välfärdssamkommunen gottgör den klagande för kränkningarna av de grundläggande och mänskliga rättigheterna (3287/2017*).

Välfärdssamkommunen meddelade att den förbinder sig att enligt lagen om likabehandling betala den klagande en gottgörelse på 4 500 euro.

PRECISERING AV PATIENTSKADELAGEN

JO ansåg det vara otillfredsställande att det inte i patientskadelagen finns bestämmelser om förutsättningarna för kvittning och återkrav vid överbetalning av patientskadeersättning och det förfarande som ska följas i en sådan situation. Även om det är en tolkningsfråga i vilken omfattning förvaltningslagen tillämpas på behandlingen av ett ersättningsärende som gäller en patientskada, är det obestridligt att man i ett patientskadeärende ska iaktta grunderna för god förvaltning. Det finns därför skäl att precisera bestämmelserna, så att de uppfyller de grundlagsbaserade kraven på god förvaltning. Därför skickade JO en kopia av sitt beslut till social- och hälsovårdsministeriet (SHM), så att det kan beaktas när patientskadelagen ses över (3383/2018).

EN ISOLERAD PATIENTS KONTAKTER UTANFÖR SJUKHUSET

JO fäste uppmärksamhet vid förfaringssättet vid Åbo stads sjukhus i Kuppis. Enligt förfaringssättet hade isolerade patienter inte möjlighet att ta sin egen telefon med till isoleringsrummet. I dessa situationer fattades i regel inte beslut om begränsning av kontakter.

Av mentalvårdslagen eller motiveringarna till den framgår inte på vilket sätt begränsning av kontakter ska prövas vid isoleringen av en patient. Enligt JO ska en sådan begränsning inte automatiskt vara en följd av att patienten isoleras från andra patienter. En isolerad patient kan snarare ha ett särskilt behov av att få kontakt med en aktör utanför sjukhuset. Å andra sidan kan den isolerade patientens hälsotillstånd vara sådant att man inte kan ge patienten tillgång till telefon. Enligt lagen kan patientens kontakter med omvärlden begränsas, om kontakterna vållar allvarliga olägenheter för vården och rehabiliteringen av patienten eller för patientens säkerhet eller om en begränsning behövs för att skydda någon annans privatliv.

I brist på mera precis lagstiftning uppmanar JO ett sådant förfaringssätt, där man i de fall där patienten under isoleringen vill använda telefon, men man inte på grund av ovan nämnda skäl kan gå med på detta, fattar ett beslut om begränsning av kontakter enligt mentalvårdslagen. När man förfar på detta sätt kan patienten i efterhand få åtgärdens lagenlighet prövad av domstol.

JO konstaterade att enligt mentalvårdslagen får inte patientens kontakter med de myndigheter som övervakar sjukhusets verksamhet, patientens rättsbiträde och patientombudsmannen begränsas. Förbudet är ovillkorligt. JO ansåg det ändå möjligt att en isolerad patients hälsotillstånd kan vara sådant att patienten tillfälligt inte kan ges tillgång till telefon eller andra hjälpmedel för att hålla kontakt. En sådan situation ska ändå vara mycket exceptionell och så kortvarig som möjligt. Det bör beaktas att en sådan begränsning av kontakten som inte uttryckligen bygger på ett lagrum kan kränka skyddet för privatlivet, som tryggas i grundlagen och i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna.

JO framlade för SHM, att ministeriet överväger de frågor som behandlats i beslutet, när man utvecklar lagstiftningen (2278/2017*).

FÖRDRÖJNING FÖR ATT FÅ EN PSYKOLOGISK UNDERSÖKNING

BJO konstaterade att den klagandes rätt till i grundlagen tryggade tillräckliga hälsovårds- och sjukvårdstjänster inte tillgodosågs, när patientens diagnostiska undersökning fördröjdes vid HUS poliklinik för könsutredningar. Den klagande blev tvungen att vänta en oskäligt lång tid på att få en psykologisk undersökning, eftersom ingendera av de fast anställda psykologerna var tillgängliga vid tidpunkten för händelsen och arrangemangen för vikarierande psykologer inte fungerade. Omständigheter som berör organisationen och resurserna godtas i princip inte som förklaring till avvikelser från det som i grundlagen sägs om handläggning av ärenden utan dröjsmål.

Enligt BJO innebär en fördröjd tillgång till psykologisk undersökning för sin del i sista hand att också det juridiska fastställandet av könstillhörighet fördröjs. Enligt lagen om fastställande av transsexuella personers könstillhörighet (translagen) fastställs att en person har en annan könstillhörighet än den som antecknats för honom eller henne i befolkningsdatasystemet, om personen i fråga visar upp en medicinsk utredning om att han eller hon varaktigt upplever sig tillhöra det motsatta könet och lever i en könsroll som motsvarar detta samt att han eller hon har undergått sterilisering eller av annan orsak saknar fortplantningsförmåga. Att visa upp den medicinska utredning som avses i translagen och specificeras i förordningen är en förutsättning för juridiskt fastställande av könstillhörighet.

Ordnandet av undersökning och behandling som syftar till könsbyte har riksomfattande koncentrerats till Helsingfors universitetscentralsjukhus och till Tammerfors universitetssjukhus. BJO konstaterade att HUS varit och är skyldigt att ordna sin verksamhet så att den till sin innebörd och omfattning är sådan att HUS kan sköta sina i lag bestämda skyldigheter att för sin del ansvara för det riksomfattande ordnandet av undersökning

och behandling som syftar till könsbyte. HUS ska ta det ökande antalet remisser i beaktande i sin verksamhet. BJO delgav HUS sin uppfattning om att förfarandet var felaktigt.

Förslag till ändring av translagen

Med beaktande av besluten meddelade av den Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna och människorättsdelegationens ställningstagande beslutade BJO att påskynda att translagen ändras, så att kravet på avsaknad av fortplantningsförmåga som en förutsättning för fastställande av kön slopas. Samtidigt bör translagens namn ändras till "lag om fastställande av könstillhörighet". På samma sätt som människorättsdelegationen ansåg BJO att också kriteriet om att en person måste vara myndig ska prövas i författningsberedningen och man ska överväga om det kan slopas vid juridiskt fastställande av könstillhörighet, med beaktande av barnets ålder och utvecklingsnivå och barnets bästa.

BJO bad ministeriet meddela senast den 29 mars 2019 vilka åtgärder BJO:s framställning har gett anledning till (2842/2017).

TILLGÅNG TILL KANTA.FI-TJÄNSTEN

BJO ansåg det vara problematiskt att brister i datasystem begränsar möjligheterna att sköta ärenden å någon annans vägnar på Mina Kanta-sidorna. En mamma hade inte kommit åt att se på sitt tvååriga barns uppgifter i Mina Kanta. Detta berodde på att en intressebevakare förordnats för mamman för att sköta ekonomiska ärenden. Enligt Institutet för hälsa och välfärd (THL) beror begränsningarna i Mina Kanta delvis på de nationella grunddatalagren, som begränsningar i uppgifter som sparats i befolkningsdatasystemet. För tillfället finns det inte i befolkningsdatasystemet, och således inte heller i tjänsten Suomi.fi-fullmakter, uppgifter om innehållet i intressebevakningen i en form som maskiner kan förstå.

BJO ansåg det vara viktigt att man använder datalagret för intressebevakning när man fattar beslut om omfattningen av intressebevakarens

behörighet att sköta ärenden å sin intressebevakades vägnar. BJO påskyndade färdigställandet av datalagret för intressebevakning.

BJO betonade betydelsen av olika myndigheters samarbete i detta sammanhang. BJO delgav denna sin uppfattning åt THL och Befolkningsregistercentralen (BRC) och Folkpensionsanstalten (FPA) och för kännedom åt enheten för styrning och utveckling av magistraterna.

THL:s utredning gav i detta skede ingen anledning till vidare åtgärder. BJO betonade att om en patient eller dennes lagliga företrädare inte får fram uppgifter med hjälp av Mina Kanta, kan den såsom tidigare vända sig direkt till den berörda hälsovårdsenheten via telefon, brev eller genom att besöka verksamhetsenheten. Det att uppgifterna finns tillgängliga via Mina Kanta begränsar inte patientens eller dennes lagliga företrädares rätt att i enlighet med gällande lagstiftning granska eller få uppgifter från hälsovårdsenheten.

I lagen om elektronisk behandling av klientuppgifter inom social- och hälsovården finns ett bemyndigande att utfärda förordning: med SHM:s förordning kan man ge noggrannare bestämmelser om hur en minderårig patients vårdnadshavare eller lagliga företrädares rätt till information tillgodoses. SHM har inte hittills utnyttjat sin rätt att utfärda en förordning. BJO bad SHM överväga om det är nödvändigt och motiverat att utfärda en förordning om tillgodoseendet av en minderårig patients vårdnadshavares eller lagliga företrädares rätt till information.

BJO bad ministeriet senast den 28 februari 2019 meddela BJO eventuella åtgärder i ärendet (6764/2017*, se även 1675/2017*).

SHM meddelade att man med förordningen kan ge bestämmelser om medborgargränssnittet, verksamhetsmodellerna och tillvägagångssätten för hur uppgifter lämnas ut i Mina Kanta. Med förordningen kan man inte ge bestämmelser om förfaranden som begränsar vårdnadshavarnas och barnens rättigheter, även om begränsningarna skulle gälla det tekniska genomförandet och utmaningar med datalager. SHM konstaterade att man håller på att utveckla verktyg till Mina Kanta, som ökar vårdnadshavarnas möjligheter att använda tjänsten.

HJÄLPMEDEL FÖR MEDICINSK REHABILITERING VID BOENDESERVICEENHETER

Enligt förfaringssättet vid Pajjanne-Tavastlands välfärdssamkommun fick en person med funktionsnedsättning en elektroniskt ställbar säng, om behovet av sängen berodde på personalens arbetsergonomi. Med beaktande av justitieombudsmannens avgörandepraxis och SHM:s anvisningar ansåg BJO att välfärdssamkommunen ska ändra sin praxis för hjälpmedel för medicinsk rehabilitering vid boendeserviceenheterna.

Alla boende vid serviceboendeenheter som uppfyller förutsättningarna i förordningen om utlämning av hjälpmedel för medicinsk rehabilitering ska oberoende av enhetens utrustningsnivå efter individuell utvärdering ha rätt till de i förordningen nämnda hjälpmedel för medicinsk rehabilitering som ska utlämnas. Genom att förfara på detta sätt tillgodoses för personens del den i grundlagen tryggade rätten till tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster. BJO bad välfärdssamkommunen meddela senast den 31 januari 2019 vilka åtgärder BJO:s framställning har gett anledning till (4251/2017*).

Välfärdssamkommunen meddelade att man hösten 2018 börjat använda handboken Nationella grunder för överlämnande av hjälpmedel i medicinsk rehabilitering. Handbok för yrkesfolk som arbetar med hjälpmedel och anvisningar till klienter (SHM:s rapporter och promemorior 35/2018). Samkommunen har ändrat sin praxis för utlämning av medicinska hjälpmedel så att de motsvarar den nationella praxisen. I och med de nationella grunderna fäster man i fortsättningen större vikt vid den individuella bedömningen av behovet av hjälpmedel och vid att anteckna grunderna för utlämnande av hjälpmedel i journalhandlingarna.

TILLTRÄDE TILL DROGAVVÄNJNING I ANSTALT

Principen om företräde för tjänsterna inom den öppna vården enligt Tammerfors stads strategi fick inte enligt BJO leda till att en person med missbruksproblem i behov av anstaltsrehabilite-

ring inte får tjänster enligt sitt individuella behov. BJO ansåg det vara viktigt att regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland följer upp och utvärderar servicesystemet och vårdmodellen vid stadens missbrukarvård.

Enligt BJO var det motiverat att man vid stadens missbrukar- och mentalvårdsservice hade utarbetat kriterier för att hänvisa till missbrukarvårdens anstaltsvård. Kriterierna hade godkänts av social- och hälsovårdsnämnden. När nämnden godkände kriterierna för hänvisning till missbrukarvårdens anstaltsvård konstaterade nämnden i motiveringarna till sitt beslut att kriterierna är avsedda att stöda de yrkesutbildade personer som deltar i arbetet med att styra patienter till olika vårdformer i sitt arbete och att i allt beslutsfattande och i hänvisning till vård ska man ta lagstiftningen och kundens individuella behov i beaktande. Detta ansåg BJO vara korrekt. Kriterierna leder inte till att den individuella utvärderingen slopas, men kriterierna styr dock verksamheten, så att kommuninvånarna har tillgång till jämlika tjänster.

BJO ansåg dock att kriterierna föra att hänvisa en patient till anstaltsvård behövde kompletteras enligt motiveringarna i nämndens beslut, genom att betona att det individuella behovet hos den som behöver tjänsten ska beaktas när kriterierna tillämpas.

BJO delgav staden sin uppfattning om beaktandet av det individuella behovet hos en person med missbrukarproblem vid ordnandet av anstaltsvård. BJO bad social- och hälsovårdsenheten meddela senast den 31 januari 2019 vilka åtgärder BJO:s framställning har gett anledning till (4341/2017*).

Staden meddelade att man till den text om kriterierna för anstaltsrehabilitering som publicerats på stadens webbplats sätter till ett omnämnande om syftet med kriterierna för styrning till vård och hur de individuella behoven för en person som är i behov av tjänsterna beaktas när kriterierna tillämpas.

4.11.3 INSPEKTIONER

Vid inspektionerna av verksamhetsenheter som tillhandahåller psykiatrisk sjukhusvård granskas 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. Vid inspektionerna diskuterar man med sjukhusledningen, patientombudsmannen, personalen och patienterna. Man tar del av handlingar samt granskar slutna avdelningar och isoleringsrum.

Av de verksamhetsenheter som ger psykiatrisk sjukvård granskades år 2018 Niuvanniemi sjukhus och dess vårdavdelning för särskilt svårbehandlade minderåriga (NEVA) samt den psykiatriska verksamheten vid samkommunen för Norra Karelen social- och hälsovårdstjänster (Siun sote). Dessutom inspekterades säkerhetsrummen vid samjouren Kuopio universitetssjukhus och vid Siun sote. Iakttagelser under inspektionerna refereras i avsnitt 3.5.

4.11.4 AVGÖRANDE

SAMMANSÄTTNINGEN AV ARBETSGRUPPEN SOM FÖRBEREDER LAGEN OM VALFRIHET

SHM tillsatte en arbetsgrupp med uppgift att bereda en regeringsproposition med förslag till lagstiftning om kundens valfrihet inom social- och hälsovården. Till beredningsgruppen utsågs medlemmar från social- och hälsovårdsministeriet, finansministeriet och justitieministeriet. Beredningsgruppens sammansättning bestod av en ordförande, en vice ordförande och sju medlemmar. I gruppen fanns endast en man.

I sin utredning ansåg ministeriet att en beredningsgrupp som tillsatts för tjänstemannaberedning inte har varit ett i lagen om jämställdhet av-

sett organ inom den offentliga förvaltningen eller organ som utövar offentlig makt.

Kvotbestämmelsen i lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män (jämställdhetslag) har enligt etablerad praxis ansetts gälla även organ som ministerierna utnämner, så som arbetsgrupper. Kvotbestämmelsen kan frångås av särskilda skäl. Att det förekommer eventuella särskilda skäl ska uttryckligen konstateras och motiveras i beslutet om tillsättande av organet. Kvotbestämmelsen förpliktigar den myndighet som tillsätter organet att på olika sätt sträva efter att det i organets sammansättning finns den mängd kvinnor och män som bestämmelsen förutsätter.

Därtill ska man kunna påvisa att man i beredningsskedet strävat efter att säkerställa att kvotbestämmelsen uppfylls. Man har enligt vedertagen praxis inte godkänt endast ett meddelande om att det inte finns personer av det motsvarande könet tillgängliga som orsak till att man frångår bestämmelsen.

BJO konstaterade att man i beslutet om tillsättande av arbetsgruppen inte motiverat varför man inte kunde uppfylla kvotbestämmelsens krav. I SHM:s utredning framställde man inga åtgärder, med vilka man skulle ha strävat efter att genomföra ett jämlikt deltagande, eller orsaker till varför man inte kunde uppfylla kraven i lagen.

BJO ansåg att man vid tillsättandet av beredningsgruppen inte förfarit i enlighet med jämställdhetslagen. Beredningsgruppen var ett sådant organ tillsatt av ett ministerium, där kvinnor och män ska vara representerade till minst 40 % vardera, om inte särskilda skäl talar för något annat. Ministeriet hade inte i sitt beslut om tillsättande motiverat att särskilda skäl föreligger och inte heller på annat sätt påvisat, att det strävat efter att säkerställa att bestämmelsen efterlevs.

Enligt jämställdhetslagen ska myndigheterna i all sin verksamhet främja jämställdheten mellan kvinnor och män på ett målinriktat och planmässigt sätt samt skapa och befästa sådana förvaltnings- och tillvägagångssätt som säkrar främjandet av jämställdheten mellan kvinnor och män vid beredningen av ärenden och i beslutsfattandet. BJO konstaterade att beredningsgrup-



Alla bilder på denna sida är från inspektion om den psykiatriska verksamheten vid samkommunen för Norra Karelen social- och hälsovårdstjänster (Siun sote).
På övre raden finns bilder på gårdsplanen och leksakslagret från barnpsykiatriens avdelning 15, i mitten bilder från vuxenpsykiatriens avdelning 22L och på nedre raden en bild från vuxenpsykiatriens avdelning 24L.

pens sammansättning stred mot jämställdhetslagen. Med tanke på framtiden gav BJO SHM en anmärkning på grund av dess lagstridiga förfarande (4533/2017*).

TILLRÄCKLIGA HÄLSO- OCH SJUKVÅRDSTJÄNSTER

Centralisering av vård av patienter med ryggmärgsskador

Enligt BJO tillgodosågs inte den klagandes i grundlagen tryggade rätt till tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster, eftersom den klagande trots begäran inte hösten 2014 fick tid för en planerad kontroll vid HUS Ryggmärgsskadepoliklinik för den livslånga vården och uppföljningen (life time care). I stället fick den klagande, liksom andra patienter med ryggmärgsskador som stod i kö, under början av 2017 ett brev där man berättade att remissen gått ut och bad patienten att skaffa en ny remiss för att bedöma det aktuella hälsotillståndet och hur brådskande vårdbehovet är.

I brevet bad man patienten observera, att om ett akut vårdbehov uppstår, ligger vårdansvaret fortfarande hos den egna hälsostationen, jourenheten inom specialistsjukvården eller företagshälsovården. I brevet konstaterades också att om patienten inte hade en vårdrelation till någon av dessa, ska patienten skapa ett sådant.

Enligt brevet hade den klagandes remiss till Ryggmärgsskadepolikliniken gått ut. BJO konstaterade, att hälso- och sjukvårdslagen inte känner till att en remiss går ut. I brevet ombads den klagande skapa en vårdrelation med omnämnda aktörer. BJO konstaterade att patienten har själva rätt att välja om han eller hon vill utnyttja den offentliga eller den privata hälso- och sjukvårdens tjänster.

Ryggmärgsskadepolikliniken hade skickat ett brev med samma innehåll till alla patienter med ryggmärgsskada som stod i kö. I brevet togs inte var och en patients individuella behov av vård och uppföljning i beaktande. För den klagandes del handlade det om ett planerat kontrollbesök som gällde livslång vård och uppföljning och som polikliniken borde ha ordnat och den klagande borde ha meddelats om tidpunkten för kontrollbesöket.

Enligt HUS utredning var syftet inte att utesluta den klagande från den livslånga uppföljningen eller att förvägra eller försätta uppföljningen i fara. I utredningen bad man om ursäkt för att kommunikationen misslyckats. BJO konstaterade att brevet var vilseledande. Den patient med ryggmärgsskada som fått brevet kunde helt motiverat ha fått den felaktiga uppfattningen att denne inte längre får den livslånga vården och uppföljningen vid Ryggmärgsskadepolikliniken.

Enligt BJO har HUS varit och är skyldigt att ordna sin verksamhet så att den till sin innebörd och omfattning är sådan att HUS kan sköta sina i lag bestämda skyldigheter att för sin del ansvara för det riksomfattande ordnandet av den sektorsövergripande livslånga vården och uppföljningen (life time care) av ryggmärgsskadepatienter (1974/2017).

Permanent pigmentering av ögonbryn som hjälpmedel för medicinsk rehabilitering

Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland hade i sitt beslut med tanke på framtiden fäst Ylöjärvi stads ledande överläkares uppmärksamhet vid beaktandet av det individuella behovet när beslut om medicinsk rehabilitering fattas. Efter att regionförvaltningsverket gett sitt beslut beviljade Ylöjärvi stad en betalningsförbindelse för permanent pigmentering av ögonbrynen åt en patient som led av sjukdomen Alopecia universalis. Det nekande beslut som stadens arbetsgrupp för medicinsk rehabilitering sedermera fattade, grundade sig enbart på Birkalands sjukvårdsdistrikts regionala anvisningar, enligt vilka permanent pigmentering inte ersätts som ett hjälpmedel för medicinsk rehabilitering.

I justitieombudsmannens laglighetskontroll har ansetts att sådana anvisningar för anordnandet av hälsovårdstjänster står i strid med lagstiftningen, eftersom de inte lämnar rum för beaktandet av den tjänstebehövandes individuella behov. Anvisningar som på förhand schemamässigt utesluter t.ex. vissa patientgrupper, såsom personer i en viss ålder, eller hjälpmedel av en viss kostnad

från tjänsterna för medicinsk rehabilitering står i strid mot lagen (JO:s avgörande 5.6.2003, dnr 1803/4/00*).

Enligt sjukvårdsdistriktets utredning ingår alltid en utvärdering av det individuella behovet när man använder anvisningarna för utlämnandet av medicinska hjälpmedel. BJO ansåg det viktigt att detta tydligt framgår också av anvisningarna.

Enligt BJO hindrar inte lagstiftningen att permanent pigmentering av ögonbryn efter utvärdering av det individuella behovet utlämnas åt patienten som ett medicinskt hjälpmedel. BJO delgav sjukvårdsdistriktet och Ylöjärvi stad sin uppfattning (5392/2017*).

Besök på läkarmottagning

Enligt BJO har kommunen prövningsrätt i fråga om hur den ordnar att man får kontakt med en verksamhetsenhet inom sjuk- och hälsovården, bedömningen av vårdbehovet och övrig verksamhet inom hälso- och sjukvården. Bedömningen av patientens vårdbehov kan också göras av någon annan yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården än en läkare, t.ex. en sjukskötare. Vårdbehovet ska bedömas enligt patientens individuella behov och patienten har rätt till den vård som dennes hälsotillstånd förutsätter. Syftet med den s.k. vårdgarantilagstiftningen är inte att hindra patienter från att kunna besöka läkarmottagningen.

Vid Uleåborgs välfärdstjänster använde man en verksamhetsmodell, enligt vilken en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården bedömde vårdbehovet och vid behov hänvisade patienten till läkarmottagningen. BJO konstaterade att verksamheten inom primärvården går att ordna så att en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvård, som en sjukskötare, bedömer vårdbehovet och att läkare vid behov deltar i vården.

BJO ansåg dock att verksamhetsmodellen vid mottagningen inte ska vara kategorisk, utan den borde ta patientens hälsotillstånd och individuella omständigheter i beaktande. Det individuella behovet kan förutsätta ett besök på läkarmottagningen. Ett besök på sjukskötarmottagning ska inte vara en förutsättning för detta i alla situationer.

Den klagande hade flera gånger framfört att denne inte kan uträtta ärenden på en mottagning utan tidsbeställning. Man hade erbjudit den klagande att boka tid till sjukskötarmottagning, men inte direkt till läkarmottagning. BJO ansåg att det i detta fall med tanke på den klagandes funktionsnedsättning och den individuella utvärderingen hade funnits orsak att avvika från den schematiska verksamhetsmodellen och att erbjuda den klagande möjligheten att direkt komma till läkarmottagningen.

En jämlik behandling betyder inte alltid likadan behandling mellan olika patienter. Vid behov ska jämlikhet främjas genom åtgärder som genomförs individuellt, t.ex. på grund av funktionsnedsättning (7222/2017*).

Narkotikatest under substitutionsterapi

JO konstaterade att resultatet från urintest för patienter i opioidsubstitutionsbehandling åtminstone med tanke på genomförande av den fortsatta vården och förtroendet i vårdrelationen är av betydelse. Därför är korrekta och pålitliga testresultat viktiga med tanke på patientens rättsskydd. Vid drogscreening är det viktigt att vara medveten om de eventuella fel som kan uppstå när urinprov lämnas eller hanteras samt brister i pålitligheten hos snabbtest.

JO höll med om det förhållningssätt som framställs i anvisningar som gäller ärendet, enligt vilket ett prov som i den första drogscreeningsundersökningen ger positivt utslag i regel ska skickas till ackrediterad verifierande analys, åtminstone då resultatet kan innebära följder för den som testas. Detta motsvarar också de principer som framställts i justitieombudsmannens tidigare avgörandepraxis.

Vad gällde den klagande skickades inte ett resultat som enligt snabbtestet var positivt till verifierande analys, trots att den klagande omedelbart förundrade sig över resultatet och bad att få lämna ett nytt prov. JO ansåg att den klagandes rättsskydd hade förutsatt att provet skickats till ackrediterad verifierande analys. JO konstaterade också att ett prov som är viktigt med tanke på vården

eller på grund av andra skäl inte kan förstöras innan man färdigbehandlat frågan om behovet av att verifiera provet (4899/2017*).

Information om hälsostationernas kösituation

Björneborgs stad hade inte på det sätt som förutsetts enligt hälso- och sjukvårdslagen offentliggjort uppgifter om väntetider till primärvården. Situationen hade dock sedermera rättats till.

BJO delgav Björneborgs stadsstyrelse sin uppfattning om försummelsen av den lagstiftade skyldigheten att på Internet offentliggöra väntetider till primärvården separat för varje verksamhetsenhet. BJO bad stadsstyrelsen meddela senast den 28 februari 2019 vilka åtgärder BJO:s framställning har gett anledning till (6347/2017*).

RÄTTEN TILL INFORMATION OCH SJÄLVBESTÄMMANDERÄTT

Felaktigheter när DNR-beslut fattas

BJO instämde med Valviras och Valviras permanenta sakkunniga inom handikappmedicins motiverade uppfattningar om felaktigheterna i den behandlande läkarens förfarande, när denne fattad ett DNR-beslut om en 61-årig patient med medelsvår utvecklingsstörning och CP-skada samt andra grundsjukdomar.

Den behandlande läkaren hade skrivit följande i patientens patientjournal: ”Med beaktande av helhetssituationen anser jag att patienten inte ska omfattas av intensivvården. Således fattas ett DNAR-beslut”. Från anteckningen saknades beslutets medicinska grunder och av anteckningen framgick inte varför man inte diskuterat med patienten eller en anhörig innan beslutet fattats. Den behandlande läkaren antecknade inte heller den anhörigas ställningstagande i samband med det telefonsamtal som genomfördes efter att beslutet fattats.

Enligt Valviras sakkunniga hörde patientens sänkta funktionsförmåga tätt samman med dennes funktionsnedsättning och hur funktionsned-

sättningen tar sig uttryck. Patientens grundsjukdomar och det aktuella hälsotillståndet var inte sådana att det på grund av dem fanns skäl att fatta ett DNAR-beslut eller begränsa tillgången till intensivvård. De innebar att patientens försattes i en olikvärdig ställning på grund av sin funktionsnedsättning. Det verkade dessutom som att man innan DNAR-beslutet fattades inte tillräckligt utrett patientens funktionsförmåga.

En person med funktionsnedsättning har vid hjärtstillestånd rätt till återupplivning och nödvändig intensivvård enligt samma vårdriktlinjer som den övriga befolkningen. Funktionsnedsättningen i sig får inte vara en orsak till att man avstår från återupplivning eller intensivvård. Valvira konstaterade med hänvisning till gällande God medicinsk praxis -rekommendationer för hjärtstillestånd att varje återupplivningsbeslut och således beslut att inte återuppliva ska fattas individuellt enligt etiska principer och utifrån medicinsk forskning.

Enligt Valvira borde den behandlande läkaren ha antecknat de medicinska motiveringarna till att läkaren begränsade återupplivningen och tillgången till intensivvård för en patient som drabbats av akut andnöd, alltså bedömde att dessa skulle leda till större olägenheter än till nytta, i journalhandlingarna. Den behandlande läkaren borde därtill i den dagliga bedömningen av patientens funktionsförmåga ha gjort prognostisering och differentialdiagnostik mellan den funktionsförmåga som berodde på grundsjukdomarna och den funktionsförmåga som var typisk för graden av patientens funktionsnedsättning.

Med tanke på framtiden gav BJO den behandlande läkaren en anmärkning på grund av läkarens felaktiga förfarande och bad ledande läkare vid Valkeakoski sjukhus att uppmana sina underordnade yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvård att fästa uppmärksamhet vid att göra upp nödvändiga och tillräckligt omfattande anteckningar i journalhandlingarna och vid vikten av att följa bestämmelserna om upprättande av patientjournaler (1129/2017).

Drogtestning av hälsovårdsskäl

BJO konstaterade att drogtestning av hälsoskäl innebär att man ingriper i patientens personliga integritet och skyddet för privatlivet. Drogtestningen ska i varje enskild patientsituation vara medicinskt motiverad så som avses i lagen om patientens ställning och rättigheter (patientlagen). Också i de enskilda fall där man bedömer att drogtestning är en medicinskt motiverad åtgärd, ska den enligt patientlagen i samförstånd med patienten.

Vid Hyvinge sjukhus HALSO-poliklinik ingick drogscreeningstest i uppföljningen av patientens hälsotillstånd. Drogtestning av hälsoskäl förutsätter dock ett behörigt samtycke från patienten. Samtycket ska bygga på tillräcklig information, vara frivilligt, ges på förhand och ha ett tillräckligt exakt innehåll. Den som ger sitt samtycke ska också förstå dess betydelse och innehåll.

BJO betonade betydelsen av patientens rätt till information vid drogtestning av hälsoskäl enligt patientlagen. Det är viktigt att tillgodose rätten till information för att patienten ska kunna använda den självbestämmanderätt som fastställs i patientlagen och ge ett behörigt samtycke till drogtestningen. Enligt förordningen om journalhandlingar ska det i journalhandlingarna göras anteckningar om upplysningar som enligt lagen om patientens ställning och rättigheter getts patienten om omständigheter som hänför sig till vården. Om upplysningar inte har getts, ska orsaken till detta antecknas i journalhandlingarna.

BJO konstaterade att den drogtestning av hälsovårdsskäl som gjorts på den klagandes nyfödda barn hade förutsatt ett behörigt samtycke av den klagande. I journalhandlingarna borde ha gjorts adekvata anteckningar om samtycket och drogtestningen av det nyfödda barnet. BJO ansåg att avsaknaden av anteckningar var klandervärd. BJO betonade att genom iakttagande av bestämmelserna om upprättande av journalhandlingar tryggas det rättsskydd och den rätt till tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster som var och en garanteras i grundlagen (7279/2017*).

Patientens rätt till information om behandlingens biverkningar

Enligt BJO leder bestämmelsen om patientens rätt till information i patientlagen till att patienten har rätt att få information också om cytostatikabehandlingens mindre vanliga biverkningar. Patienter får alltid i samband med sitt första besök vid HUS Cancercentrum information om de vanligt förekommande biverkningarna av den cytostatikabehandling som patienten inleder.

I den patientdagbok för kabecitabin som Cancercentrum gav åt den klagande, nämndes som biverkningar bl.a. hand-fot syndromet (smärta, svullnad, rodnad, domning eller stickningar i händerna och/eller på fötterna eller torra händer och fötter). Som andra eventuella och vanligen milda biverkningar nämndes ovanliga problem med hjärta och nervsystemet. I patientanvisningarna saknades information om symtom i det perifera nervsystemet som biverkning.

I patientdagboken för kabecitabin fanns ingen tydlig information om hur patienten ska gå till väga om han eller hon får någon atypisk ovanlig biverkning. Enligt BJO fanns det behov av att samordna och precisera ovan nämnda anvisningar. BJO ansåg att det med tanke på tillgodoseendet av patientens rätt till information var motiverat att den information som muntligen ges åt patienten under besöket också finns i skriftligt format.

BJO blev inte övertygad om att den klagandes rätt till information om cytostatikabehandlingens biverkningar tillgodosågs i enlighet med förutsättningarna i patientlagen. BJO bad HUS senast den 28 februari 2019 meddela vilka eventuella åtgärder BJO:s uppfattning hade gett upphov till (4571/2017*).

HUS meddelade att man vid HUCS Cancercentrum inlett arbetet med att uppdatera alla patientanvisningar. Man kommer att ta med information om också ovanliga, atypiska biverkningar i anvisningarna. Anvisningarna kommer att samordnas eller kompletteras så att den information som ges i olika anvisningar motsvarar varandra. Som en del av uppdateringen av patientanvisningarna kommer personalen att påminnas om att den information som ges i

samband med handledning och rådgivning alltid ska ges också skriftligt och att det alltid ska antecknas i anamnesen att den skriftliga informationen getts.

Omhändertagande av patients datatekniska apparater

BJO konstaterade att mentalvårdslagen tillåter att sjukhuset omhändertar patientens egendom. Det är dock en tolkningsfråga om man vid omhändertagande av datatekniska apparater ska tillämpa bestämmelserna om begränsning av kontakter eller om omhändertagande av egendom. I motiveringarna till bestämmelsen om begränsning av kontakter är de apparater som avses i paragrafen ”t.ex. mobiltelefoner och datorer försedda med telenätanslutning” (RP 113/2001 rd s. 29). Å andra sidan kan man tänka att omhändertagandet av apparater i första hand baserar sig på tryggheten av den allmänna ordningen vid verksamhetsenheten. Då kan det vara möjligt att tillämpa bestämmelsen om omhändertagande av egendom.

Enligt BJO finns det i och för sig grundade skäl till att begränsa en barnpatients användning av datatekniska apparater (att skapa en regelbunden dygnsrytm, att minska störande beteende och att stöda socialt umgänge). Därför blev det en bedömningsfråga, om det handlar om begränsning av kontakter eller om omhändertagande av egendom. Begränsningens faktiska följder hör först och främst samman med barnets möjligheter att upprätthålla kontakter utanför sjukhuset under tiden apparaterna är omhändertagna av sjukhuset. Detta motiverade att man bedömde fallet som begränsning av kontakter, åtminstone vad gällde telefonen och också andra apparater om de hade nätanslutning.

BJO konstaterade att om man gör den bedömningen att det handlar om begränsning av kontakter, ska förutsättningarna för åtgärden regelbundet bedömas på nytt. I samband med detta kan patienten om han eller hon så önskar få begränsningens lagenlighet prövad av förvaltningsdomstol. Enligt BJO motiverade dessa rättsskyddsaspekter att man bedömde fallet som begränsning av kontakter.

Eftersom bestämmelserna ger rum för tolkning kunde JO inte anse att Kellokoski sjukhus förfarande var olagligt. Till denna del hör ett avgörande i ärendet till förvaltningsdomstolen. Enligt BJO skulle det vid begränsning av barns användning datatekniska apparater åtminstone vad gäller telefoner varit mera motiverat att bedöma det som begränsning av kontakter (68/2018).

Medicinering av en psykiatrisk patient oberoende av dennes vilja

JO konstaterade att vård av en patient oberoende av dennes vilja innebär ett djupt ingripande i patientens personliga integritet. Att en patient blir intagen för vård oberoende av sin egen vilja, innebär inte som direkt följd att man t.ex. kan medicinera en patient oberoende av dennes vilja. Förutsättningarna för en sådan åtgärd fastställs i kapitel 4a i mentalvårdslagen.

Enligt JO är en noggrann utvärdering och dokumentering av förutsättningarna för vårdåtgärder oberoende av patientens vilja särskilt viktiga, eftersom den Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna i sitt avgörande *X v. Finland* ansett att den finska lagstiftningen inte gav tvångsmedicinerade patienter tillräckliga garantier mot godtycke, eftersom patienten inte kan få ett domstolsbeslut på att medicineringen är lagenlig eller proportionell, eller ett förordnande om att medicineringen ska avslutas. En effektiv undersökning av åtgärden, t.ex. vid ett anmärknings- eller klagomålsförfarande, förutsätter att man noggrant utvärderat och dokumenterat motiveringarna till åtgärden.

Representanter från Muurola sjukhus och Regionförvaltningsverket i Lappland ansåg att injektionsmedicineringen av den klagande skett i samförstånd med denne, uppenbarligen eftersom den klagande inte protesterat mot åtgärden när injektionen getts. På grund av följande skäl bedömde JO ärendet annorlunda.

I 22 b § i mentalvårdslagen eller i motiveringarna till den definieras inte när en åtgärd genomförs oberoende av patientens vilja. Enligt bestämmelsen ska patientlagen komma i första hand och en följd av detta är att åtgärden alltid när en patient

inte gett sitt samtycke till åtgärden och i synnerhet när patienten uttryckligen nekat till den ska prövas enligt förutsättningarna i 22 b §.

Av anteckningarna i journalhandlingarna framgick tydligt att den klagande hade nekat till injektionsmedicinering, men man beslutade att ändå ge medicinen åt patienten, som alltså medicineras oberoende av sin vilja.

Enligt 22 b § i lagen är den första förutsättningen för åtgärder oberoende av patientens vilja att behandlingen är medicinskt godtagbar. Regionförvaltningsverket ansåg att läkemedelsbehandlingen av patienten varit välmotiverad. JO hade inte någon anledning att ifrågasätta denna bedömning.

Därtill förutsätts i 22 b § i lagen att patienten eller andra personsers hälsa eller säkerhet allvarligt ska äventyras om vårdåtgärden inte utförs. Hur dessa förutsättningar uppfylldes utvärderades inte skilt i handlingarna. Därför kunde JO inte ta ställning till saken. Däremot var förfaringssättet i ärendet felaktigt, eftersom

- det i handlingarna inte fanns anteckningar om att man gett de upplysningar som avses i patientlagen innan man dispenserade läkemedlet,
- det i handlingarna inte fanns någon läkarbedömning av hur förutsättningarna i 22 b § i mentalvårdslagen uppfylls,
- injektionen inte hade antecknats i den förteckning över begränsning av självbestämmanderätt som ska föras.

JO ansåg att den klagandes rättigheter som berör förfaringssätt och således den klagandes rättsskydd kränktes när beslut om injektionsmedicinering fattades (1496/2017*).

Att tillgodose en psykiatrisk patients rättsskydd

JO ansåg det vara problematiskt att en patient vid ett psykiatriskt sjukhus inte förstod de beslut, med vilka patienten förordnats till psykiatrisk sjukhusvård oberoende av sin vilja. Detta innebar också att patienten inte utan biträde hade haft möjlighet att överklaga besluten. Enligt Pitkäniemi sjukhus utredning hade man ansökt om en intressebevakare för patienten, men att beslutet från förmyndarmyndigheten dröjde.

JO ansåg det befogat att sjukhuset vidtagit åtgärder för att skaffa en intressebevakare. JO konstaterade dock att sjukhuset också i ett tidigare skede hade metoder för att trygga patientens möjligheter att överklaga. För det första kan sjukhuset meddela förmyndarmyndigheten att det finns behov av en tillfällig intressebevakare. Enligt lagen om förmyndarverksamhet kan domstolen i ett ärende som gäller förordnande av intressebevakare eller begränsning av handlingsbehörigheten ge ett interimistiskt förordnande. För det andra kan sjukhuset be en anhörig att bistå patienten när en eventuell överklagan ska göras.

I rättspraxisen har man också godkänt en överklagan som en anhörig gjort å patientens vägnar, om parten inte själv förmår bevaka sina intressen (s.k. tjänst utan uppdrag eller *negotiorum gestio*). Om en patient uttrycker sin önskan att överklaga ett beslut, kan man be förvaltningsdomstolen förordna ett biträde åt patienten. Enligt mentalvårdslagen kan förvaltningsdomstolen förordna ett biträde för den som tagits in för vård oberoende av sin vilja, om den som tagits in för vård begär det eller om domstolen annars anser att biträde behövs.

Enligt utredningen var det oklart om patienten hade önskat söka ändring i de beslut, med vilka patienten förordnats vård oberoende av sin egen vilja. JO ansåg att det dock skulle ha varit motiverat att sjukhuset vidtagit mera aktiva åtgärder för att trygga patientens möjligheter att överklaga beslut under den tid då patienten ännu inte förordnats en intressebevakare (3158/2017).

SEKRETESS OCH SKYDD FÖR PRIVATLIVET

Skydd för privatlivet vid en verksamhetsenhet inom hälso- och sjukvården

Enligt BJO ska man på sjuk- och hälsovårdens verksamhetsenheter ta hand om patientens skydd för privatlivet genom olika arrangemang och lokallösningar så att sekretessbelagda patientuppgifter inte avslöjas för utomstående. I alla situationer kan patientens integritet dock nödvändigtvis inte helt tryggas trots försöken. Detta t.ex. i sådana fall

där flera patienter delar samma patientrum eller om flera personer arbetar i samma arbetslokal och man inte kan bygga upp ett ljudskydd.

Vid en verksamhetspunkt vid hälso- och sjukvården i Rovaniemi stad förekom brister i skyddet för privatlivet, när de diskussioner som fördes i samband med att man utträttade ärenden hördes utanför den lokal där ärendena utträttades. Bl.a. vaktmästarna kunde höra diskussionerna. Enligt stadens utredning behandlar man tillsammans med patienten känsliga uppgifter om patientens hälsa i servicelokalen. Servicelokalen har avskilt från ett större kontorsrum med lätta väggkonstruktioner, som begränsar men inte helt hindrar att ljud hörs i kontorslokalerna. Kontorsrummet användes som arbetslokal av två yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvård.

Förfarandeprocessen hade efter klagomålet ändrats och budfirmors eller postens arbetstagare får inte längre komma in i kontorslokalen och de kan inte höra de diskussioner som förs i servicelokalen. Eftersom förfaringssätten vid den aktuella hälsostationen ändrats till den del de gällde budfirmors eller postens leveranser, fanns det till denna del ingen anledning för BJO att vidta ytterligare åtgärder.

Enligt utredningen kunde dock de diskussioner som fördes i de lokaler där ärenden utträttas höras av de personer som arbetade i arbetslokalen omkring. BJO konstaterade att de personer som arbetade vid verksamhetsenheten, men som inte deltar i den aktuella patientens vård eller i uppgifter som hör till vården, har en ställning som utomstående i vården av patienten oberoende av om de har tystnadsplikt eller inte. Patientens integritet ska skyddas även i relation till sådana personer. Yppande av sekretessbelagda uppgifter till utomstående bör förhindras genom lokallösningar eller på annat sätt (249/2018).

Företagshälsovårdens verksamhet

Enligt BJO är företagshälsovården en del av hälso- och sjukvården, som har vissa specifika särdrag. Lagstiftningen för hälso- och sjukvården och bl.a. bestämmelserna om sekretess i patientlagen

ska tillämpas i företagshälsovården. Uppgifterna i journalhandlingarna är sekretessbelagda. Redan uppgiften om att man är patient vid en verksamhetsenhet inom hälso- och sjukvården är sekretessbelagd.

Överläkaren inom företagshälsovården kontaktade den klagandes förman för att diskutera den klagandes besök hos företagshälsovården och hur den klagande uppfört sig på mottagningen. BJO ansåg att uppgifterna om patientrelationen och det genomförda besöket på mottagningen var sekretessbelagda uppgifter i den klagandes journalhandlingar. BJO konstaterade dock att sekretessen för vårdrelationen och besöksuppgifter för en patient inom företagshälsovården i viss mån har en större tolkningsbar aspekt än för en patient inom hälso- och sjukvårdens tjänster i allmänhet.

I en vårdrelation inom företagshälsovården är arbetsgivaren en utomstående. Sekretessbelagda uppgifter kan således endast lämnas ut åt arbetstagarens arbetsgivare med arbetstagarens samtycke eller på lagstadgade grunder. På grund av företagshälsovårdens natur har också utlämnande av uppgifter vissa särdrag. I lagen om företagshälsovård finns därför särskilda bestämmelser om att röja sekretessbelagda uppgifter för arbetstagaren. I detta fall hade patienten inte gett sitt samtycke till utlämnande av uppgifterna.

I ärendet framkom inga i patientlagen och inte heller i övrig lagstiftning fastställda grunder till att utlämna uppgifterna åt arbetsgivaren. Det handlade inte heller i ärendet om utlämnande av uppgifter enligt grunderna i lagen om företagshälsovård. Därmed fanns det inga lagstadgade grunder till att lämna ut uppgifterna åt arbetsgivaren (5258/2017).

KRAVEN PÅ GOD FÖRVALTNING

Behandling av ett skadeståndskrav

Den klagande framställde ett skadeståndskrav till Norra Österbottens sjukvårdsdistrikt. Behandlingen av kravet hade räckt nästan ett halvt år, vilket enligt BJO var en orimligt lång behandlingstid. Sjukvårdsdistriktet hade inte framfört någon godtagbar grund till att behandlingen fördröjts. Sjuk-

vårdsdistriktets förfarande tryggade inte den klagandes rätt till det i grundlagen stadgade rättsskyddet (6840/2017*).

JO och BJO gav sitt avgörande också i klagomål som gällde dröjsmål i uppgörandet av handlingar om rättsmedicinsk utredning av dödsorsak. I de här fallen tog det flera månader att göra upp handlingarna, vilket klart överskred den uppställda tiden på tre månader för uppgörandet av handlingarna vid utredning av dödsorsak. JO och BJO sände sitt avgörande till THL:s kännedom och fäste THL:s uppmärksamhet vid dess skyldighet att övervaka att de dokument som gäller rättsmedicinsk utredning av dödsorsaken görs upp utan dröjsmål och enligt förordningens bestämmelser. BJO bad THL meddela senast den 1 mars 2019 vilka åtgärder institutet har vidtagit i ärendet (2133 och 6232/2017*).

THL meddelade att man som ersättare för den rättsläkare som gått i pension på deltid anställd en läkare som utbildas till rättsläkare till Uleåborg och Helsingfors. I och med att det nationella datasystemet för rättsmedicin togs i bruk 2016 har det blivit möjligt att noggrannare följa upp dröjsmål i att färdigställa handlingarna. Man diskuterar dröjsmålen regelbundet vid rättsläkarnas möten och personligt med de läkare som har över tre månader gamla oavslutade fall.

I dessa fall har ledningen för THL:s enhet för rättsmedicin tillsammans med den aktuella läkaren planerat åtgärder för att rätta till situationen. Vid behov har man tillsammans med rättsläkaren kommit överens om att läkaren håller en paus från obduktionsverksamheten. Om den läkare som genomfört obduktionen är borta en längre tid har det fall som varit på hälft getts åt en annan läkare som slutfört arbetet. Enheten för rättsmedicin strävar aktivt efter att fullfölja sina lagstadgade skyldigheter. I framtiden kommer bl.a. utnyttjandet av de elektroniska metoderna göra det möjligt att också förkorta dröjsmålen vid färdigställandet av handlingarna.

Den klagande sökte på basis av det s.k. äldre formatet för psykoterapeututbildning rättigheter att använda yrkesbeteckningen psykoterapeut (skyddad yrkesbeteckning) från Valvira. Valvira meddelade att det uppstått sådana köer vid behandlingen av ansökningar, att kön till behandlingen var fem må-

nader lång. För att säkerställa funktionaliteten hos hälsovårdstjänsterna prioriterade Valvira ansökningarna t.ex. enligt om det gällde en ansökan om skyddad yrkesbeteckning eller om legitimation.

Enligt ställföreträdande BJO var Valviras sätt att prioritera inte helt problemfritt, eftersom man vid behandling av ärendet bör fästa uppmärksamhet vid ärendets betydelse för personens rättsliga ställning. Även om beviljande av skyddad yrkesbeteckning inte är en lagstadgad förutsättning för att få utöva yrket psykoterapeut, är det en förutsättning för att få komma in på marknaden för den rehabiliteringspsykologi som subventioneras av FPA. För en yrkesutövande psykoterapeut har den skyddade yrkesbeteckningen således i praktiken en betydelse som i stor utsträckning kan jämföras med legitimering. Därför kan en fördröjd behandling av ansökningen leda till att det blir svårare att tillgodose den sökandes rättigheter som tryggas i 18 § i grundlagen. Fördröjningen av behandlingen av den klagandes ansökan var alltså ogrundad (4650/2017).

Behandling av begäran som gällde myndighetshandling

En redaktör vid Turun sanomat begärde vid Åbo stad att få ta del av rapporten från den interna granskningen vid sjukhuset i Kuppis. Stadens direktör för serviceområdet nekade den 27 maj 2016 till att lämna ut rapporten. Redaktörens sökte enligt anvisningarna i beslutet om rättelse i beslutet hos nämnden. När redaktören hörde sig för om ärendets behandling framskridit, meddelades redaktören den 1 september 2017 att besvärshänvisningarna inte var korrekta och att den det riktiga sättet att lämna in besvär var via förvaltningsdomstolen.

BJO konstaterade att det enligt förvaltningslagen i motiveringarna till ett beslut ska anges vilka omständigheter och utredningar som har inverkat på avgörandet och vilka bestämmelser som har tillämpats. I beslutet angav direktören för serviceområdet endast de lagrum som utgjorde grunderna för beslutet, men inte de verkliga fakta som det nekande beslutet baserade sig på. Enligt BJO var motiveringarna inte tillräckliga, även om man

skulle beakta att det kan vara utmanande att lämna ut dessa fakta utan att avslöja de uppgifter som man håller hemliga.

Ändring i ett ärende som gäller begäran om handlingar söks genom besvär hos förvaltningsdomstolen. De rätta vägarna om att söka ändring fastställs i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (offentlighetslagen). Under tidpunkten för händelsen hade också högsta förvaltningsdomstolens beslut HFD:2015:176 offentliggjorts i ärendet. Av detta beslut framgick att ändring i en kommuns myndighets beslut i ett offentlighetsärende söks via förvaltningsbesvär. Direktören för serviceområdet bröt mot lagen när besväransvisningarna gavs.

Förvaltningslagen säger att ett ärende ska behandlas utan ogrundat dröjsmål. Enligt kommunallagen ska en begäran om omprövning behandlas skyndsamt. Behandlingen av ärendet räckte dock i sin helhet över ett år hos staden. Enligt BJO är det uppenbart att behandlingen av begäran om omprövning fördröjdes i stadens förvaltning. Om behandlingen av begäran om omprövning hade följts upp sakenligt, hade man kunnat upptäcka felet i besväransvisningarna tidigare, eller åtminstone löst ärendet på något annat sätt. På grund av bristerna i uppföljningen fördröjdes således behandlingen av ärendet märkbart. Stadens förfarande var till dessa delar lagstridigt.

Direktören för serviceområdet ansåg att hela rapporten var sekretessbelagd. Enligt BJO borde man i avgörandet ha fäst mera uppmärksamhet vid kravet i offentlighetslagen på att tolka lagen så att offentlighet främjas och vid lagens bestämmelse om att lämna ut offentliga delar av en handling (5780/2017).

4.11.5 HÄLSO- OCH SJUKVÅRDEN FÖR FÅNGAR

BEHANDLING AV KLAGOMÅL FRÅN FÅNGPATIENTER OCH INSPEKTIONER

Hälso- och sjukvården för fångar hört till SHM:s förvaltningsområde. Enheten för hälso- och sjukvård för fångar verkar i samband med THL. Valvi-



Dosetter torkar i polikliniken i Kervo.

ras och regionförvaltningsverkens behörighet gäller även organisationen av hälso- och sjukvården för fångar. Tidigare övervakades endast enskilda yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvård. Behandlingen av klagomål som gäller hälso- och sjukvård för fångar och övervakningen av Enheten för hälso- och sjukvård för fångar har centraliserats till Regionförvaltningsverket i Norra Finland, som endera på egen hand eller tillsammans med Valvira gör styrnings- och tillsynsbesök till polikliniker och sjukhus inom Enheten för hälso- och sjukvård för fångar. JO får berättelserna från besöken för kännedom. De klagomål som berör hälso- och sjukvården för fångar som kommit till JO har i allt högre grad börjat överföras till regionförvaltningsverket.

Under berättelseåret inspekterades polikliniker i Kervo, Pyhäselkä och Helsingfors vid Enheten för hälso- och sjukvård för fångar. Fjorton åtgärdsförslag som gällde hälso- och sjukvården för fångar gavs.

BESLUT OM VILKA MEDICINER EN FÅNGE FÅR INNEHA FATTAS AV LÄKARE

Den klagande hade blivit ordinerad ögondroppar, som innehades av övervakningspersonalen. Den klagande kritiserade förfarandet, eftersom den klagande i akuta situationer var tvungen att be perso-

nalen om att få ögondropparna och vänta på att man skulle uppfylla begäran. Den klagande kontaktade polikliniken skriftligen. Polikliniken svarade att övervakningspersonalen beslutar om innehav av läkemedel.

JO konstaterade att det anammade förfarings-sättet är felaktigt, eftersom det enligt fängelselagen är en läkare vid Enheten för hälso- och sjukvård för fångar som fattar beslut om innehav av läkemedel. Detta gäller alla läkemedel som en fånge som är patient använder, oberoende av läkemedlets form. JO ansåg dock att det i enskilda fall som gäller innehav av läkemedel kan uppstå ett faktiskt säkerhetsmotiverat behov av omhändertagande (311/2017*).

FÅNGVAKTS NÄRVARO VID BESÖK PÅ LÄKARMOTTAGNING

Flera klagomål handlade om att väktare följde med fången till läkarbesök som ordnats utanför fängelset.

BJO konstaterade att i justitieombudsmannens avgörandepraxis har man som utgångspunkt ansett att en fånge, liksom alla andra patienter, har rätt att få vård utan att utomstående är närvarande under vårdtillfället. Huruvida det är nödvändigt att en väktare är närvarande ska alltid övervägas separat från fall till fall och det ska finnas en konkret grund för närvaron. Därtill ska man överväga hur man i enskilda fall kan ordna att väktare är närvarande så att det ingriper i fångens privatliv i så liten mån som möjligt (5054 och 4090/2017).

BEHANDLING AV REMISS

Den klagande berättade att denne önskade inleda läkemedelsbehandling för sexualbrottslingar för att få övervakad frihet på prov. Med anledning av detta skrev poliklinikens läkare en remiss till Psykiatriska fängelsesjukhusets enhet i Åbo för bedömning av läkemedelsbehandlingen. Den klagande fick dock ingen information om eller svar på när behandlingen uppskattades inledas.

Ställföreträdande BJO konstaterade att det psykiatriska fängelsesjukhuset medgett att ett fel uppstått vid behandlingen av remissen. Han ansåg att felet var allvarligt, eftersom den klagande själv var aktiv och motiverad att inleda den frivilliga läkemedelsbehandlingen. Det psykiatriska fängelsesjukhuset meddelade att man i fortsättningen kommer att fästa särskild uppmärksamhet vid behandlingen av remisser (3780/2017).

4.11.6 HÄLSO- OCH SJUKVÅRDEN INOM FÖRSVARSMAKTEN

Valvira och regionförvaltningsverkens behörighet gäller även organisationen av hälso- och sjukvård inom försvarsmakten. Precis som hälso- och sjukvården för fångar har även övervakningen av försvarsmaktens hälso- och sjukvård centraliserats till Regionförvaltningsverket i Norra Finland. Den genomför endera på egen hand eller tillsammans med Valvira styrnings- och tillsynsbesök till verksamhetsenheter inom försvarsmaktens hälso- och sjukvård. JO delges berättelserna om besöken och kan utnyttja dem i samband med inspektioner av garnisonerna.

Det lämnas in mycket få klagomål om försvarsmaktens hälso- och sjukvård och under berättelseåret utfärdades inte ett enda åtgärdsavgörande om försvarsmaktens hälso- och sjukvård. På grund av det lilla antalet klagomål betonas vikten av inspektioner av garnisoner och hörande av beväringar. I samband med inspektionerna kan man få information om hur hälso- och sjukvården fungerar. Under berättelseåret besökte BJO Centret för militärmedicin.

4.12

Barnets rättigheter

Övervakningen av barnens rättigheter har varit en av prioriteringarna i arbetet med laglighetsövervakning vid JO:s kansli sedan 1998, då sakområdet inrättades på initiativ av grundlagsutskottet. Sedan 2005 har barnombudsmannen och riksdagens justitieombudsman tillsammans ansetts utgöra det oberoende nationella tillsynsorgan som avses i FN:s konvention om barnets rättigheter.

Barnombudsmannens och justitieombudsmannens uppgifter kompletterar varandra. Barnombudsmannens uppgift är att främja barnets rättigheter för att säkerställa att barnens ställning och rättigheter beaktas i lagstiftningen och i det samhälleliga beslutsfattandet. Barnombudsmannen behandlar inte laglighetsövervakningsärenden.

Justitieombudsmannen är laglighetsövervakare i ärenden som gäller barnens rättigheter och övervakar speciellt hur barnets grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter tillgodoses.

Till justitieombudsmannens uppgifter hör att behandla enskilda klagomål som gäller barnens angelägenheter. Barnen kan också själva anföra klagomål hos justitieombudsmannen. I laglighetsövervakningen som gäller barnets rättigheter utförs inspektioner och justitieombudsmannens egna initiativ har stor betydelse.

Sedan 2016 har särskild uppmärksamhet fästs vid barnvänlig information riktad till barn och behandling av klagomål som anförts av barn. Det finns en egen webbplats för barn med information om justitieombudsmannens övervakning av barnets rättigheter och anvisningar för hur man anför klagomål (<https://www.oikeusasiamies.fi/sv/web/lasten-ja-nuorten-sivut>).

År 2018 avgjordes 344 laglighetsövervakningsärenden som gällde barn. Merparten av avgörandena (222) gällde socialvården. Näst flest ärenden som gällde barnets rättigheter (62) avgjordes inom småbarnspedagogiken och den grundläggande ut-

bildningen. I övrigt avgjordes ärenden som gällde barnets rättigheter inom sakområdena hälsovård (14), brottspåföljd (8), rättskipning (7), utlänningar (6), polisen (5) och socialförsäkring (5) samt i ärenden som gällde utmätning och magistratens förfarande.

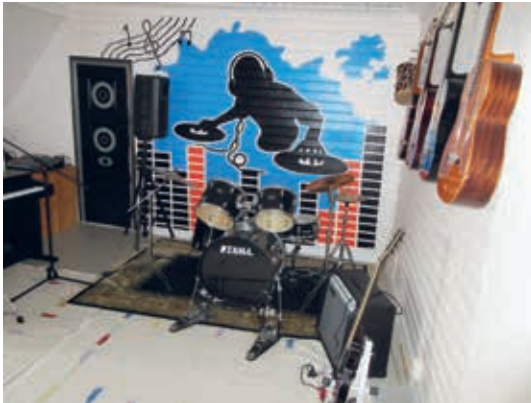
Ärendena inom sakområdet som gäller barnets rättigheter avgörs av BJO *Maija Sakslin*. Barnskyddsärendena föredrogs av referendarierådet *Tapio Rätty* och äldre JO-sekreterare *Riikka Jackson*, som också företog merparten av inspektionerna. Ärenden som gällde barn föredrogs också av äldre JO-sekreterare *Pirkko Äijälä-Roudasmaa*. Ärenden som gällde småbarnspedagogiken och den grundläggande utbildningen föredrogs av äldre JO-sekreterare *Piatta Skottman-Kivelä*. Referendarierådet *Kirsti Kurki-Suonio* är huvudföredragande för sakområdet sedan den 1 september 2018.

4.12.1 INSPEKTIONER

Till barnskyddsanstalterna som är avsedda för barn utfördes flera inspektioner som i huvudsak var oanmälda. Inspektionernas syfte var att utgå om barnens bemötande och användningen av begränsningar som var riktade mot barn.

Under inspektionerna koncentrerade man sig i synnerhet på att höra de barn som var placerade i barskyddsenheter. I hörandena noterades illa bemötande av barn och annat lagvidrigt förfarande. Med anledning av dessa observationer har BJO efter inspektionerna gjort flera undersökningar på eget initiativ.

Alla inspektionsföremål inom barnskyddet framgår ur avsnittet 3.5 som behandlar det nationella tillsynsorganets (OPCAT) verksamhet där årets 2018 alla inspektionsföremål inom barnskyddet har uppräknats.



Musikrum i specialbarnskyddsenheten Loikalan kartano.

Övriga OPCAT-inspektioner som angår barn är t.ex. inspektioner beträffande barnens hälsovård. Inspektionen som utfördes i Niuvanniemi sjukhus och dess vårdavdelning för särskilt svårbehandlade minderåriga (NEVA) har refererats i avsnitt 3.5.16.

Annorlunda inspektioner som angick barnens rättigheter utfördes exempelvis till skolor samt vård- och boendeenheter avsedda för funktionshindrade barn. Dessa inspektioner har redogjorts i avsnitt 4.18 Underbildnings- och kultursektorn samt i avsnitt 3.4 Rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Under året 2018 var JOs verksamhet angående övervakningen av barnets rättigheter i offentligheten särskilt på grund av inspektionerna inom barnskyddsanstalten Pohjolakoti. Pohjolakotis inspektion fick mycket publicitet i synnerhet i början av hösten 2018, då flera tidningar samt aktualitetsprogram rapporterade om brister som upptäcktes under inspektionen.

Efter inspektionen uppgav Pohjolakoti att man anser det vara motiverat att även själv utvärdera sina förfaringsätt (1353/2018*).

Då BJO gav sitt slutliga beslut i ärenden som hade tagits upp till prövning på eget på grund av inspektionen (3726/2018*), kunde man fastställa att Pohjolakoti hade i flera hänsyn förändrat sina förfaringsätt så att man tog bättre hänsyn till barnens rättigheter. BJOs respons av inspektionen

hade inom Pohjolakoti organisationen satt igång ett utvecklingsarbete under vilket man även hade hört barnen.

Samtidigt undersöktes även hur den i lagen förutsedda övervakningen hade förverkligats. BJO bad var och en av de 15 kommuner som hade placerat barn i Pohjolakoti att utreda, hur de socialarbetare som ansvarade för barnens angelägenheter hade tillsett deras bemötande och förhållanden under placeringen. Dessutom begärdes utredning av Norra Finlands regionförvaltningsverk som övervakar Pohjolakotis verksamhet.

De socialarbetarna som ansvarade för barnens angelägenheter hade på grund av deras klienters stora antal inte möjlighet att klara sig adekvat om övervakningsarbetet. Kommunerna ombeds att meddela inom tidsfristen vilka åtgärder BJO:s beslut har gett anledning till (3673*-3687/2018*).

BJO fäste uppmärksamhet även vid otillräckliga resurser inom förverkligandet av inspektioner och särskilt vid barnens personliga höranden av Norra Finlands regionalverk (3688/2018*).

Riksdagen behandlade senare på hösten 2018 en regeringsproposition angående förändring av barnskyddslagen med hänsyn till de problem som observerades under de av BJO förordnade inspektioner (RP 237/2018 rd s. 31-33). Barnskyddslagens ändring antogs senare med lagen 8.2.2019/200.



Vardagsrummet i Vuorela skolhem.

4.12.2 AVGÖRANDEN

BEGRÄNSNING ELLER FOSTRAN?

Den klagande kritiserade på många olika sätt socialväsendet som placerat den klagandes barn och den barnskyddsinnrättning där barnet placerats. BJO konstaterade i sitt avgörande bl.a. att man under de inspektioner som företagits på barnskyddsinnrättningarna fäst särskild uppmärksamhet vid om inrättningarna *de facto* har använt fostrande metoder till att begränsa exempelvis barnets rörelsefrihet eller rätt till kontakt. Vid vissa inrättningar har också använts fostrande förfaranden som påminner om isolering eller till och med särskild omsorg.

BJO framförde sin oro över förfaranden där man med stöd av inrättningens regler eller fostrande metoder *de facto* begränsar barnets rättigheter på ett sätt som påminner mycket om eller till och med är direkt jämförbara med begränsande åtgärder i enlighet med barnskyddslagen. BJO konstaterade att det centrala syftet med de begränsande åtgärderna i barnskyddslagen är att trygga syftet med omhändertagandet eller att skydda barnet, någon annan person eller i vissa fall egendom från betydande skada. Begränsande åtgärder får riktas mot barnet endast i den utsträckning som nödvändigtvis krävs för att uppnå nämnda syfte. Det är alltid förbjudet att använda begränsningar som bestraffning.

Enligt observationer under inspektionerna har inrättningarna inte alltid klarat av att skilja normala och godtagbara gränser i fostrande syfte från begränsning av barnets grundläggande fri- och rättigheter. Begränsning av barnets grundläggande fri- och rättigheter är tillåtet endast med lagenliga begränsande åtgärder och enligt lagligt förfarande när de lagstadgade förutsättningarna uppfylls.

Ett barn i vård utom hemmet har rätt att få god vård och omsorg på sin vårdplats. Vårdplatsen ska vid behov införa gränser i fostrande syfte som är anpassade till barnets ålder och utvecklingsnivå. Syftet med gränserna är att lära barnet förstå det omgivande samhällets krav och göra egna val.

Reglerna med anknytning till fostran får ändå inte vara godtyckliga, t.ex. bestraffningar eller sanktioner som gäller alla barn vid inrättningen utan urskillning. De fostrande metoderna får inte heller vara mer långvariga eller kraftigare än vad som är nödvändigt för att nå de godtagbara mål som är anledningen till åtgärderna. Fostran får inte kränka barnets grundläggande fri- och rättigheter; i stället handlar det om att ordna barnets dagliga vård och omsorg samt stödja barnets uppväxt och utveckling. Därför ska fostrande metoder alltid användas med beaktande av barnets ålder och utvecklingsnivå samt dess individuella behov och omständigheter.

En begränsande åtgärd innebär att en åtgärd kränker barnets grundläggande fri- och rättigheter, såsom rörelsefrihet, skydd för familjelivet, självbestämmanderätt, personlig frihet, integritetsskydd och egendomsskydd. Det är tillåtet att använda begränsningar endast när de lagstadgade förutsättningarna uppfylls och endast i en vettig och skälig proportion till målet som ställs för deras användning. Åtgärderna ska vidtas på ett så finkänsligt sätt som möjligt och med respekt för barnets människovärde och grundläggande fri- och rättigheter.

Ansvar för barnets individuellt ordnade vård utom hemmet och därtill hörande övervakning av barnets fostran samt eventuella begränsningar som riktas mot honom eller henne hör till placerarkommunen och framför allt till den socialarbetare som ansvarar för barnets ärenden. Myndigheterna bör ingripa om de uppfostringsmetoder som används är överdrivna, godtyckliga eller exempelvis genomförs på ett sätt som är kränkande eller förödmjukande för barnet (442/2017).

BJO fäste uppmärksamhet vid vikten av att placerarkommunerna övervakar verksamheten även på eget initiativ i ett ärende som utreddes på basis av inspektionen av en viss barnskyddsinnrättning (2557/2016).

INDIVIDUELL BEDÖMNING AV BEGRÄNSNINGARNAS FÖLJDER

När det handlar om ett svårbehandlat barn som behöver särskilt stöd och vård under vården utom hemmet och som varit föremål för flera olika begränsande åtgärder i följd eller samtidigt, betonas vikten av att den socialarbetare som ansvarar för barnets ärenden sörjer för uppföljningen av övervaknings- och begränsningsåtgärderna. De personliga samtalen mellan barnet och socialarbetare är då speciellt viktiga. Dessutom ska man fästa uppmärksamhet vid exempelvis motiveringarna till beslutet om begränsningar som fattats vid inrättningen, andra anteckningar som gäller beslutet och de dagliga anteckningarna om barnet.

I lagen utgår man ifrån att barnets människovärde respekteras, att barnet visas sympati och att barnets språkliga, kulturella och religiösa bakgrund beaktas. Detta förutsätter enligt ställföreträdande BJO t.ex. att man i användningen av begränsningar som kränker den fysiska integriteten och övervakningen av denna beaktar barnets individuella omständigheter och egenskaper, såsom barnets kön och ålder, eventuella tidigare erfarenheter av våld eller sexuella övergrepp, orsakerna till att barnet vårdas utom hemmet samt barnets åsikt. Vid användningen av begränsningar och övervakningen av denna ska man också fästa uppmärksamhet vid en eventuell kumulativ effekt av att ett barn har varit föremål för flera olika begränsande åtgärder i följd eller samtidigt (185/2018*).

BJO fäste uppmärksamhet vid övervakningsuppgiften som handhas av placerarkommunen och i synnerhet av den socialarbetare som ansvarar för barnets ärenden. Flera barn ur samma familj hade placerats i en fosterfamilj där det senare uppdagades att barnen misshandlats. Trots detta konstaterades inte att placerarkommunen eller den socialarbetare som ansvarade för barnens ärenden hade försummat övervakningen av placeringen.

BJO fäste emellertid uppmärksamhet vid vikten av att försöka samtala med barnen på ett så övergripande och förtroligt sätt som möjligt och att barnen bör vara medvetna om bl.a. sin rätt till

integritet. BJO betonade ytterligare att myndigheterna har ansvaret för att barnens grundläggande fri- och rättigheter tillgodoses under ett omhändertagande (6059/2017).

INDIVIDUELL BEDÖMNING AV BARNETS BÄSTA VID ÖVERLÄMNANDE AV UPPGIFTER TILL POLISEN

BJO bedömde ett familjehems förfarande att alltid utan undantag göra en anmälan till polisen om ett barns prov vid narkotikascreening var positivt. Ärendet skulle bedömas med stöd av 18 § 3 mom. i lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården, enligt vilken den som ordnar socialvård får lämna ut sekretessbelagda uppgifter till polisen även på eget initiativ, om den som ordnar eller lämnar socialvård bedömer att utlämnandet är nödvändigt på grund av ett barns intresse eller ett synnerligen viktigt allmänt eller enskilt intresse. BJO ansåg att frågan krävde en individuell bedömning från fall till fall, eftersom bestämmelsen med tanke på barnets uppgifter förutsatte att barnets intresse bedöms. Bedömningen av barnets intresse gjordes för sin del av den socialarbetare som ansvarar för barnets ärenden, alltså inte av barnets vårdplats. BJO fäste uppmärksamhet vid familjehemmets iakttagelse i frågan (5238/2017*).

Den klagande kritiserade ett plötsligt och oförutsett byte av barnets vårdplats. Avsikten hade varit att låta barnet återvända till hemorten och placera hen i en vårdplats där. På grund av barnets allvarliga problembeteende ändrades vårdplatsen i brådskande ordning till en barnskyddsinnrättning som låg långt från hemorten. BJO konstaterade att en bedömning visade att barnets bästa inte tillgodosetts på bästa möjliga sätt, trots att bytet av vårdplats i sig förlöpte inom gränserna för myndighetens prövningsrätt. I synnerhet delgivningen av beslutet att byta vårdplats för barnet visade sig vara ett problem.

BJO betonade att delgivningen av beslutet i sista hand hade kunnat skötas som stämningssdelgivning för att på så sätt trygga den klagandes besvärsmålsrätt. BJO gav socialväsendet i kommunen i fråga en allvarlig anmärkning (5785/2017).

BARN PÅ RYMMEN FÖRDES TILL POLISHÄKTET OCH SATTES I FÖRVAR

Justitieombudsmannens kansli företog en oanmäld inspektion av ett polishäkte på en polisstation. Under besöket fördes ett barn som rymt från sin vårdplats till polisstationen. Barnet sattes i förvar i cell i väntan på att åka tillbaka till vårdplatsen.

BJO utredde på eget initiativ varför barnet sattes i förvar i polishäktet. Enligt polisens redogörelse hade en polispatrull samma dag gripit två efterlysta barn på rymmen från sin vårdplats. En anställd på barnskyddsinspektionen hade hämtat det ena barnet, men av säkerhetsskäl vägrat att ta med sig också det andra barnet.

Polisen hade bitt socialmyndigheten på orten att placera det andra barnet i tillfällig vård, men kommunen hade vägrat att göra det. Därför hade polisen satt barnet i häktet för att vänta på transport. Barnet tillbringade mer än två timmar i häktet. Enligt ett utlåtande från regionens polisinspektion borde polisen inte ha gått med på begäran, eftersom socialmyndigheten enligt Polisstyrelsens anvisning (23.2.2015 POL-2015-231) har ansvaret för transporten och förvaret av ett omhändertaget barn som upphittats.

BJO konstaterade att socialmyndigheten inte med stöd av lagen kan be polisen om handräckning för att placera om ett omhändertaget barn på rymmen. Kommunen som omhändertagit barnet kan däremot be en annan socialmyndighet om handräckning för att placera barnet. I detta fall fick myndigheten information om händelsen först när barnet redan återvänt till vårdplatsen. BJO uppmärksammade emellertid social- och krisjouren på händelseorten om det skedda. BJO ansåg inte att polisens förfarande skulle ha gett anledning till några åtgärder (5572/2017*).

BESLUT I ÄRENDET SOM GÄLLER BEGÄRAN OM UPPGIFTER

I ärenden som gäller barnets rättigheter handlar det ofta om förfaringsstättet i begäran om uppgifter.

Den klagande hade via sin företrädare ”i egenskap av part” begärt uppgifter om sitt barn ur barnskyddshandlingar från flera år tillbaka. I begäran hänvisades till 11 § 1 mom. i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (offentlighetslagen) samt till en fullmakt där begäran specificerats. Socialväsendet behandlade begäran om uppgifter som en begäran om insyn enligt personuppgiftslagen. Enligt socialväsendet kunde den klagande inte ge sin företrädare fullmakt i ärendet, utan borde ha gjort en ny personlig begäran om att granska uppgifterna i registret.

BJO konstaterade att rätten att granska uppgifter är personlig, vilket också betonas i de förfaranden som ingår i personuppgiftslagen. Den klagande hänvisade emellertid inte till personuppgiftslagen utan uttryckligen till rätten till ta del av en handling enligt offentlighetslagen. Den klagande hade vid flera tillfällen påskyndat behandlingen av ärendet och krävt ett överklagbart beslut ifall uppgifterna inte lämnas ut. Enligt BJO är det precis så man borde göra i ärendet enligt offentlighetslagen.

Begäran borde i vilket fall som helst ha behandlats utan onödigt dröjsmål. I oklara fall borde myndigheten ha tagit reda på enligt vilken lag – personuppgiftslagen eller offentlighetslagen – den klagande önskat att begäran om uppgifter behandlas. Vid behov ska myndigheten också i enlighet med förvaltningslagen förklara för klienten vad skillnaden är mellan en begäran om insyn enligt personuppgiftslagen och en begäran om att få ta del av en handling enligt offentlighetslagen med tanke på partens rättigheter. Ärendet avgjordes innan EU:s allmänna dataskyddsförordning trädde i kraft 25.5.2018 (2657/2017*).

En liknande fråga om vilken lag som ska tillämpas på en begäran om insyn eller en begäran om att få ta del av en handling behandlades också i ett avgörande där BJO fäste uppmärksamhet vid att myndigheten enligt lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården ska utreda ett ärende för en klient inom socialvården så att klienten tillräckligt förstår dess innehåll och betydelse (1468/2018*). Även avgörande 7136/2017 behandlade svar på begäran om uppgifter.

UPPREPADE KONTAKTFÖRSÖK OCH ÅTGÄRDSBEGÄRAN

BJO fäste uppmärksamhet vid ett lagenligt förfarande när en klient inom socialvården uppregade gånger skriver till myndigheten i samma ärenden. Om klienten riktar sina skrivelser till olika personer inom myndigheten, kan det vara svårt att veta vilka frågor som redan har besvarats och vad klienten ytterligare vill få utrett eller besvarat. Skrivelserna kan svälla till en okontrollerbar helhet som kan fördunkla det verkliga innehållet i en handling eller ett annat meddelande som lämnats till myndigheten, liksom vad klienten eftersträvar med sina skrivelser och vad han eller hon vill ha utrett.

BJO konstaterade att god förvaltning även i dessa situationer kräver att myndigheten reagerar på något sätt, exempelvis genom att hänvisa klienten till rätt myndighet eller rätt person inom myndigheten. Speciellt viktigt är detta när man kan sluta sig till att klienten förväntar sig ett svar. BJO har i sina avgöranden i dessa situationer godkänt exempelvis att en tjänsteman tar hand om uppgiften att besvara alla skrivelser eller att flera förfrågningar besvaras tillsammans. Ärendet i fråga gav inte heller BJO anledning till åtgärder (6768/2017).

AVVISNING AV BARN UTAN BESLUT

I ett ärende som BJO utredde på eget initiativ bedömdes vilken ställning ett barn vars föräldrar kommit till vårt land som asylsökande har i samband med avvisning ur landet. Eftersom barnets föräldrar inte beviljats asyl hade de sänts tillbaka till sitt ursprungsland. Inget eget beslut om avvisning hade emellertid gjorts för barnet, som föddes efter att Migrationsverkets beslut om föräldrarna meddelats. BJO ansåg att Migrationsverkets förfarande att inte fatta ett separat beslut om ett barn som fötts efter att familjens avvisningsbeslut meddelats inte tryggar barnets rättigheter. Genom att gå tillväga på detta sätt kunde man inte säkerställa att barnets bästa har bedömts individuellt på ett sätt som beaktar barnets intresse och rättigheter.

Enligt BJO kräver avvisning av barn ett motiverat beslut om avvisning, där barnets intresse har prövats övergripande och individuellt. Barnen har generellt mer utmaningar än de vuxna att trygga sina rättigheter. De utsätts även för en större fara än andra att behandlas illa. Därför bör myndigheter och domstolar fästa särskild uppmärksamhet vid att barnets rättigheter tillgodoses. Detta är av en särskilt stor betydelse när barnet är i en sårbar ställning, såsom en asylsökande barn.

BJO ansåg att en individuell bedömning kräver ett separat beslut om avvisning, till skillnad från högsta förvaltningsdomstolens (HFD) bedömning i sitt avgörande HFD 2003:73.

HFD prövade därefter ärendet på nytt i sitt årsboksbeslut HFD 2018:141. I beslutet fäste HFD uppmärksamhet vid bl.a. en individuell bedömning av barnets bästa (5948/2016*).

När grundlagsutskottet handlade regeringens förslag till lag om ändring av utlänningslagen ansåg utskottet att enligt artikel 22 i barnkonventionen ska konventionsstaterna vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att ett barn som söker flyktingstatus eller anses som flykting i enlighet med tillämplig internationell eller nationell rätt och tillämpliga förfaranden och oberoende av om det kommer ensamt eller är åtföljt av sina föräldrar eller någon annan person, erhåller lämpligt skydd och humanitärt bistånd vid åtnjutandet av de tillämpliga rättigheter som anges i denna konvention och i andra internationella instrument rörande mänskliga rättigheter eller humanitär rätt, som nämnda stater tillträtt (GrUU 18/2018, se också GrUU 24/2016 rd, s. 6).

Grundlagsutskottet understryker att barnets bästa ska beaktas med avseende på enskilda barn i varje förekommande fall eller situation när de föreslagna bestämmelserna tillämpas (se också GrUU 17/2018 rd, s. 3). Enligt utskottet redan nu följer det av 4 och 146 § i utlänningslagen att barnets bästa ska beaktas om ett barn utvisas. Det innebär att ett barn inte kan utvisas enbart på den grunden att förutsättningarna för utvisning av barnets föräldrar är uppfyllda.

4.13 Äldre personers rättigheter

Andelen av vår befolkning som uppnår en mycket hög ålder ökar snabbt. Samtidigt ökar andelen av de personer som i och med att de blir äldre i allt större utsträckning är beroende av omsorg och vård som ges av en annan person och behöver olika typer av stöd och hjälp. Justitieombudsmannen övervakar tillgodoseendet av rättigheterna för personer i särskilt utsatt ställning. Syftet med laglighetsövervakningen är speciellt att säkerställa att varje äldre person får den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv och omsorg såsom alla tryggas i grundlagen, tillräckliga social- och hälso-tjänster samt grundläggande försörjning under alderdomen.

Övervakningen riktar sig å ena sidan mot tillgången till tjänster, deras kvalitet och att de är tillräckliga. Å andra sidan riktas övervakningen i synnerhet till innehållet i information och rådgivning och att den är tillräcklig, förfaranden vid bedömning av servicebehovet, beslutsfattande kring tjänster och avgifter för tjänster och tillgång till rättsskydd. Särskilt inom hemvården är ett viktigt övervakningsobjekt också det att om kunden uttrycker ett ökat behov av tjänster, ska detta alltid behandlas som en ansökan som förutsätter ett överklagbart beslut.

Ärenden som gäller äldre personers rättigheter behandlas också bl.a. i sakområdena för hälso-tjänster, tjänster för personer med funktionsnedsättning, intressebevakning och ekonomisk verksamhet.

Eftersom äldre personer eller deras anhöriga rätt sällan lämnar in klagomål till justitieombudsmannen, är justitieombudsmannens inspektioner och egna initiativ centrala i laglighetsövervakningen av äldre personers rättigheter. Äldre personer och deras anhöriga kontaktar också justitieombudsmannen via telefon. Den som ringer vill inte



Gungstolar i Portsahemmet.

alltid lämna in ett klagomål. Justitieombudsmannen kan dock enligt egen prövning på eget initiativ utreda missförhållanden som man på detta sätt blivit informerad om eller t.ex. göra en inspektion vid objektet.

I justitieombudsmannens berättelse för 2018 granskas nu för andra gången laglighetsövervakning över äldre personers rättigheter i ett separat avsnitt.

Ärendena inom sakområdet för äldre personers rättigheter avgjordes av biträdande justitieombudsman *Maija Sakslin*. Huvudföredragande inom området för socialvård var äldre JO-sekretärer *Pirkko Äijälä-Roudasmaa*. Förutom henne genomförde notarie *Kaisu Lehtikangas* inspektioner som gällde äldre personers rättigheter. Hon var också föredragande.

4.13.1 VERKSAMHETSMILJÖN

Tjänsterna för äldre personer består främst av närståendevård, hemvårdens tjänster, serviceboende med heldygnsomsorg och institutionsvård. Målet är att äldre personer med hjälp av den hemvård som behövs ska kunna bo så länge som möjligt i sitt eget hem innan de flyttas till en enhet med heldygnsomsorg, där de också får nödvändig vård i livets slutskede.

Enligt Institutet för hälsa och välfärd hade äldreomsorgen cirka 93 000 kunder 2018. I maj 2018 fick ungefär 51 700 personer hemvård och ungefär 41 000 personer fick långvarig vård med heldygnsomsorg. Vård dygnet runt tillhandahålls huvudsakligen vid serviceboenden med heldygnsomsorg, men fortsättningsvis även på ålderdomshem, hälsovårdscentraler och sjukhus. Serviceboende med heldygnsomsorg erbjuds såväl vid kommunens egna enheter som vid privata enheter av vilka tjänster köps. Institutionsvård tillhandahålls numera i mycket liten utsträckning. Det finns cirka 2 000 enheter som erbjuder äldre personer vård och omsorg dygnet runt i Finland.

Det är omöjligt att genom laglighetsövervakningen på ett täckande sätt övervaka om de tjänster som ordnas av kommunen och ges i hemmet är tillräckliga och högklassiga. Resultaten från den intervjuundersökning som Människorättscentret och riksdagens justitieombudsman lät genomföra 2017 bekräftade uppfattningen inom laglighetsövervakningen om att vårdutbudet inte alltid motsvarar det upplevda behovet av hjälp och stöd och att det inte alltid fattas vårdbeslut som kan överklagas. Dessutom kunde man bedöma att laglighetsövervakningen riktades till de faktorer som de intervjuade upplevde vara viktigast.

Under slutet av 2018 fördes en offentlig diskussion om bristerna i äldreomsorgen, som i synnerhet fick fart av de missförhållanden som regionförvaltningsverkens och Valviras tillsyn avslöjade. De misstänkta försummelserna och vanvården väckte också en politisk debatt om tillsynens tillräcklighet och om man in Finland borde inrätta en tjänst som ombudsman för äldre personer. Riksdagen beslutade att från sina s.k. julklapps-

pengar ge justitieombudsmannen tilläggsfinansiering för att effektivisera övervakningen av äldre personers rättigheter (se närmare i justitieombudsmannens inledning).

BJO Sakslin höll under 2018 tal vid två evenemang som ordnades för anhöriga till äldre personer och vid evenemanget "Onko Suomessa turvalista vanheta" (fritt översatt: "Är det tryggt att åldras i Finland"), som ordnades av talman Paula Risikko. BJO Sakslin tilldelades Turvallisen vanhuden puolesta (fritt översatt: För trygg åldersom) – Suvanto ry:s Valontuoja-pris för verksamhet som på ett betydelsefullt sätt främjat tryggheten och välfärden för äldre personer. Enligt motiveringen har hon "i sitt arbete som biträdande justitieombudsman på ett modigt sätt lyft fram och försvarat äldre personers grundläggande fri- och rättigheter. Hon har särskilt påpekat den vanvård som förekommer i vården av äldre personer och bl.a. stått upp för äldre personers rätt att vistas utomhus. Hon har också tagit upp brister i hemvården för äldre personer. Förutom i sin egen verksamhet har hon också tagit upp dessa frågor i samhällsdebatten".

Diskussionen om äldre personers rättigheter och äldre personer som innehavare av rättigheter har också fått starkare fotfäste både internationellt och inom EU. Framför allt är det centralt att trygga äldre personers självständighet, människovärde, valfrihet, bestämmande inflytande och autonomi. T.ex. FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning tryggar äldre personer ett tillräckligt stöd för att upprätthålla och använda sin habilitet.

Tillgodoseendet av äldre personers rättigheter försvagas av att de äldre ses som enhetlig grupp. Det kan hända att man ser äldre personer som personer i beroende eller sårbar ställning, sjuka personer som drar sig tillbaka från ekonomisk verksamhet, personer med funktionsnedsättning och personer som behöver stöd. Då glömmar man att varje äldre person har rätt till människovärde, självbestämmanderätt, privatliv, autonomi och delaktighet. Äldre personer utsätts också ofta för diskriminering, social utslagning och ekonomiska utmaningar.

4.13.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN

Under inspektionsåret avgjordes 47 klagomål som gällde äldre personers rättigheter (30 år 2017). Av dem ledde sex stycken (två år 2017) till åtgärder. Antalet åtgärdsavgöranden växte alltså märkbart. Avgörandena gällde sjuk- och hälsovård, tjänster för personer med funktionsnedsättning, socialvård för äldre personer och digitaliseringen av tjänsterna.

I laglighetsövervakningen fästes särskild uppmärksamhet vid kvaliteten på äldreservice i hemmet, övervakningen av hemvården samt kommunernas beslutsfattande, rådgivning och information om servicen. Bl.a. i rådgivningen för klientavgifter upptäcktes oklarheter.

Klagomålen gällde närståendevård, hemvård, serviceboende och klientavgifter. I klagomålen framfördes oro bl.a. över hemvårdstjänsternas otillräcklighet, svårigheterna att få en plats vid vårdhem, brister i informationsgången vid utskrivning och den anhörigas eller närståendes tillgång till information om omsorgen samt oklarheter vid fakturering av hemvårdens tjänster.

I klagomålen om äldreomsorgen framhövdes de närståendes och servicetagarnas förväntningar på god och högklassig vård och ett värdigt bemötande av de äldre.

Under berättelseåret gjordes sammanlagt elva oanmälda inspektioner vid enheter för boendeservice och inrättningar som tillhandahåller heldygnsomsorg för äldre personer, av vilka en gjordes på nattetid. Inspektioner görs vid enheter som drivs av såväl offentliga som privata serviceleverantörer och det eftersträvas att täcka kommuner av olika storlek och tjänster som organiseras på olika sätt. Tyngdpunkten låg på objekt där äldre personer med minnessjukdom bodde. En värdig ålderdom samt äldres självbestämmanderätt och rätt till delaktighet är frågor som särskilt utvärderas vid inspektionerna.

Central i laglighetsövervakningen i fråga om äldre personers rättigheter är att övervaka tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheter som tryggas i 19 § 1 och 3 mom. i grundlagen.

Grundlagen tryggar alla som inte förmår skaffa sig den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv rätt till oundgänglig försörjning och omsorg samt tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster.

Äldre personers rättigheter tryggas även på internationell nivå. I artikel 23 i Europeiska sociala stadgan tryggas äldre personers rätt till socialt skydd. Avtalsparterna förbinder sig att genomföra och främja åtgärder som syftar till att göra det möjligt för äldre personer att förbli fullvärdiga medlemmar i samhället så länge som möjligt. Staten ska trygga tillräckliga resurser som gör det möjligt att leva ett tillfredsställande liv och aktivt delta i det offentliga livet, sociala livet och kulturlivet.

Äldre personer ska få information om vilka tjänster som står till deras förfogande och vilka möjligheter de har att utnyttja dessa. Staten ska också se till att äldre personer har möjlighet att fritt välja hur de vill leva sitt liv och att leva ett oberoende liv i en miljö som är bekant för dem så länge som de själva vill och klarar av det.

Dessutom har staterna förbundit sig att garantera äldre personer som bor på institution lämpligt stöd som respekterar deras integritet och möjlighet att delta i beslutsfattandet kring levnadsförhållandena vid institutionen.

Enligt artikel 25 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna erkänner och respekterar unionen rätten för äldre att leva ett värdigt och oberoende liv och att delta i det sociala och kulturella livet. Innehållet i artikeln i stadgan om de grundläggande rättigheterna grundar sig på artikel 23 i Europeiska sociala stadgan och punkterna 24 och 25 i Europeiska gemenskapens stadga om grundläggande sociala rättigheter för arbetstagare. I EU:s pelare för sociala rättigheter finns också målsättningar för äldre personers rättigheter.

4.13.3 KLAGOMÅL

TYDLIGHET I BESLUTFATTANDE

En närstående till en person med minnessjukdom bad att Esbos socialsektor skulle omplacera den äldre person med minnessjukdom vid en ny enhet för serviceboende med heldygnsvård, för att underlätta mötena mellan mamman och dennes fullvuxna barn som led av funktionsnedsättning. Socialsektorn motiverade sitt nekande beslut i främsta hand med att det är till personen med minnessjukdoms bästa att denne inte upprepade gånger flyttas på en närståendes begäran, eftersom personen med minnessjukdom själv verkade trivas vid vårdhemmet. Med tanke på sjukdomens natur hade också den behandlande läkaren varit av samma åsikt.

BJO hade ingen anledning att misstänka att man i samband med att beslutet om vårdhemsp plats fattades förfarit felaktigt vad gäller avgörandet i sak. BJO fäste dock Esbo social- och hälsovårdsnämnds uppmärksamhet vid att beslut ska vara specificerade och tydliga. Det felaktiga konstaterandet om följderna av klientens tillgångar och ARA-behörighet som hinder vad gäller det önskade vårdhemmet var vilseledande och detta orsakade den klagande onödigt besvär och oro (51/2018).

RÄTTEN ATT FÅ UPPGIFTER FÖR ANHÖRIGA SOM DELTAR I VÅRDEN AV ÄLDRE PERSONER

BJO:s beslut gällde möjligheterna för anhöriga att med hjälp av anteckningarna i ett s.k. meddelandehäfte följa upp den dagliga vården av en person med minnessjukdom, som gavs av personalen inom hemvården.

BJO konstaterade att det huvudsakliga syftet med meddelandehäften eller liknande är att de fungerar som kommunikationskanal mellan vårdpersonalen och de anhöriga och närstående. Anteckningarna i meddelandehäftet beskriver t.ex. hemvårdsklientens aktuella livssituation eller vad som hänt under en specifik dag. Detta kan vara av betydelse för vilka tjänster eller vilket stöd hemvårdsklienten behöver.

Att denna slags information når fram till eller kan ges av vårdpersonalen är särskilt viktiga i sådana fall där flera olika anställda, som inte på förhand är bekanta med klientens situation, gör de dagliga hembesöken i klientens hem. För att en god vård ska kunna genomföras är det i dessa situationer nödvändigt att meddelandena förmedlas.

BJO konstaterade att de anhöriga eller närstående som deltagit i vården av klienten inte hade haft möjlighet att få information om klientens situation. Huruvida informationen ska ges åt de anhöriga bestäms enligt myndighetens prövning i de fall då servicetagaren inte förmår delta i ordnandet av tjänsterna på grund av sjukdom, nedsatt psykisk funktionsförmåga eller någon annan motsvarande orsak.

BJO ansåg att lagstiftningen till dessa delar är bristfällig, eftersom den kan äventyra ordnandet av nödvändig vård och omsorg för en socialvårdsklient i svag ställning. Hon skickade sitt beslut åt social- och hälsovårdsministeriet, så att ministeriet tar ärendet i beaktande när den nya lagen om klientens ställning inom socialvården utarbetas (263/2017*).

OKLAR FAKTURERING AV HEMVÅRD

Den klagande kritiserade faktureringsgrunderna i hemvården vid Esbo seniortjänster. Under den klagandes vårdperiod hade klientavgifterna för hemvård ändrats från avgift för tillfällig hemvård till avgift för fortlöpande hemvård. Efter ungefär fyra månader blev timavgiften för hemvård nästan tio gånger högre och vårdmängden höjdes och blev större än nödvändigt. Enligt den klagande diskuterade man inte förändringen på förhand.

BJO konstaterade att den gällande lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården är mycket svårtolkad och en revidering av den är redan anhängig. Rådgivningsskyldigheten åt klienten betonas när det är frågan om stora ändringar i klientens klientavgifter. När rådgivningen gäller en äldre multisjuk person och som inte har tidigare erfarenhet av hemvårdens klientavgifter, ska rådgivningen vara praktisk och konkret.

BJO konstaterade att det fanns brister i rådgivningen och i hur man konkretiserade ärendet. Man hade också fördröjt faktureringen för oktober så att den skedde samtidigt som faktureringen för november, vilket lett till att problemet blivit större. Det ledde till att det blev ännu svårare att förstå storleken på fakturan och om den är korrekt. Detta kan vara orsaken till att den klagandes make/maka snabbt avstått från närståendevården och städtjänsterna, eftersom maken/makan bedömde att de kommer att göra fakturan för hemvården ännu större.

Av utredningen framgick inte på något sätt att man tillsammans med familjen hade försökt bedöma och fundera på de ekonomiska konsekvenserna i detta avseende. BJO ansåg att det förekommit brister i rådgivningen av klienten vad gäller faktureringen av hemvården och att det förekommit dröjsmål i faktureringen. I detta avseende ansåg BJO att förfarandet var klandervärt.

BJO uppmärksammade också hemvården i Esbo på att det i hemvårdens klientanteckningar, förutom att den utförda tjänsten beskrivs, också för varje besök tydligt ska antecknas vilken tid besöket inletts och avslutats, så att klienten om denne önskar kan kontrollera hur många timmar hemvårdstjänst denne i verklighet fått per vecka och om faktureringen till denna del är korrekt. Enligt den utredning som lämnades in till BJO har man inte i efterhand kunnat kontrollera saken, vilket BJO också ansåg vara klandervärt (636/2018).

HEMVÅRDENS FÖRFARANDE

Den klagande kritiserade förfarandet vid hemvården vid Helsingfors stads social- och hälsovårdssektor i vården av den klagandes omkring 90-åriga far, som led av minnessjukdom, smärtor och svår depression. Den klagande och dennes far önskade att fadern flyttas till serviceboende med heldygnsvård efter att fadern fått ett höftledsbrott, men fadern skrevs ut från sjukhuset i förtid. Efter en hemvårdsperiod på två dagar hamnade fadern på sjukhus igen och han ville inte längre återvända hem, eftersom han var rädd att inte ens med hjälp av hemvården klara sig hemma.

Enligt den klagande var man inom hemvården mycket medvetna om faderns ensamhet, smärtor och dödslängtan. Dessa lättade när fadern fick korttidsvård eller hade krafter att delta i dagverksamhet, där han träffade andra människor.

Den klagande var särskilt besviken på att fadern inte ens fick rehabilitering vid inrättning, trots att läkaren till slut gått med på att skriva en remiss. Faderns tillstånd blev dock snabbt sämre och när klagomålet skrevs var fadern redan i sjukhusvård.

Den klagande var också missnöjd med hur informationsgången om faderns ärenden och måenden fungerade med hemvården, trots att den klagande varje vecka besökte sin far för att skaffa mat, städa och tvätta smutstvätt. Den klagande tvivlade också på att hemvården gav fadern den rehabilitering som fysioterapeut förutsatt efter höftledsbrottet.

BJO bedömde att Helsingfors social- och hälsovårdssektor förfarit felaktigt när man mot klientens och den närståendes vilja fortsatt hemvården av den multisjuka äldre personen, utan att erbjuda denne tillräckligt mångsidig och långvarig rehabilitering vid inrättning efter att klienten skrivits ut från sjukhusvård, där denne genomgått en höftledsoperation.

Trots att klienten själv och dennes anhöriga helt klart önskade att fadern skulle få flytta hemifrån till ett serviceboende med heldygnsvård, hade man inte i något skede gett tydliga anvisningar om att ansöka om vårdhemsplats, så att klienten i sista hand kunnat föra ärendet till domstol för att avgöras.

Den klagande, klientens dotter och enda anhöriga, hade inte fått tillräckligt med information om hemvårdens tjänster och faderns mående. Det förblev också oklart i ärendet om hemvården i samband med sina besök verkligen erbjöd fadern den rehabilitering som fysioterapeut föreskrivit. Det fanns inte anteckningar om detta i hemvårdens klientanteckningar.

Dessutom förblev det i ärendet oklart om man på ett sakligt och tillräckligt sätt beaktat i vården att den klagande och klienten var svenskspråkiga. Åtminstone i vård- och serviceplanerna fanns tydliga brister, och en del av besluten var skrivna

på finska och en del på svenska. BJO uppmärksammade Helsingfors social- och hälsovårdssektor och hemvården på ovan nämnda faktorer (5992/2017).

4.13.4 INSPEKTIONER

I Finland finns det ungefär 2 000 anstalt-, vård- och boendeenheter med heldygnsvård avsedda för äldre personer. I flera stora städer tillhandahåller privata tjänsteleverantörer den största delen av tjänsterna. På mindre orter är tjänsterna däremot oftast offentliga. Inspektioner gjordes i första hand vid slutna enheter som tillhandahåller dygnetruntvård av minnessjuka personer och till psykiatriska enheter där begränsande åtgärder tillämpas. I regel strävar man efter att på samma ort besöka enheter som drivs både av privata och av offentliga tjänsteleverantörer. Vid inspektionerna fästs särskild uppmärksamhet vid användningen av begränsande åtgärder.

Vid inspektionerna övervakas i synnerhet hur tillgänglig och tillräckliga serviceboendet med heldygnsvård, boende på anstalt och service som ges hemma är samt kvaliteten på dessa. Utifrån inspektionerna bedöms också egenkontrollens effektivitet och hur kommunerna och region-

förvaltningsverken och Valvira övervakar aktörer som ansvarar för att tillgodose äldre personers rättigheter. Enligt socialvårdslagen ska varje äldreomsorgsenhet, såväl kommunala som privata, ha en uppdaterad egenkontrollplan placerad så att den är synlig för de boende, anhöriga och personalen.

I egenkontrollplanen beskrivs också de förfaranden som följs om någon bland personalen gör en anmälan om osaklig behandling av de boende eller om försummelse som den anställda noterat. Personalen har en lagstadgad skyldighet att göra en sådan anmälan och det får inte förekomma några följder för den som gör en anmälan. Under inspektionerna följer man upp om personalen känner till sin anmälningskyldighet och hur anmälningarna behandlas vid enheten.

Inspektionsobjekten var:

- Portsahemmet 26.1.2018, Åbo, 23 platser (383/2018*)
- Elsehemmet 26.1.2018, grupphem, Åbo, 12 platser (384/2018*)
- Taasiagården 8.2.2018, Tessjö / Lovisa, sammanlagt 36 platser (657/2018*)
- Emilhemmet 8.2.2018, Tessjö i Strömfors, Lovisa, 9 platser (659/2018*)
- Servicehemmet Näsmänkiepin palvelutalo 21.3.2018, Saarenkylä / Rovaniemi, sammanlagt 35 platser (1212/2018)



Bilder från övernattningslokalerna för personer som använder rusmedel.

- Servicecentret för äldre i Lojo / Alatupa 25.4.2018, Lojo, 11 platser (2114/2018*)
- Servicecentret för äldre i Lojo / Kultakoti 25.4.2018, Lojo, 9 platser (2217/2018*)
- Servicecentret för äldre i Lojo / Kultakartano 25.4.2018, Lojo, 18 platser (2218/2018)
- Uppföljningsbesök vid servicecentret för äldre i Lojo 18.6.2018 (3082/2018)
- Tusby Riihikoto / Tammikoto 28.6.2018, Skavaböle / Tusby, 24 platser (3290/2018*)
- Attendo Linnanharju vårdhem 4.7.2018, Botby / Helsingfors, 61 platser (3367/2018*)

Under 2018 träffade BJO äldre klienter också i samband med inspektioner av andra tjänster än sådana som uttryckligen är avsedda för äldre personer. Vid inspektionen av en övernattningslokal för användare av rusmedel i Uleåborg uppdagades att 65–80-åriga äldre personer fortlöpande övernattade där. En del av dem övernattade på madrasser i tiopersonersrum och en del i en trång sovsal för femton personer. Också över tio procent av klienterna vid Uleåborgs mödrahem är äldre personer som flyr undan psykiskt eller fysiskt våld, som deras make/maka eller fullvuxna barn utsätter dem för.

BEGRÄNSANDE ÅTGÄRDER SOM ANVÄNDS VID ENHETER FÖR ÄLDRE PERSONER

I laglighetsövervakningen av enheter för äldre personer råder den etablerade synen att endast på beslut av läkare får en boende på något sätt begränsas. Läkaren ska också följa upp att begränsningen inte är mera omfattande eller gäller för en längre tid än nödvändigt. Användningen av begränsningar ska omedelbart upphöra, då de inte längre är nödvändiga.

Innan man använder begränsningar ska detta diskuteras med de anhöriga eller andra närstående. Man ska också klargöra för dem varför en begränsande åtgärd är nödvändig. Beslutsfattandet om användningen av begränsande åtgärder eller bedömningen av deras långvarighet kan vara hotad om läkaren endast sällan besöker enheten eller om läkaren inte i samband med besöken träffar de boende.

Vid en enhet för serviceboende med heldygnsomsorg hade man i vårdplanen antecknat att den boendes rörelsefrihet begränsas. Enligt anteckningarna hade man fått muntligt tillstånd till detta av den boende som led av minnessjukdom, och dennes anhöriga. Av anteckningarna framgick inte att en läkare skulle ha fattat beslut om begränsningen.

BJO ansåg det inte vara godtagbart att man med tillstånd av en person med minnessjukdom använder begränsande åtgärder, eftersom denna inte nödvändigtvis förstår vad det handlar om. Användningen av begränsande åtgärder som avslutar till vården ska alltid vara baserad på en bedömning som gjorts och ett beslut som fattats av läkare. Det ska dessutom regelbundet utvärderas om de begränsande åtgärderna är nödvändiga (383/2018*).

Den största delen av de boende vid en serviceboendeenhet med heldygnsomsorg led av minnessjukdom. Ytterdörrarna till enheten var låsta. Man kunde öppna dem med en nummerkod. Också porten i staketet var låst. Dessutom använde man som begränsande åtgärd sängsidor, för att hindra att någon skulle trilla ur sängen. De anhöriga och läkaren hade kommit överens om detta.

Begränsande åtgärder får endast användas efter ett beslut av läkare. Man ska också följa upp användningen av begränsande åtgärder, så att de endast används då de bedöms vara nödvändiga och endast så länge som användningen är nödvändig. Också av denna orsak ska läkaren göra tillräckligt täta besök och träffa alla boende. Det ingår också i vårdarnas uppgifter att diskutera begränsande åtgärder och grunderna till dem med anhöriga eller närstående, och om orsakerna till varför det är nödvändigt att tillgripa en begränsande åtgärd (659/2018*).

I en enhet för personer med minnessjukdom och svåra symtom strävade man efter att leva på varje boendes egna villkor. Detta innebär t.ex. att den boende själv bestämde när han eller hon vaknade eller åt. Om den boende inte kunde sova på natten fick denne vara vaken och vandra omkring i korridorerna, så länge den boende inte störde de andra. Läkare fattade beslut om begränsande åtgärder, som var att lyfta upp sängsidorna, olika bälten

och hygienoveraller. Man följde dagligen upp hur länge den begränsande åtgärden var nödvändig. Man hade till och med möjlighet att använda spännbälten vid enheten. Man berättade dock för inspektörerna att man sedan många år inte behövt spännbältena, då vårdarna lärt sig att agera på de boendes villkor och lugna ner olika situationer på andra sätt.

Ibland behövdes lugnande medicinering. Ibland var man också tvungna att låsa de boendes rum, så att oroliga boende inte skulle gå in i andras rum. BJO ansåg det med tanke på brandsäkerheten och självbestämmanderätten för en äldre person med minnessjukdom vara problematiskt att man nattetid med hänvisning till patientsäkerheten låste dörrarna till de boendes rum. Situationen ändrades inte av att det handlade om en tillfällig lösning (2217/2018*).

I ett grupphem för personer med minnessjukdom och svåra symtom upplevde vårdarna att de boendes måltider tog mycket tid. Alla boende behövde övervakas och hjälpas i samband med måltiderna. En del av de boende var så oroliga att de för att orka hålla sig stilla bands fast med bälte under måltiderna. BJO konstaterade att fastbindning av en klient alltid är en begränsande åtgärd. Begränsningen kan dessutom leda till ångest och aggressivitet.

BJO bad staden lämna in en utredning över på vilka grunder en boende bands fast under måltiderna. BJO ville också veta varför man inte lät den boende avlägsna sig från matbordet och senare för den boende tillbaka, om det behövs upprepade gånger, för att fortsätta måltiden. Dessutom begärde BJO en utredning över vem som fattade beslut om att de boende ska bindas fast och om man diskuterade saken med de anhöriga eller närstående innan beslut fattades (2217/2018*).

Enligt stadens utredning ska beslut om begränsning av självbestämmanderätten, som fastbindning, alltid fattas av den behandlande läkaren. Beslut om begränsande åtgärder och om när de inleds och avslutas antecknas i patientdatasystemet. Man strävar efter att diskutera begränsningarna med de anhöriga och närstående, men ibland är man också tvungen att agera emot deras önskemål.

Man gjorde kvällstid ett uppföljningsbesök vid enheten. Inspektörerna konstaterade att åtminstone på två av de boende användes hygienoveraller också nattetid. Att använda hygienoveraller är en begränsande åtgärd, som det inte finns bestämmelser om. När hygienoverall används ingriper man i patientens självbestämmanderätt. Det ska alltid finnas ett beslut fattat av läkare om användningen av hygienoverall och hygienoverall är endast tillåten att användas så länge som det är nödvändigt (3082/2018).

KLIENTERNAS SÄKERHET PÅ NATTETID

Utifrån iakttagelserna vid en inspektion av en enhet som erbjöd serviceboende med heldygnssorg konstaterade BJO att situationen med tanke på de boendes säkerhet inte var lämplig nattetid. Justitieombudsmannen hade fäst uppmärksamhet vid saken redan i samband med det inspektionsbesök som genomfördes 2007. Situationen hade blivit ännu sämre än förut, i och med att antalet klienter vid enheten ökat och nattskötaren också hade de boende vid servicehusen på sitt ansvar.

Vårdarna önskade att det skulle finnas två nattskötare i vårdhemmet eller att stadens nattpatrull skulle ta hand om nattliga larm från de boende vid servicehusen. Vårdarna kände inte de boende vid servicehuset eller deras sjukdomar. Därför upplevde man nattskiftet som orimligt tunga. BJO bad staden om en utredning över om sorgens tillräcklighet nattetid och om de boendes säkerhet nattetid (657/2018*).

Staden meddelade att man fr.o.m. den 1 maj 2018 anställt två tidsbestämda närvårdare. På så sätt får man två vårdare till vårdhemmet nattetid. Dessutom kommer nattskötarna inom hemvården att fr.o.m. den 1 mars 2018 ha hand om de nattliga larmen från boende vid de servicehus som ligger nära vårdhemmet. Vårdarna vid vårdhemmet behöver inte längre ha hand om boende vid servicehusen.

I ett vårdhem som ligger nära ett annat vårdhem arbetade nattetid endast en vårdare, som vid sidan av sitt eget arbete varje natt bistod nattskötaren vid det andra vårdhemmet. På grund av detta hade man installerat larm i dörrarna till rummen, så

att nattskötaren visste vilken plats i vårdhemmen den boende ska föras till, om den boende lämnat sitt rum. Med beaktande av att avståndet mellan vårdhemmen var ungefär 200 meter, var detta arrangemang inte tryggt för de boende. Det kunde råda en sådan situation i det ena vårdhemmet, som gjorde att nattskötaren inte omedelbart kunde avlägsna sig.

Också vid denna enhet hade man redan i samband med det inspektionsbesök som justitieombudsmannen genomförde 2007 fäst uppmärksamhet vid detta. BJO konstaterade att nattvården ska ordnas så att äldre personer med minnessjukdom inte lämnas övervakade. BJO bad att staden meddelar sina åtgärder (659/2018*).

Staden uppgav att vårdhemmets nattskötare inte längre behöver avlägsna sig från enheten under skiftet, eftersom man ordnar nattvården vid den andra enheten på annat sätt fr.o.m. den 1 maj 2018.

VÅRD I LIVETS SLUTSKEDE

Under berättelseåret konstaterades inga större brister i vården i livets slutskede vid de enheter som inspekterades. Vid en del enheter fanns det enligt vårdarna möjlighet att anställa extra personal under tiden för vård i livets slutskede och vårdpersonalen upplevde att man fått tillräckligt med utbildning i vård i livets slutskede (657*, 659*, 1212 och 2218/2018). Anordnandet av utbildningen i vård i livets slutskede vid en del enheter gav BJO en anledning att komma med följande ställningstaganden.

Vid ett vårdhem uppgavs att man inte ökar vårdpersonalen i samband med vård i livets slutskede. Representanten för det företag som tillhandahöll vårdhemmets tjänster meddelade dessutom att vårdarna hade möjlighet att repetera de färdigheter som behövs i samband med vård i livets slutskede genom att se på en video i företagets intranet. BJO ansåg att en tillbörlig och kompetent vård i livets slutskede är en grundläggande rättighet för äldre personer och en färdighet som varje vårdare ska ha. Därför föreslog BJO att man funderar ut hur man kunde öka personalens utbildning i vård i livets slutskede.

BJO ansåg det inte vara tillräckligt att om vårdaren upplever att han eller hon behöver mera handledning, på eget initiativ via intranet tittar på en video som ger anvisningar om vård i livets slutskede. Staden och tjänsteleverantören måste därtill avgöra vem som ansvarar för anordnandet av utbildningen (3367/2018*).

I utredningen som den stad som köpt vårdtjänsterna lämnat in konstateras att enligt avtalet om köptjänster ska tjänsteleverantören kvantitativt och till sin struktur ha tillräcklig personal i förhållande till den tjänst som levereras. Enhetens personal ska ha den kompetens, kunskap och motivation som krävs för uppgifterna. Detta gäller också kompetens inom vård i livets slutskede.

Tjänsteleverantören ska ha hand om tillägg- och kompletteringsutbildning för personalen. Således ska tjänsteleverantören ordna utbildning för personalen och vid behov ska staden ordna kompletterande tilläggutbildning. Enligt utredningen kommer man i slutet av 2018 genomföra en utbildning i vård i livets slutskede för vårdhemmets vårdpersonal. Man går med hjälp av undervisningsmaterial, gemensam diskussion och genom att dela erfarenheter igenom centrala teman för vård i livets slutskede.

Man har vid vårdhemmet strävat efter en vård i livets slutskede som håller hög kvalitet. Vårdarna önskar dock att de skulle få kompletteringsutbildning i vård i livets slutskede. BJO bad kommunen meddela vilka åtgärder man vidtagit i ärendet (3290/2018*).

Kommunen meddelade att man i grupphemmen gått igenom kommunens anvisningar för vård i livets slutskede. Därtill har grupphemmets sjukskötare, som ingår i kommunens s.k. grupp för vård i livets slutskede, deltagit i en skild utbildning om vård i livets slutskede. Man har vid vårdhemmen gått igenom den skriftliga utbildningsresponsen. När man vid enheten har en person som får vård i livets slutskede, diskuterar man regelbundet och ingående tillsammans med personalen om hans eller hennes situation och nödvändiga åtgärder samt om hur personen ska vårdas och stödas samt om hur anhöriga ska tas i beaktande och stödas.

VISTELSE UTMOMHUS

I samband med inspektioner av enheter för äldre personer har vikten av klienternas dagliga vistelse utomhus som en del av vård av god kvalitet betonats. Att ordna vistelse utomhus i tillräcklig utsträckning är fråga om att tillgodose de grundläggande behoven och således även om att respektera människovärdet. BJO har rekommenderat att vistelse utomhus tas med som en del av den boendes vård- och serviceplan. Det är inte tillåtet att lämna vistelse utomhus endast på de anhörigas eller frivilligas ansvar. Under inspektionerna upptäcktes att vid flera enheter endera genomförs inte detta eller så är det inte möjligt att i efterhand kontrollera på grund av brister i anteckningarna i handlingarna.

Under samtalen med anställda vid en enhet för serviceboende med heldygnsomsorg framkom att de anställda inte hinner gå ut med de boende. Under inspektionen framgick inte hur man ordnat de boendes utomhusvistelse och om de boende hade möjlighet att vistas utomhus. Enligt den utredning som sedan lämnades in hade de anhöriga hand om den boendes vistelse utomhus. I utredningen konstaterades att enheten besöktes av frivilliga, som med reservation för vädret bl.a. tog de boende på en tur med riksha en gång i veckan (1212/2018).

BJO ansåg det vara viktigt att äldre personer med minnessjukdom, och som ofta fortfarande är i fysiskt gott skick, regelbundet får vistas utomhus. Enligt de erhållna klientanteckningarna har man inte lyckats särskilt bra med detta eller så förekommer det brister i anteckningarna. Under t.ex. en två veckors period hade man antecknat att en klient hade vistats utomhus en gång, en annan klient hade inte alls varit ute.

Enhetsens egenkontrollplan förutsatte dock att man i klientens vård- och serviceplan skriver in mål för daglig fysisk aktivitet, vistelse utomhus och rehabilitering. Planen ska följas dagligen. Enligt anteckningarna i två boendes vårdplaner hade



Notarie Kaisu Lehtikangas presenterar riksha-cykeln i servicehemmet Näsänkien palvelutalo. Volontärer tar invånarna i servicehemmet på en tur med rikshan en gång i veckan, med reservation för vädret.

man inte förfarit på detta sätt. BJO uppmärksammade om att klientanteckningarna ska motsvara anvisningarna i egenkontrollplanen (2217/2018*).

Enligt stadens utredning försöker man se till att de boende får vistas utomhus så mycket som möjligt. När vädret tillåter vistas frivilliga enligt överenskommelse ute med de boende varje vecka. Sommartid anställer staden unga personer som hjälper till med utomhusvistelsen. Vid enheten finns också flera personer i arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte. I deras arbetsuppgifter ingår också vistelse utomhus med de boende. Enligt staden kommer man i fortsättningen att fästa uppmärksamhet vid att vistelse utomhus antecknas.

Vid inspektionen av ett grupphem för personer med minnessjukdom berättade man att de boende har rätt till tillräcklig vistelse utomhus. Utifrån de klientanteckningar som i efterhand kontrollerades var det emellertid omöjligt att säkerställa att klienterna hade vistats utomhus. BJO konstaterade att det av klientanteckningarna ska framgå hur klientens dag i verkligheten gått, inte endast basuppgifterna för vården.

När en boende får hjälp med att vistas utomhus eller deltar i stimulerande verksamhet ska detta antecknas i handlingarna. Man kan inte annars i efterhand konstatera om serviceplanen genomförs också med avseende på vistelse utomhus och stimulerande verksamhet. BJO uppmärksammade enhetens personal på att klientanteckningarna ska vara tillräckliga och att det förutom basuppgifterna för vården av dem också ska framgå den verkliga kvaliteten på vården och hur mångsidig den är (3290/2018*).

Kommunen meddelade att personalen vid grupp-hemmet i fortsättningen kommer att anteckna vistelse utomhus, stimulerande verksamhet o.s.u. i patientdatasystemet. Man kommer särskilt att fästa uppmärksamhet vid att också verksamhet som genomförs med hjälp av andra yrkesgrupper och aktörer (bl.a. sommarungdomar, studerande, biträden, anhöriga) blir antecknad. Anvisningar om detta har getts i augusti-oktober 2018. För att se till att de boende får vistas tillräckligt mycket utomhus kommer därtill minst en anställd vid grupp-hemmen att dagligen vistas utomhus med de boende.

De boendes vistelse utomhus följdes upp med uppföljningslistor. Enligt inspektörerna borde genomförandet av vistelse utomhus också följas upp i vård- och serviceplanerna. BJO ansåg det viktigt att man med beaktande av den boendes mående ordnar vistelse utomhus också på andra ställen än på balkongerna och gården (3367/2018*).

I utredningen som den stad som köpt vårdtjänsten lämnat in konstateras att staden förutsätter att man i planen för klientens vårdarbete antecknar klientens önskemål och vilja att vistas utomhus samt mängden av vistelse utomhus och hur den genomförs. Hur planen förverkligas ska också utvärderas med tre månaders mellanrum och alltid vid behov om klientens situation förändras. Enligt direktören för vårdhemmet vistas man beroende på de boendes mående också utomhus utanför husets gård. Man gör också utflykter utanför huset.

Under inspektionerna konstaterades också att det vid enheter med serviceboende med heldygnssorg var möjligt för de boende att vistas utomhus i en trivsamt miljö (657*, 659* och 2218/2018).

KLIENTERNAS RÄTT TILL TILLRÄCKLIGA HÄLSOVÅRDS- OCH SJUKVÅRDSTJÄNSTER

Variationer i hur tillräckliga läkartjänsterna är

BJO ansåg det positivt att läkaren varje vecka gjorde besök (383* och 384/2018*).

En geriatriker i kommunens tjänst besökte grupp-hemmet en gång i veckan och träffade då också boende. Det var vid behov möjligt att ringa läkaren (3290/2018*).

En hälsovårdscentralläkare hade tidigare besökt vårdhemmet en gång per månad. Under dessa besök diskuterade läkaren närmast med sjuksköterskan, men besökte också vid behov de boende. Nu hade läkaren senast hunnit besöka enheten för tre månader sedan. Avsikten var att läkaren i fortsättningen skulle besöka vårdhemmet en gång per månad. Läkaren var mycket enkel att nå via telefon. Hur ofta läkaren besöker en enhet ska dock bestämmas av de boendes behov. Att besöken skedde mera sällan var problematiskt, i och med att det inte fanns någon fast anställd sjuksköterska vid enheten.

BJO konstaterade att läkartjänsterna vid enheten inte var tillräckliga, om det inte vid behov fanns tillgång till läkares eller någon annan yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvårds-tjänster. BJO bad staden meddela vilka åtgärder man vidtagit för denna och den andra stadens vårdhems del (657* och 659/2018*).

Kommunen meddelade att läkartjänsterna vid vårdhemmen fortsätter enligt de nuvarande planerna.

Läkare besökte servicehuset en gång i veckan. Vid besöken koncentrerade sig läkaren turvis på en av de två våningarna och tog hand om akutfall på den andra våningen. Läkaren gick under vardagar att nå via telefon och under helgerna hade den geriatriska jouren hand om fallen. Läkaren besökte under ronderna de boende enligt personalens behovsprövning (1212/2018).

Representanter för det företag som levererade vårdtjänsterna var bekymrade eftersom staden hade konkurren utsatt läkartjänsterna. Man hade varit mycket nöjda med det långvariga och mycket välfungerande läkarförhållandet. Numera besökte man av läkare en gång under två månader, vilket enligt enheten ledde till mycket lång tid mellan besöken. Läkaren var dock mycket enkel att nå via telefon. BJO bad staden lämna in en utredning över läkartjänsternas tillräcklighet (3367/2018*).

Den stad som upphandlat vårdtjänsterna meddelade i sin utredning att man konkurransutsätter de omsorgs- och läkartjänster som upphandlas som köptjänster under utsatta tider. Detta kan leda till ändringar i tjänsteleverantören. Tidsintervallen mellan läkarbesöken avgörs i förhållande till storleken på enheten, så att läkarrond ordnas åtminstone en gång varannan kalendermånad. I övrigt sköts patientärenden som distanskonsultation varje vecka. Förutom de regelbundna läkarronderna ska läkaren tjänstetid vara anträffbar via telefon. Läkaren är också skyldig att vid behov besöka platsen, om patientens tillstånd så kräver.

Munhälsovård

En munhygienist besökte enheten en gång per år och granskade de boendes munnar. Besök hos tandläkaren gjordes vid hälsovårdscentralen och en vårdare följde med den boende (657* och 659/2018*).

Enligt utredningen besökte de boende som hade egna tänder den närliggande tandklinik för att kontrollera munnen och få den vård som behövs. Om det uppstod problem med tandproteser, granskades dessa av en tandtekniker. Man hade inte ordnat med regelbundna besök av en munhygienist. Munhygienisten kom skilt på besök vid behov. BJO ansåg att det var bra med regelbundna besök hos tandläkaren (1212/2018).

I samband med den dagliga tandtvätten försökte vårdarna följa med om de boende hade smärtor i munnen. Vid behov besökte kommunens tandläkare gruppheimmet och undersökte och behandlade patientens mun på plats. En tandläkare

och en munhygienist besökte dessutom enheten en gång i året och undersökte och behandlade de boendes munnar (3290/2018*).

Man strävade dagligen efter att sköta munhygien och -hälsa, men problemet var att synnerligen många av de boende vägrade att öppna munnen. Enligt sjukskötaren tvättade man dock ingens tänder med våld. Vårdarna försökte följa med om de boende hade smärtor i munnen. Hälsovårdscentralens munhygienist kom på besök en gång per år och gav munvård och bedömde vårdbehovet för de boende som vårdarna upplevde att hade tandvärk. Baserat på bedömningen eller annars vid behov förde man den boende till hälsovårdscentralens tandläkare (3367/2018*).

Bevarande av funktionsförmågan

Utifrån observationer vid inspektioner hade man vid en del vårdhem satsat på att bevara de äldre personernas funktionsförmåga. Det fanns ändå sådant som borde förbättras.

BJO ansåg det vara positivt att servicehuset hade en egen fysioterapeut, som också kan ge individuell fysioterapi (383/2018*).

Kommunens fysioterapeut besökte vårdhemmet en gång i veckan. Vid enheten arbetade också en konditionsskötare (657/2018*).

BJO ansåg det vara en brist att det vid servicecentret för äldre personer endast fanns en fysioterapeut, som i stort koncentrerade sig på hemvårdens klienter (2218/2018).

Gruppheimmet för äldre personer hade ingen egen fysioterapeut eller konditionsskötare. En del av de boende köpte fysioterapitjänster och vid behov fick de boende remiss till fysioterapeut av läkare. I huset fanns utnämnda personer med ansvar för ergonomi, men deras arbetsbild motsvarade inte fysioterapi. Detta ledde till att den fysiska handledningen för de äldre personerna i stort sett blev beroende av vårdarnas rehabiliterande arbetssätt. BJO ansåg det vara en brist att en enhet med 88 platser inte hade tillgång till fysioterapitjänster.

Fysioterapi är mycket viktigt i vården av personer med minnessjukdom för att upprätthålla deras funktionsförmåga. BJO bad kommunen överväga hur den i fortsättningen kan ordna dessa tjänster vid enheten (3290/2018*).

Kommunen meddelade att man från kommunens sida vid behov på remiss av läkare ordnat fysioterapitjänster för de boende och vid behov möjlighet att få hjälpmedelsrådgivning. Fysioterapi ingår inte i konceptet för serviceboende med heldygnsomsorg, utan den boende skaffar tjänster på samma sätt som en hemmaboende person. De boende har möjlighet att några dagar i veckan utan kostnad använda utrustningen i motionssalen i byggnaden intill. Med ett rehabiliterande arbetssätt kan personalen stöda den boendes vardagsmotion och med boende som så önskar strävar man efter att vistas utomhus så mycket som möjligt.

Enhetsen inom vårdtjänster hade ingen egen fysioterapeut eller konditionsskötare. En närvårdare vid enheten ansvarade för de boendes rehabilitering. Enligt sjukskötaren motsvarade detta inte en fysioterapeuts tjänster. De boende köpte inte heller fysioterapitjänster och den fysiska handledningen för de äldre personerna blev i stort sett beroende av vårdarnas rehabiliterande arbetssätt. Med beaktande av det stora antalet boende vid enheten ansåg BJO att det är viktigt att en fysioterapeut med yrkesfärdigheter ansvarade för att bevara de boendes funktionsförmåga (3367/2018*).

I utredningen som den stad som köpt vårdtjänsterna lämnat in konstateras att man vid vårdhemmet hade vårdare som inriktat sig på rehabilitering och att dessa gav de andra vårdarna anvisningar om rehabilitering och att de aktivt deltog i rehabiliteringen av de boende. Om de så önskar kan de boende på egen bekostnad skaffa ytterligare tjänster t.ex. av en fysioterapeut.

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 referendarierådet *Mikko Sarja*. Samtliga fall som refereras i avsnitt 4.14.3 avgjordes av JO och föredrogs av huvudföredraganden.

4.14.1 ALLMÄNT

På intressebevakning tillämpas utöver lagen och förordningen om förmyndarverksamhet flera författningar, såsom lagen om statens rättshjälps- och intressebevakningsdistrikt 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. med anhörigas hjälp 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 dennas person.

Intressebevakaren ska i alla situationer samvetsgrant bevaka huvudmannens rättigheter och främja dennas intressen. Den centrala principen i lagstiftningen om intressebevakning är respekten

för huvudmannens grundläggande fri- och rättigheter 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.

Intressebevakning berör ett stort antal personer. Cirka 70 000 personer har intressebevakare. Antalet personer som omfattas av intressebevakning har ökat under de senaste åren. Intressebevakaren kan antingen vara en allmän intressebevakare eller en privatperson, exempelvis en anhörig till huvudmannen. JO kan inte övervaka privata intressebevakare. Inom den allmänna intressebevakningen finns cirka 39 000 huvudmän.

I regel sköter rättshjälps- och intressebevakningsdistriktens intressebevakningsbyråer den allmänna intressebevakningen själva (cirka 36 000 huvudmän). Genom avtal mellan intressebevakningsbyråer och serviceproducenter sköts cirka 4 000 huvudmäns ärenden. Serviceproducenten inom den allmänna intressebevakningen kan vara exempelvis en kommun, en organisation eller en jurist- eller advokatbyrå.

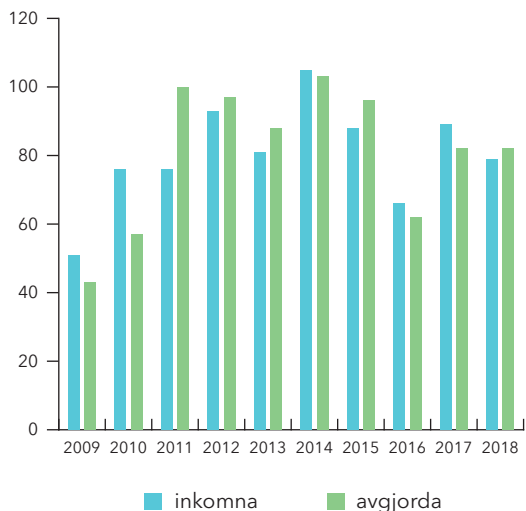
Intressebevakning är en relativt liten ärende-grupp vid JO:s kansli. Eftersom de här ärendena har många kopplingar till de grundläggande fri- och rättigheterna är de dock viktiga. Det är fråga om sådana människors grundläggande rättigheter som inte själva förmår sköta dem. Dessa är t.ex. personer med 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 LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN

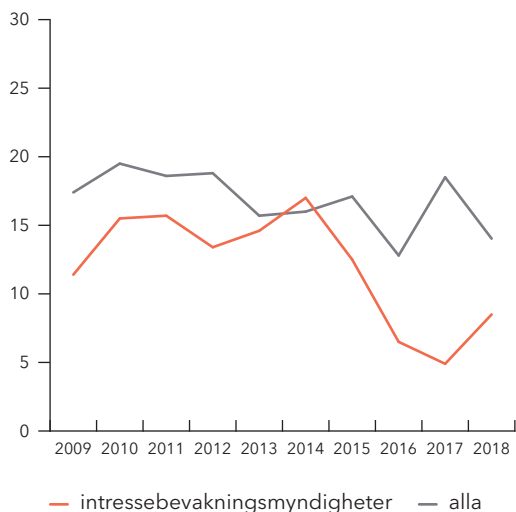
Sammanlagt 79 intressebevakningsärenden inleddes och 82 avgjordes. Sammanlagt sju ärenden (8,5 %) ledde till åtgärder. Den låga åtgärdsprocenten kan till stor del förklaras med att flera klagomål gällde hur huvudmannens praktiska ärenden sköts, i fråga om vilket intressebevakaren har prövningsrätt. Som exempel kan nämnas bedömning av beloppet på de dispositionsmedel som huvudmannen ges. Klagomålen gällde också ofta sådana ärenden som JO överhuvudtaget inte kan ta ställning till. JO kan t.ex. inte bedöma huruvida någon är i behov av intressebevakning eller inte, och inte heller bestämma att intressebevakningen ska upphöra. Många klagomål hade inte specificerats så att ärendet kunde utredas.

Klagomål om intressebevakning gäller oftast intressebevakarna. Klagomålen handlar i stor utsträckning om samma saker oavsett om klaganden är en huvudman eller dennas anhöriga. Klagomålen handlar oftast om de dispositionsmedel som en huvudman ges, betalning av räkningar, huruvida intressebevakningen är nödvändig eller onödig och hur denna fråga har utretts, kontakten mellan intressebevakare och huvudman eller anhörig, huvudmannens eller en anhörigs rätt till information om hur ärenden sköts, försäljning av huvudmannens egendom och hantering av lös egendom, hantering av tillståndsärenden inom förmyndarskapet och iakttagande av god förvaltningssed, såsom rådgivning, hörande, handläggningstider och tjänstemäns uppträdande. Sådana ärenden avgjordes också under berättelseåret.

Huvudföredraganden i ärendekategorin föreläste vid Norra Finlands förmyndarskapsdagar om JO:s avgörandep Praxis i intressebevakningsärenden och om magistraternas roll som övervakare av intressebevakarna.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2009–2018



Åtgärdsprocent under åren 2009–2018

4.14.3 AVGÖRANDE

INTRESSEBEVAKAREN KAN INTE BESTÄMMA HUR ETT FOTOGRAFI AV HUVUDMANNEN ANVÄNDS

JO bedömde en allmän intressebevakares förfarande, när denne bett den klagande att ta bort ett fotografi av huvudmannen, som den klagande publicerat på sin blogg. Den klagande var anhörig till huvudmannen. Enligt intressebevakaren borde man ha haft huvudmannens tillstånd att publicera fotografiet. Huvudmannen var inte längre kapabel att ge ett sådant tillstånd. Den klagande ansåg att den klagandes yttrandefrihet kränkts.

Enligt JO stadgas inte i lag att det förutsätts tillstånd av bildens objekt för att få publicera ett fotografi t.ex. i sociala medier, även om man i sig kan anse det vara lämpligt att man ber om tillstånd. Om man på förhand ber om tillstånd men inte får det och bilden ändå publiceras, eller om en publicerad bild i efterhand inte tas bort trots att man bett om detta, finns det inte i efterhand möjligheter att ingripa i ärendet, om det inte med tanke på fallets omständigheter går att finna en norm som berättigar till detta.

En allmän intressebevakare kan inte bindande besluta om en utomståendes agerande, även om den allmänna intressebevakarens ställning som tjänsteman kan skapa en annan slags bild av detta hos en utomstående. JO ansåg att det inte är klandervärt om intressebevakaren på en allmän nivå framför sin uppfattning om att det i samband med att ett fotografi av huvudmannen publiceras i sociala medier skulle vara lämpligt att be huvudmannen om tillstånd. Nu hade intressebevakaren dock förfarit mera målmedvetet och uttryckligen bett den klagande att ta bort fotografiet av intressebevakarens huvudman och ansett att huvudmannen måste ge sitt tillstånd till att fotografiet publiceras.

Intressebevakarens uppgift var att sköta huvudmannens ekonomi. Till publiceringen av fotografierna hörde inte någon sådan ekonomisk dimension, som borde ha skötts av intressebevakaren. Inte heller den allmänna skyldigheten till omvårdnad av huvudmannen, som fastställs i lagen om förmyndarverksamhet, berättigade intressebevakarens agerande.

JO ansåg att intressebevakarens agerande inte byggde på lag. Intressebevakaren hade inte behörighet att försöka påverka publiceringen av fotografiet, t.ex. genom att be om att det tas bort. Redan när en tjänsteman framställer en sådan begäran, kan detta upplevas som förpliktigande. Intressebevakarens agerande hade i själva verket påverkat den klagandes yttrandefrihet, eftersom den klagande hade tagit bort fotografiet från sina sociala medier. Ur den klagandes perspektiv kunde intressebevakarens agerande se ut som att man ingripit i den klagandes yttrandefrihet. JO delgav intressebevakaren sin uppfattning. På grund av ärendets mer allmänna betydelse sändes beslutet också till justitieministeriet för kännedom (540/2017*).

MAGISTRATEN FÖRDRÖJDE GRANSKNING AV FÖRMYNDARREDOVISNING

Enligt lagen om förmyndarverksamhet ska redovisningar granskas utan fördröjning. Det finns inga bestämmelser om andra effektmedel för tiden. JO ansåg att det både med tanke på intressebevakaren och huvudmannen är viktigt att redovisningarna granskas omedelbart. Med tanke på huvudmannens intresse är det viktigt att eventuella oklarheter, brister eller lagstridigheter uppdagas i så god tid som möjligt. Med tanke på intressebevakarens rättsskydd är det å andra sidan viktigt att denne i samband med granskningen av redovisningen får omedelbar information och respons om sitt arbete, så att intressebevakaren i fortsättningen vid behov kan ändra sina förfaringssätt.

En fördröjd granskning av redovisningen kan medföra många olika praktiska problem för intressebevakarens arbete. Redovisningens styrande verkan kan också bli betydelslös, om iakttagelserna från redovisningen framställs en lång tid efter att redovisningsperioden avslutats.

Granskningen av redovisningen för 2015 hade räckt nästan ett och ett halvt år, från 2016 knappt ett halvt år och granskningen av slutredovisningen knappt två månader. Granskningen av årsredovisningen för 2015 hade enligt JO med tanke på både huvudmannens och intressebevakarens

rättsskydd räckt mycket länge och det framgick inte av magistratens utredning några egentliga skäl till varför man inte granskat redovisningen tidigare. JO ansåg att förfarandet stred mot lagen om förmyndarverksamhet. JO beaktade att magistraten medgett sitt fel och bett om ursäkt. JO delgav magistraten sin uppfattning. Vad gällde övriga redovisningar hade JO ingen anledning att ingripa i ärendet (2374/2018*).

BRISTER I FÖRFARANDET FÖR UTLÄMNANDE AV UPPGIFTER

Fyra avgöranden gällde begäran om handlingar och behandling av personuppgifter. *I det första fallet* hade magistraten ansett att den fullmakt som den klagande fått av sin anhöriga varit föråldrad och inte gått med på att på grundval av den utlämna intressebevakarhandlingar om fullmakts-givaren åt den klagande. I ärendet förblev oklart om magistraten behandlat begäran om uppgifter utifrån personuppgiftslagen eller offentlighetslagen, vilket med tanke på god förvaltning varit en brist.

JO ansåg att det var ett mera beaktansvärt alternativ att granska ärendet enligt offentlighetslagen. Magistratens förfarande var inte till alla delar förenligt med offentlighetslagen, eftersom magistraten i sitt svar till den klagande inte gett all den rådgivning som offentlighetslagen förutsätter ifall man inte i första hand går med på begäran. JO delgav magistraten sin uppfattning (845/2017*).

I det andra fallet hade den klagande begärt magistraten lämna ut uppgifter om på vems initiativ utredningen om den klagandes behov av intressebevakning anhängiggjorts. Behandlingen av begäran om handling hade räckt längre än den maximala tiden på en månad som fastställs i offentlighetslagen. Magistraten hade förfarit felaktigt. JO delgav magistraten sin uppfattning (4824/2017*).

I det tredje fallet hade den klagande utnyttjat sin rätt till insyn enligt personuppgiftslagen och begärt uppgifter om alla de uppgifter om den klagande som fanns vid intressebevakningsbyrån. Upp-

gifterna hade inte lämnats ut och den klagande hade inte fått något intyg över förvägran. Den klagande hade dock fått ett brevsvår, där intressebevakningsbyrån motiverade sitt förfarings sätt vid utlämnandet av uppgifterna.

JO konstaterade att enligt personuppgiftslagen ska uppgifterna på begäran lämnas ut skriftligen. Om uppgifterna inte lämnas ut på det begärda sättet skriftligen, ska den som utnyttjar sin rätt till insyn få ett intyg över förvägran. Eftersom det inte fastställdes formkrav på intyget över förvägran, uppfyllde det brev med motiveringar som sänts åt den klagande de krav som ställs på intyget. Med tanke på rådgivningsskyldigheten, som är en del av god förvaltning, hade det dock varit ändamålsenligt att i brevet nämna möjligheten att få saken prövad av dataombudsmannen. JO delgav intressebevakningsbyrån sin uppfattning (5130/2017).

Det fjärde fallet handlade om utlämnande av adressuppgifter. Den klagandes adress hade införts i ett brev som gällde arvskippte. Den klagande hade inte velat att dennes adress kom till de andra mottagarnas kännedom. Den allmänna intressebevakaren hade gett ett rättsbiträde i uppdrag att utarbeta ett arvskippteshandling. Intressebevakaren hade inte utarbetat utkastet till arvskippteshandlingen och inte tagit fram delägarnas kontaktuppgifter. Intressebevakaren hade granskat arvskippteshandlingens riktighet utgående från sin huvudmans intressen.

Det ingick inte i intressebevakarens skyldigheter att skicka en arvskippteshandling åt de övriga delägarna. Intressebevakaren hade frivilligt skickat handlingen för att snabba på behandlingen av ärendet. JO konstaterade att den klagande inte hade något gällande skyddsförbud på sin adress utan ett förbud mot utlämning av kontaktuppgifter, som endast gällde sådana i lag skilt fastställda ändamål, som det i det nu aktuella ärendet inte handlade om. Klagomålet föranledde inga åtgärder (1371/2017).

EN OGILTIG INTRESSEBEVAKNINGSFULLMAKT FÖRUTSÄTTER ÅTGÄRDER

JO prövade vilka åtgärder magistraten ska vidta om det efter fastställande av intressebevakningsfullmakt och anteckningen i registret över förmyndarskapsärenden framkommer att befullmäktigandet är ogiltigt på grund av vittnens jäv. Utgångspunkten var att riktigheten och pålitligheten hos uppgifterna i registret över förmyndarskapsärenden ska kunna upprätthållas på ett effektivt sätt. I lagen om förmyndarverksamhet eller i lagen om intressebevakningsfullmakt finns inga skilda bestämmelser om rättelse av felaktiga uppgifter i registret över förmyndarskapsärenden. Den senare innehåller dock bestämmelser, som gör det möjligt att åtgärda eller att sträva efter att åtgärda följer av en felaktig registrering.

Fullmaktsgivaren kan återkalla fullmakten och ansöka om att en fastställd fullmakt återkallas. Detta kan dock inte göras om fullmaktsgivaren inte kan förstå sakens betydelse. Fullmäktige å sin sida kan avstå från sitt uppdrag. Om den fullmäktige dock inte avstår från sitt uppdrag, kan det finnas behov av att magistraten vidtar åtgärder. Också förordnade av intressebevakare medför att intressebevakningsfullmakten upphör, om intressebevakarens och fullmäktiges uppgifter överlappar varandra. Magistraten kan ansöka om att intressebevakare förordnas.

Därtill ansåg JO att fastställandet av en ogiltig fullmakt kan åtgärdas och ärendet avgöras på nytt enligt förfarandet för rättelse av fel i förvaltningslagen. Detta användningsområde torde dock förbli litet om det finns förutsättningar för att förordna en intressebevakare. Att rätta till felet är dock den första åtgärden i förhållande till att upplösa ett beslut.

När magistraten får kännedom om det finns grunder för att en fastställd intressebevakningsfullmakt är ogiltig, ska magistraten vidta korrigerande åtgärder. Användande av olika åtgärder medför ett visst rum för juridisk tolkning. Den mest lämpliga åtgärden ska prövas från fall till fall med beaktande t.ex. av den fullmaktsgivandes förmåga att återkalla fullmakten och hans eller hennes eventuella behov av intressebevakning.

Magistraten hade ansökt om att intressebevakare förordnas. Enligt JO borde dock magistraten vidtagit åtgärder snabbare än man nu gjorde. Ansökan hade gjorts först över ett och ett halvt år efter att magistraten fått kännedom om att intressebevakningsfullmaktens vittnen var jäviga. JO delgav magistraten sin uppfattning. På grund av ärendets mer allmänna betydelse sände JO sitt beslut också till enheten för styrning och utveckling av magistraterna vid regionförvaltningsverket i Östra Finland och justitieministeriet för kännedom (5287/2017*).

BEDÖMNINGEN AV BELOPPET FÖR DISPOSITIONSMEDEL KRÄVER NOGGRANT ÖVERVÄGANDE

Den klagande bad att man undersöker en intressebevakares förfarande i samband med givandet av dispositionsmedel. Intressebevakaren hade förordnats en kund vid ett servicehem. Kunden var en person med utvecklingsstörning. Enligt klagomålet var dispositionsmedlets belopp för lågt med tanke på huvudmannens behov och övriga omständigheter. JO prövade synpunkterna på fastställande av dispositionsmedel och det förfarande som följts när beloppet på dispositionsmedlen minskats.

Beloppet på dispositionsmedlen

Huvudmannens besparingar hade förutom de regelbundna inkomsterna månadsvist använts så att det totala beloppet under fyra år minskat med ungefär en tredjedel. Förutom de regelbundna dispositionsmedlen hade huvudmannen fått extra dispositionsmedel och från intressebevakningen hade också huvudmannens utgifter från olika fritidssysselsättningar betalats. Som helhet hade tillgångarna använts i stor utsträckning, men ändå så att den andel dispositionsmedel som huvudmannen fritt förfogat över var jämförelsevist liten och den hade blivit ännu mindre än tidigare.

JO betonade dispositionsmedlens självständiga betydelse. Syftet med dispositionsmedlen är för sin del att stöda huvudmannens självständiga beslut. Om den största delen av tillgångarna används till



annat än dispositionsmedel, är huvudmannens egna självständiga verksamhetsmöjligheter små, även om tillgångarna när man ser på helheten genom intressebevakarens åtgärder i stor utsträckning använts för huvudmannens bästa.

Den allmänna intressebevakaren hade inledningsvis efter att ha blivit kontaktad av vårdinrättningen höjt dispositionsmedlen till det belopp som vårdinrättningen föreslog, men sedermera under en förhållandevis kort tid de följande två åren sänkt beloppet på dispositionsmedlen. Enligt JO verkade en avgörande faktor vara att intressebevakaren kalkylmässigt strävat efter att se till att tillgångarna räcker långt in i framtiden. Det var dock en tolkningsfråga i hur stor utsträckning intressebevakaren ska beakta hur långt framåt i tiden tillgångarna med olika förbrukning kalkylmässigt kommer att räcka.

I en behörig intressebevakning ingår också att prognostisera framtiden. Å andra sidan tar ett kalkylmässigt fastställande av dispositionsmedel inte nödvändigtvis huvudmannens specifika omständigheter i beaktande i tillräckligt stor utsträckning. I bedömningen skulle också huvudmannens förväntade livstid med god funktionsförmåga beaktas, så att huvudmannen i så stor utsträckning som möjligt kan njuta av sina tillgångar.

Bedömningarna av dispositionsmedlens belopp kan således variera från fall till fall t.ex. enligt om det handlar om en ung huvudman eller en huvudman som uppnått mycket hög ålder, eller beroende på om huvudmannen lider av någon sjukdom som framskrider enligt en prognos och som i fortsättningen kan påverka hans eller hennes möjligheter att använda pengar och njuta av sina tillgångar.

JO hade inte tillräckliga juridiska grunder att anse att den allmänna intressebevakaren skulle ha överskridit sin prövningsrätt vid fastställande

av dispositionsmedel. JO fäste dock den allmänna intressebevakarens uppmärksamhet vid de synpunkter som lades fram.

Att reda ut ärendet innan beloppet på dispositionsmedel sänks

JO ansåg att utgångspunkten är att bedömningen av dispositionsbeloppet är en sådan viktig fråga för huvudmannen som avses i lagen om förmyndarverksamhet, och i vilken huvudmannen som utgångspunkten ska bli hörd innan beslut fattas, om andra lagstadgade förutsättningar för att bli hörd uppfylls.

JO betonade 1) betydelsen av personligt umgänge mellan intressebevakaren och huvudmannen, 2) att intressebevakaren också utifrån sina egna iakttagelser ska bedöma huvudmannens fattningsförmåga och 3) att tröskeln för att höra huvudmannen i ärenden som är viktiga för honom eller henne borde vara låg, även om medicinskt eller annat material som intressebevakaren har tillgång till ifrågasätter huvudmannens fattningsförmåga.

Denna utgångspunkt stöder också modellen för stöd för beslutsfattande, som fastställs i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och som bidrar till att sänka tröskeln för att höra huvudmannen även om den slutliga beslutanderätten med stöd av lagen om förmyndarverksamhet ligger hos intressebevakaren.

Enligt JO fanns det grundade skäl till att intressebevakaren borde ha strävat efter att tillsammans med dem som ansvarar för huvudmannens vård närmare reda ut om det skett betydande förändringar i huvudmannens omständigheter eller behov, innan intressebevakaren fattade beslut om att sänka dispositionsmedlen.

Som ett steg mot att stöda huvudmannen kunde man anse intressebevakarens åsikt om att man kunde ordna en diskussion om ärendet, där förutom intressebevakaren och huvudmannen också en representant från vårdhemmet eller en person som står huvudmannen nära (som huvudmannens syster) skulle delta. Dessa skulle i vardagen kunna handleda och påverka huvudmannens fritidsintressen och användning av pengar.

JO ansåg att ordnandet av en sådan diskussion med tanke på att reda ut ärendet ska understödjas, trots att den slutliga beslutanderätten ligger hos intressebevakaren. JO fäste den allmänna intressebevakarens uppmärksamhet vid de synpunkter som lades fram.

Om sekretess

Magistraten ifrågasatte behovet av att avslöja huvudmannens penningärenden för personalen vid servicehemmet i så stor utsträckning som intressebevakaren gjort. Intressebevakaren å sin sida ansåg att diskussionerna tillsammans med servicehemmets personal om huvudmannens penningärenden varit nödvändiga för att bedöma huvudmannens bästa.

Enligt JO hindrar inte intressebevakarens tystnadsplikt helt all kontakt med utomstående aktörer, eftersom också det att man har ett fungerande samarbete t.ex. med närstående och anhöriga eller dem som ansvarar för huvudmannens vård kan vara i huvudmannens intresse.

JO hänvisade också till det faktum som konstateras i motiveringarna till bestämmelsen om dispositionsmedel i lagen om förmyndarverksamhet, enligt vilket intressebevakaren när han eller hon bedömer beloppet på dispositionsmedlen ska fästa stor vikt vid de åsikter som de som ansvarar för huvudmannens vård framlägger. Detta ska anses omfatta det att man kan ge sådana uppgifter som är nödvändiga för att diskutera beloppet på dispositionsmedlen till dem som ansvarar för vården.

Hos intressebevakaren ligger således alltid i viss mån prövningsrätten om i vilken mån han eller hon anser det nödvändigt, ändamålsenligt eller möjligt att hålla kontakten med huvudmannens närstående eller andra aktörer som intressebevakaren anser vara nödvändiga, när han eller hon sköter intressebevakningsuppgiften för att tillgodose huvudmannens intressen. Ärendet för-
anledde inte till denna del åtgärder från JO:s sida (91/2017*).

4.15 Socialförsäkring

Socialförsäkringen utgör en del av utkomstskyddssystemet och omfattar det lagstadgade skyddet i samband med arbetslöshet, sjukdom och arbetsoförmåga, under ålderdomen samt vid barnafödelse och förlust av en försörjare. Utkomstskyddet behandlas i avsnitt 4.16 och ärenden som gäller personer med funktionsnedsättning, som registrerats under sakområdet och avgjorts av JO Petri Jääskeläinen, i avsnitt 3.4.

Ärendena inom detta sakområde avgjordes av BJO Pasi Pölönen och referendarieråd Juha Niemelä (huvudföredragande), äldre JO-sekreterare Päivi Pihlajisto samt notarierna Eeva-Maria Tuominen och Sanna-Kaisa Frantti var föredragande.

4.15.1 VERKSAMHETSMILJÖN

Under våren konkurrensutsatte FPA förfarandet för direktersättningen av taxiresor och de nya landskapsvisa tjänsteleverantörerna inledde sin verksamhet den 1 juli 2018, samtidigt som lagen om transportservice trädde i kraft. Tjänsteleverantörerna ansvarar för att ta emot taxibeställningar, för att samordna och förmedla taxiresor, för att övervaka transporter och att ordna transporttjänster, för att rapportera om kvaliteten på tjänsten och för betalningsrörelsen.

Under berättelseåret uppstod dock problem bl.a. med tillgången till FPA-taxin och köer i telefon-tjänsterna. Problemen fick offentlig uppmärksamhet och det lämnades också in klagomål om dem (se nedan).

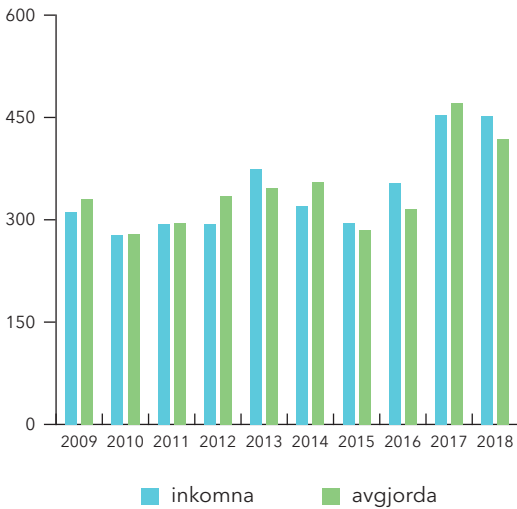
Ibruktageandet av inkomstdatasystemet (inkomstregistret) medför ändringar i pensionslagarna och i lagarna om olycksfall i arbetet och om yrkessjukdomar. Framöver heter den påföljd som påförs för försummelse att ordna pensionsskydd försummelseavgift och den påförs av Statskontoret i

stället för av pensionsanstalten. Hänförande av arbetsinkomst enligt arbetspensionslagarna ska så långt som möjligt ske på motsvarande sätt som i dag också efter att inkomstregistret har tagits i bruk. Vid bestämning av dagpenning enligt lagen om olycksfall i arbetet och om yrkessjukdomar fås dock uppgifterna om den skadade personens arbetsinkomster i fortsättningen från inkomstregistret.

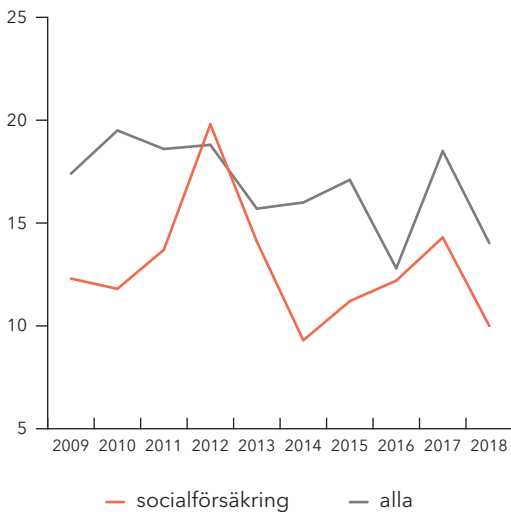
Krigsinvalidernas ställning förbättras och i fortsättningen berättigar en invaliditetsgrad på minst 10 % till vård på anstalt även då behovet därav beror på annan skada eller sjukdom än från krigstiden. Invaliditetsgraden var tidigare 20 %. En kvinna som avlägger värnplikt eller civiltjänstgöring eller frivillig beväringstjänst har efter den 1 januari 2019 rätt till en ny engångsersättning ifall hon skadas och får bestående men. Därtill har nära anhöriga till en person som avlidit under tjänstgöring till följd av ett olycksfall i militärtjänst eller en tjänstgöringsrelaterad sjukdom rätt till en engångsersättning som har karaktären av en livförsäkring.

4.15.2 ANTALET KLAGOMÅL OCH ÅTGÄRDSPROCENT

Inom detta sakområde inkom 452 klagomål (föregående år 453) och av dem avgjordes 419 (471). FPA var fortfarande objekt för klagomålen i den största delen av skrivelserna. Andra objekt var arbetspensions-, olycksfalls- och trafikförsäkringsanstalter samt besvärnivåerna. De klagande var missnöjda på grund av dröjsmål i behandlingen av ärenden, bristfällig rådgivning samt fel och slarv i kundbetjäning och också i övrigt i behandlingen av ärenden. Av avgörandena ledde 10 % (42 stycken) till att BJO vidtog åtgärder.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2009–2018



Åtgärdsprocent under åren 2009–2018

4.15.3 INSPEKTIONER

Under berättelseåret genomfördes fyra inspektioner inom förvaltningsområdet. I samband med BJO:s och FPA:s samarbetspalaver diskuterades bl.a. FPA:s målsättningar för behandlingstiderna för olika förmåner, aktiveringsmodellen och FPA:s kundtjänstfunktioner. Föredragandena i sakområdet inspekterade i juni FPA:s Östra försäkringsdistrikt och kundbetjäningseenheten och byrån i Joensuu (2668/2018*).

BJO fäste uppmärksamhet vid kundbetjäningen i aulan vid byråns kundtjänst och betonade FPA:s skyldighet att tillgodose kundernas integritetsskydd. BJO poängterade också att man ska säkerställa att behandlingen sker utan dröjsmål också under semesterperioderna. Behandlingstiderna för rehabiliterings-, sjukdagpennings- och handikappärenden överskred målsättningen, men mot slutet av året lyckades distriktet korta av behandlingstiderna.

4.15.4 AVGÖRANDE

OSKÄLIGT LÅNG BEHANDLINGSTID I SOCIALSKYDDSÄRENDE – STATSKONTORET BETALADE GOTTGÖRELSE PÅ 10 000 EURO

BJO ansåg att den totala behandlingstiden på nästan 16 år för ett ärende som omfattades av bosättningsbaserad social trygghet varit oskäligt lång. FPA:s förfaranden i saken hade prövats redan tidigare, och nu prövades behandlingen i besvärinstanserna. Ärendet hade behandlats i försäkringsdomstolen flertalet gånger och i högsta förvaltningsdomstolen två gånger.

BJO ansåg att ärendet inte till alla delar behandlats i försäkringsdomstolen utan ogrundat dröjsmål. Därtill fäste BJO högsta förvaltningsdomstolens uppmärksamhet vid att ärenden ska behandlas utan dröjsmål. Försäkringsdomstolen hade strävat efter att ta behandlingstiden i beaktande bl.a. när rättegångskostnaderna fastställdes. Däremot kunde inte lagen om gottgörelse för

dröjsmål vid rättegång tillämpas på fallet. BJO ansåg att ett effektivt tillgodoseende av de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna förutsätter att parterna också i dessa situationer har rätt till en tillbörlig gottgörelse på grund av den oro, osäkerhet och andra liknade olägenheter som den långa behandlingstiden orsakat. BJO sände sitt beslut till Statskontoret och bad detta avgöra ärendet utifrån lagen om statens skadeståndsverksamhet (3997/2017*).

Statskontoret betalade den klagande en gottgörelse på 10 000 euro för fördröjningen av rättegången.

BEHANDLINGEN AV EN PENSIONS- ANSÖKAN TOG NIO MÅNADER

BJO gav Keva en anmärkning efter att behandlingstiden för en pensionsansökan var nio månader. Den genomsnittliga behandlingstiden hade varit 67 dagar och Kevas uppställda mål var 41 dagar. Ärendet hade legat i bolagets sakkunnigläkarens kö och inte lyfts fram ens när den klagandes rätt till sjukdagpenning upphörde eller efter att det avgörandeförslag som FPA lämnat kommit in. BJO ansåg att förfarandet var ytterst klandervärt och uppmanade bolaget att kritiskt gå igenom de olika skedena i sin behandlingsprocess för pensionsärenden och att se till att motsvarande fördröjningar inte kan uppstå i fortsättningen (2678/2018).

UTLÄMNANDE AV UPPGIFTER OM ARBETSTAGARES HÄLSA ÅT ARBETSGIVAREN I MOTIVERINGARNA TILL SJUKDAGPENNINGSBESLUT

BJO kritiserade två fall där FPA hade givit arbetsgivaren ett sjukdagpenningbeslut som innehöll sekretessbelagda uppgifter om arbetstagarens hälsa. Försäkringsdomstolen har i sina avgöranden följt riktlinjen att när arbetsgivaren är berättigad till dagpenningförmånen i stället för den lön som arbetsgivaren betalar ut, är arbetsgivaren i ställning som part och ska få ett sjukdagpenningbeslutet med samma innehåll som den försäkrade.

I det första fallet hade arbetsgivarens ställning som part upphört under den försäkrades sjukledighet, men FPA gav i sitt beslut och sitt besvärslåtande uppgifter åt arbetsgivaren om att sjukledigheten fortsätter även efter att arbetsförhållandet upphört. BJO ansåg att FPA försummat att iakttä tillräckligt med noggrannhet när ärendet behandlats (4132/2017*).

I det andra fallet hade FPA också i motiveringarna till det beslut som skickades åt arbetsgivaren nämnt den försäkrades sjukdom (hiv-positiv). Sjukdomen hade inte nämnts i ansökan eller i det A-intyg som var bifogat till den. Dagenpenning hade ansökts för obegränsad tid och FPA, som hade kännedom om sjukdomen, hade prövat också sjukdomens betydelse för ärendet och antecknat den i beslutet.

I ärendet vägrade BJO arbetsgivarens rätt till information och arbetstagarens rätt till integritet. Därtill beaktade BJO också det att i motiveringarna till ett beslut ska som utgångspunkt endast de uppgifter som direkt stöder beslutets resultat skrivas in. BJO ansåg att det att den sökande var hiv-positiv inte påverkat resultatet i ärendet på ett sätt som skulle ha förutsatt att denna uppgift togs med i beslutet. Enligt BJO har sjukdomen fortfarande en social stämpel och därför ska man vara särskilt försiktig med att lämna ut denna information.

BJO uppmanade FPA att fästa uppmärksamhet vid den avvägning som ska göras mellan parts-offentligheten och integritetsskyddet, så att man upptäcker problemsituationer i motiveringen av beslut i sjukdagpenningärenden (4542/2017*).

PROBLEM MED FÖRMEDLINGEN AV OCH TILLGÅNGEN TILL S.K. FPA-TAXIN

Över 20 klagomål som gällde transporter som ersätts av FPA kom in till BJO för avgörande. I dessa kritiserades framför allt att resor blivit försenade eller inställda. FPA följde aktivt upp hur tjänsten fungerade och informerade om problem. Inledningsvis förekom problem med telefontjänsten, tillgången till bilar och uppdateringen av deras utrustning. FPA lämnade redan under samma



ren reklamationer till flera tjänsteleverantörer för avtalsstridigt förfarande. FPA blev också tvunget att tillgripa bötesförfarande. Därtill sades avtalet mellan FPA och tjänsteleverantören i Nyland upp, eftersom tjänsteleverantören inte förmådde ordna sin verksamhet på den nivå som avtalet förutsatte. En ny tjänsteleverantör valdes i stället.

I sina svar betonade BJO FPA:s skyldighet att övervaka tjänsteleverantörernas verksamhet och att reagera på brister. Så hade FPA också enligt BJO gjort. FPA:s styrelse har dessutom beslutat att FPA utifrån sina iakttagelser bereder eventuella förslag på behov av lagändringar. Konkurrens- och konsumentverket hade för sin del inlett ett utredningsarbete om taximarknadens ändamålsenlighet och syftet med denna var att i synnerhet reda ut verksamheten hos de tjänsteleverantörer som är verksamma inom förmedling av taxiresor.

BJO ansåg med hänvisning till de anhängiga uppföljningsåtgärderna att det inte fanns grunder till att i större utsträckning börja utreda ärendet inom laglighetsövervakningen. BJO har dock följt upp ärendet och meddelat FPA att BJO önskar diskutera om det i samband med den årliga samarbetspalavern under inledningen av 2019.

4.16

Arbetskraft och utkomstskydd för arbetslösa

Till detta sakområde hör arbetskraftsservicen, 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. 227. Ärendena inom detta sakområde avgjordes av BJO *Pasi Pölönen*. Referendarieråd *Juha Niemelä* (huvudföredragande), äldre JO-sekreterare *Päivi Pihlajisto* och *Kari Muukkonen* samt notarie *Sanna-Kaisa Frantti* var föredragande inom detta sakområde.

4.16.1 VERKSAMHETSMILJÖN

Antalet arbetslösa arbetssökande som var registrerade vid arbets- och näringsbyråerna fortsatte sjunka under berättelseåret och var i december 256 000, d.v.s. 39 000 färre än ett år tidigare. Arbetslöshetsstalet enligt Statistikcentralen uppgick i december till 5,4 %.

Vid riksdagsbehandlingen av den aktiveringsmodell som trädde i kraft i början av berättelseåret krävde riksdagen att effekterna av modellen ska följas noggrant. FPA uppgav i april att anstalten hade granskat huruvida aktiveringsvillkoret uppfylls för cirka 173 000 personer. För ungefär 80 000 av dem skar FPA ner på arbetslöshetsförmånen. Under den andra granskningsperioden i april-juni sänktes 150 000 personers arbetslöshetsförmån på grund av aktiveringsmodellen (97 000 från FPA och 54 000 från arbetslöshetskassan). Också aktiveringen av arbetslösa följdes.

I augusti meddelade FPA att endast var tionde av de arbetslösa som fick FPA:s arbetslöshetsförmån under den andra granskningsperioden hade aktiverats på det sätt som avses i aktiveringsmodellen i förhållande till den första perioden. So-

cial- och hälsovårdsministeriet (SHM) och FPA startade ett forskningsprojekt för att utreda effekterna av aktiveringsmodellen, i synnerhet vad gäller personer som får arbetsmarknadsstöd och grunddagpenning. Också utvecklandet av aktiveringsmodellen genom lagstiftningsreformer var en aktuell fråga i offentligheten. I slutet av året utfärdades en förordning som utvidgar gruppen av aktörer vars verksamhet som stödjer sysselsättningen godkänns som sådan aktivitet som krävs i aktiveringsmodellen.

Vad gäller familjemedlemmar till företagare förbättras utkomstskyddet för arbetslösa tack vare en reform som berör sådana familjemedlemmar som inte har någon äganderätt, röstsiffra eller bestämmanderätt i familjeföretaget, men som ändå arbetar inom företaget och vars pensionsförsäkring grundar sig på lagen om pension för arbetstagare. En sådan person är i fortsättningen en löntagare också då lagen om utkomstskydd för arbetslösa tillämpas på personen i fråga. Fördörringar i utbetalningen av den jämkade arbetslöshetsförmånen minskar tack vare en reform enligt vilken tidpunkten för utbetalning av lön, d.v.s. betalningsprincipen, är avgörande. Därmed jämkas löneinkomsten med arbetslöshetsförmånen då lönen betalas.

Genom en reform enligt vilken arbetslösa personer som fyllt 25 år utan att gå miste om sin arbetslöshetsförmån kan avlägga studier som varar högst sex månader och som ger yrkesfärdigheter eller stödjer företagsverksamhet strävar man efter att stödja sysselsättningen av arbetslösa.

4.16.2 ANTALET KLAGOMÅL OCH ÅTGÄRDSPROCENT

Under år 2018 anhängiggjordes 272 klagomål som berörde detta sakområde och 273 avgjordes. Största delen av klagomålen gällde arbets- och näringsby-

råernas förfarande. Klagomålen handlade oftast om att det tog länge att behandla ett ärende, fördröjningar förekom i synnerhet i utfärdandet av arbetskraftspolitiska utlåtanden, samt i fråga om kundservice bl.a. rådgivning och svar på frågor. Ett eget initiativ togs och detta avgjordes. Av avgörandena ledde 25 % (69 stycken) till att BJO vidtog åtgärder.

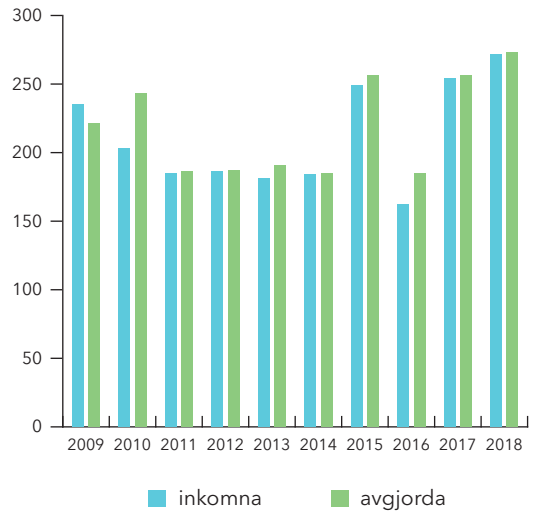
4.16.3 INSPEKTIONER OCH UTLÅTANDEN

Sakområdets föredragande besökte arbets- och näringsbyrån i Norra Karelen. På agendan stod bl.a. behandlingstiderna för arbetskraftspolitiska utlåtanden, intervjuer av arbetssökande och verkställandet av aktiveringsmodellen. Arbets- och näringsbyrån uppgav att den tidsfrist på 30 dagar som gäller för dessa utlåtanden överskreds under semestrarna föregående sommar. Byrån hade också en s.k. intervjukskuld, d.v.s. kunder som väntade på intervju. För dessa personer hade det redan gått över tre månader sedan en sysselsättningsplan gjordes upp och arbetslösheten inleddes. Byrån uppgav att den höll på att vidta åtgärder för att förbättra situationen.

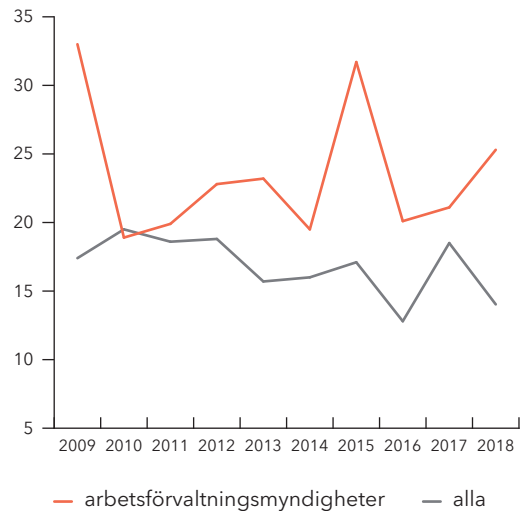
I början av februari 2018 hade en sysselsättningsplan enligt bestämmelserna gjorts upp för 56,7 % av de personer som hade rätt till en sådan plan. BJO uppmanade byrån att aktivt följa behandlingstiderna för utlåtandearenden och snabbt reagera på faktorer som kan leda till fördröjningar. BJO fäste byråns uppmärksamhet vid de tidsfrister som fastställts i bestämmelserna om intervjuer och bad arbets- och näringsbyrån att meddela vilka åtgärder den vidtagit i ärendet.

Byrån meddelade den 7 januari 2019 att den har preciserat uppföljningen av antalet intervjuer och intervjuernas tidsenlighet och synliggjort målen kontinuerligt. Man har hela tiden följt hur intervjuerna framskrider i såväl ledningsgruppen som på personnivå. Vid årsskiftet var 97,4 % av planerna uppdaterade. På byråns intervjukskuldlista fanns drygt 600 kunder jämfört med 4 800 vid tidpunkten för granskningen.

BJO gav arbets- och näringsministeriet (ANM) ett yttrande om utkastet till organisering av den offentliga arbetskrafts- och företags servicen



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2009–2018



Åtgärdsprocent under åren 2009–2018

(1208/2018*), arbetslivs- och jämställdhetsutskottet ett yttrande om regeringsproposition RP 62/2018 rd som berör ärendet (5100/2018), ANM ett yttrande om utkastet till regeringsproposition till s.k. modellen för jobbsökning på eget initiativ (3475/2018*) och SHM ett utlåtande om utkastet till regeringsproposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte (5797/2018*).

4.16.4 AVGÖRANDEN

BEHANDLINGSTIDERNÄR FÖR ARBETSKRAFTSPOLITISKA ÄRENDEN STRIDER MOT LAGEN

Arbets- och näringsbyråerna ska ge ett arbetskraftspolitiskt utlåtande utan ogrundat dröjsmål, dock senast 30 dagar efter att sökanden har lämnat in den utredning som är nödvändig för att ett utlåtande ska kunna ges eller då tidsfristen för att lämna in utredningen har gått ut. Under berättelseåret gav BJO nästan 30 avgöranden i ärenden där tidsfristen hade överskridits. Arbets- och näringsbyråerna i Nyland och Egentliga Finland berördes av flest klagomål och det konstaterades också flest överskridningar av tidsfristen för dessa.

BJO betonade att byråerna på förhand måste förbereda sig för faktorer som kan påverka behandlingstiderna för ärenden som gäller arbetslöshetsförmåner – t.ex. personalbyten – samt aktivt följa behandlingstiderna och snabbt reagera på de fördröjningar som uppstår. I slutet av året började BJO på eget initiativ undersöka behandlingstiderna för arbetskraftspolitiska utlåtanden vid alla arbets- och näringsbyråer i landet (6648/2018).

BEHANDLINGSTID FÖR BESVÄR I FÖRSÄKRINGSDOMSTOLEN

Det tog försäkringsdomstolen 22 månader att behandla ett besvär gällande arbetsmarknadsstöd och ett yrkande på gottgörelse i anslutning till detta. Försäkringsdomstolen förkastade både besväret och yrkandet på gottgörelse. BJO ansåg att

försäkringsdomstolen hade avgjort ärendena inom ramen för sin prövningsrätt men att domstolen delvis hade försummat principen om behandling utan dröjsmål. Ärendet var inte svårt och mängden material var inte exceptionellt omfattande.

Försäkringsdomstolen hade redan då yrkandet på gottgörelse kom in meddelat att ärendet kommer att behandlas med över ett halvt års fördröjning; vid tidpunkten fanns knappt alls någon förvaltningsdomstolspraxis vad gäller gottgörelseärenden. Även om rättsläget delvis var ostrukturerat ansåg BJO att framställandet av ett yrkande på gottgörelse i regel inte i någon större grad får fördröja behandlingen av själva huvudärendet.

Dessutom delgav BJO justitieministeriet sin åsikt om att ett schematiskt beräkningssätt där gottgörelsens belopp beräknas utifrån ersättningen på årsnivå, som uppgår till 1 500 euro för varje år av fördröjning som faller på statens ansvar (74/2017*), inte lämpar sig för många av de ärenden som avgörs av försäkringsdomstolen.

SAMORDNING AV INTERVJU AV ARBETSSÖKANDE OCH JUSTERING AV SYSSELSÄTTNINGSPLAN

En central del av intervjun av en arbetssökande är att göra upp en sysselsättningsplan eller se över planen. I en jämförelse av lagen om sektorsövergripande samservice som främjar sysselsättningen och lagen om offentlig arbetskrafts- och företagservice ansåg BJO att bestämmelserna om intervjuer var motsägelsefulla. Enligt den förstnämnda lagen ska en intervju alltid göras då en person varit arbetslös i tre månader utan avbrott och sysselsättningsplanen ska ses över i samband med intervjun.

Däremot ska en sektorsövergripande sysselsättningsplan enligt den senare lagen i regel revideras på det sätt som den arbetslösas servicebehov kräver och minst var sjätte månad. I klagomålsärendet hade arbets- och näringsbyrån gjort upp en sektorsövergripande sysselsättningsplan inom den tidsfrist som föreskrivs i lag, men det hade gått över fyra månader mellan intervjuerna.

BJO delgav ANM sin uppfattning om motsägelsefullheten och bad ministeriet att meddela vilka åtgärder beslutet eventuellt lett till (1542/2018*).

4.17

Allmänna kommunärenden

Till allmänna kommunärenden hör närmast ärenden som gäller kommunernas och samkommunernas allmänna förvaltning samt kommunalt beslutsfattande och förvaltningsförfarande. Dessutom ingår ärenden som gäller kommunala arbetsavtals- eller tjänsteförhållanden samt klagomål som gäller valförrättningar och de kommunala valmyndigheternas förfaranden. Till sakområdet 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. Laglighetsövervakning av kommunala social-, hälsovårds-, undervisnings- och miljömyndigheters verksamhet behandlas inte i detta kapitel. Gränsdragningen är emellertid flexibel.

Ärendena inom detta sakområde avgjordes av BJO *Maija Sakslin*. Huvudföredragande för dessa ärenden var referendarierådet *Ulla-Maija Lindström*. De beslut som gäller presidentvalet 2018 avgjordes av JO *Petri Jääskeläinen* och föredragande var äldre JO-sekreterare *Juha-Pekka Konttinen*.

4.17.1 KOMMUNALFÖRVALTNINGENS GRUNDER

Den kommunala självstyrelsen som garanteras i grundlagen innebär att kommuninvånarna själva har rätt att besluta om förvaltningen och ekonomin i sin kommun. Principen om självstyrelse innebär att kommunen själv kan 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. Enligt grundlagsutskottets vedertagna praxis ska man vid bestämmandet om kommunernas uppgifter i enlighet med finansieringsprincipen se till att kommunerna har faktiska förutsättningar att fullgöra sina skyldigheter.

Vidare har utskottet, med hänsyn till att självstyrelsen är skyddad i grundlagen, ansett att finansiella uppgifter som åläggs kommunerna inte får vara så stora att de försämrar kommunernas verksamhetsvillkor på ett sätt som äventyrar möjligheterna att självständigt bestämma om sin ekonomi och därmed också om sin förvaltning (GrUU 67/2014 rd jämte bilagor nämnda i det) 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. Kommunallagen 410/2015 trädde i sin helhet i kraft den 1 juni 2017, fr.o.m. början av mandatperioden för den fullmäktige som valdes i kommunvalet 2017. Till kommunernas lagstadgade skyldigheter hör enligt kommunallagen bl.a. att ta fram en kommunstrategi, ingå ett direktörsavtal mellan kommunen och kommundirektören, att tillsätta ett ungdomsfullmäktige, ett äldreåd och ett handikappråd, samt att ge ut handlingar, beslutsprotokoll och anmälningar om bindningar som är betydelsefulla för kommunens verksamhet i allmänna datanät.

I lagen om kommunala tjänsteinnehavare bestäms om tjänsteinnehavarnas rättsliga ställning. I kommunens tjänst finns även personer i anställningsförhållande som omfattas av arbetsavtalslagens tillämpningsområde. Inom kommunalförvaltningen iakttas också förvaltningslagen, som innehåller bestämmelser om grunderna för god förvaltning och om förfarandet i förvaltningsärenden. Inom kommunalförvaltningen gäller dessutom de krav som ställs i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (offentlighetslagen), i språklagen och i diskrimineringslagen.

I Finland har kommunerna haft ett mycket omfattande uppgiftsområde. Största delen av kommunernas uppgifter är lagstadgade. Kommunerna

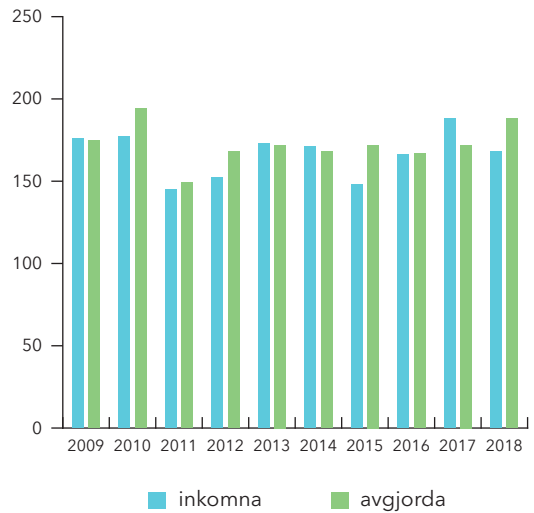
bedriver inbördes samarbete när det gäller organiseringen av sådan verksamhet som överskrider kommungränserna. Samarbetet mellan kommunerna regleras i huvudsak i kommunallagen. Den viktigaste samarbetsformen enligt kommunallagen är alltjämt samkommunen. Kommunerna kan även bedriva samarbete med stöd 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.

Kommunernas uppgifter hör till flera olika ministeriers ansvarsområden. Finansministeriet följer allmänt kommunernas verksamhet och ekonomi samt ser till att den kommunala självstyrelsen beaktas vid beredningen av lagstiftning som gäller kommunerna. Ministeriet svarar även för utvecklandet av lagstiftningen 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.

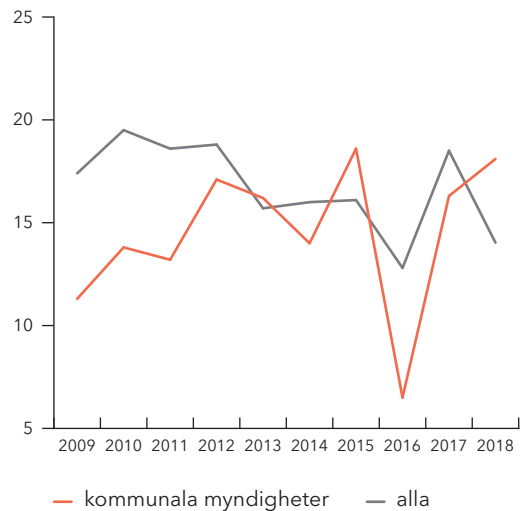
I inledningen av 2019 fanns det sammanlagt 311 kommuner i Finland och av dem 16 på Åland. Bland kommunerna använder 107 benämningen stad om sig själva och 204 benämningen kommun. I början av 2019 skedde inga kommunsammanslagningar, så antalet kommuner förblev detsamma som under berättelseåret.

4.17.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN

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 be-



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2009–2018



Åtgärdsprocent under åren 2009–2018

svärsrätten, de inskränkta besvärsgrunderna samt besvärmyndighetens 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 berättelseåret var antalet avgöranden av klagomål och egna initiativ något flera än året innan. Också antalet avgöranden som ledde till åtgärder var större än året innan och antalet åtgärdsavgöranden steg från drygt 16 % till nästan 20 %.

4.17.3 AVGÖRANDEN

PRESIDENTVALET 2018

Enligt vallagen beslutar och anger kommunstyrelsen antalet allmänna förhandsröstningsställen i hemlandet. Det ska finnas åtminstone ett förhandsröstningsställe i varje kommun. Varje röstningsområde ska ha ett av kommunstyrelsen angivet röstningsställe på valdagen. Den kommunala centralvalnämnden ska se till att alla de ställen som genom beslut av kommunstyrelsen har utsetts till allmänna förhandsröstningsställen i hemlandet och varje röstningsområdets röstningsställe på valdagen, har ett förhandsröstning och röstning på valdagen lämpligt röstningsutrymme med nödvändig utrustning.

På förordnande av JO Petri Jääskeläinen gjorde två tjänstemän från JO:s kansli den 22 januari 2018 en oanmäld inspektion vid sju av presidentvalets förhandsröstningsställen. Syftet med inspektionen var att utreda tillgängligheten vid förhandsröstningsställena samt att valhemligheten tryggas

des. Den ena av de personer som genomförde inspektionerna använder sig av rullstol. Inspektionsobservationer och beslut att ta ärendet till prövning på eget initiativ har refererats i avsnitt 3.4 Rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Avgöranden om tillgängligheten vid förhandsröstningsstället i Kouvola stad och röstningsstället under valdagen i Joensuu stad har även refererats i detta avsnitt.

ÅTERIGEN KRITIK MOT BEHANDLINGEN AV BEGÄRAN OM UPPGIFTER

Den klagande lämnade in en begäran om uppgifter i mars 2017 och fick svar från Helsingfors stads Bostadsproduktion först i slutet av juni. Innan detta hade den klagande vid flera tillfällen upprepat sin begäran om handlingar och yrkat på ett överklagbart beslut. Också Helsingfors stads rättstjänster hade vid flera tillfällen under maj månad kontaktat Bostadsproduktionen och gett anvisningar om hur man svarar på en begäran om handling. Trots att Bostadsproduktionen kontaktats alla dessa gånger lämnade man ut den begärda handlingen först drygt tre månader efter att begäran om handling blivit anhängig. Därtill försummade Bostadsproduktionen att svara på de förfrågan som den klagande gjorde i augusti och september 2017.

Enligt Bostadsproduktionens utredning hade man inte vägrat att lämna ut handlingar. Enligt Bostadsproduktionens uppfattning var behandlingen av ärendet ännu på hälft och att man lämnar ut handlingarna när de blir offentliga. På grund av detta gavs inget offentligt beslut. Enligt offentlighetslagen ska man dock behandla en begäran om handling så fort som möjligt och också ett negativt beslut ska på motsvarande sätt ges så snabbt som möjligt.

Den klagande hade i samband med kontakten med Bostadsproduktionen påmint om de skyldigheter som myndigheter enligt offentlighetslagen har. Också Helsingfors stads rättstjänster hade meddelat Bostadsproduktionen att det begärda utlåtandet från en ingenjörsbyrå i princip blivit offentligt i och med att det lämnats in till staden och att handlingen ska lämnas ut eller att ett över-

klagbart beslut ska fattas om ett nekande svar. Trots att Bostadsproduktionen på detta sätt kontaktades försummade man att fullgöra sina lagstadgade skyldigheter.

Enligt BJO visade förfarandet oroväckande nonchalans mot offentlighetsprincipen och de i lag föreskrivna myndigheternas skyldigheter. Att inte följa de utsatta tider som bestäms i offentlighetslagen och att inte fullgöra sina skyldigheter kan anses uppfylla rekvisitet för tjänstefel. Det rättsskydd som fastställs i 21 § i grundlagen medför skyldigheten att ordna tillbörlig service som en del av grunderna för god förvaltning och att svara på förvaltningens kunders förfrågningar, vilket kompletterar myndighets rådgivningsskyldighet. Detta försumrades av Bostadsproduktionen. Dessa Bostadsproduktionens försummelser var lagstridiga.

Därtill fick BJO först den 30 april 2018 ett behörigt svar på sin begäran om utlåtande och utredning av den 9 juni 2017, som lämnades med anledning av klagomålet. Enligt Bostadsproduktionens utredning var omorganisering inom staden, personalbyte och semestrar orsaken till försummelsen. Också enligt stadens utredning hade stadens utlåtande blivit försenat på grund av att begäran om utlåtande och utredning hade styrts till Bostadsproduktionen.

Enligt BJO ska myndigheterna och andra som sköter offentliga uppgifter lägga fram utredningar som justitieombudsmannen begär och behöver för sin laglighetsövervakning för att justitieombudsmannen ska kunna genomföra den uppgift att övervaka att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses som föreläggs denne i grundlagen. Sakens samhälleliga betydelse och viktighet avspeglar sig i att det i grundlagen föreskrivs om justitieombudsmannens rätt till information. Den högsta laglighetsövervakarens i grundlagen fastställda rätt till information innebär myndigheters och tjänstemännens skyldighet att lämna in behöriga uppgifter och utredningar inom utsatt tid.

Helsingfors stad och dess Bostadsproduktion har försummat sin skyldighet att inom utsatt tid ge den högsta laglighetsövervakaren de uppgifter som denne bett om. BJO ansåg inte att de framlag-

da skälen till en sådan upprepad och betydande försummelse var godtagbara. Försummelserna var riktade mot genomförandet av de laglighetsövervakningsuppgifter som den högsta laglighetsövervakaren föreskrivs i grundlagen och var lagstridiga.

BJO gav Helsingfors stads Bostadsproduktion anmärkningar om lagstridig behandling av begäran om handling, försummelse att svara på förfrågningar och försummelse att lägga fram utredningar som justitieombudsmannen begär och behöver för sin laglighetsövervakning (3808/2017*).

Den klagande hade i ett e-post daterat den 6 september 2016 begärt uppgifter om de annonskostnader och reklamkostnader som Ilmajoki kommuns olika förvaltningskommuner betalat till tidningen Ilmajoki under 2015 och fram till slutet av augusti 2016. Den klagande begärde att uppgifterna utan dröjsmål lämnas ut i elektroniskt format. Den klagande hade den 24 februari 2017 begärt ett utdrag ur protokollet om kommunstyrelsens beslut att under sommaren 2016 genomföra en vänresa till Koeru kommun i Estland. Den klagande gjorde våren 2017 en ny begäran om uppgifter, men fick enligt klagomålet inget svar på denna begäran.

Den klagande begärde den 27 januari 2017 uppgifter om de begäran om uppgifter som lämnats in till kommunen. Enligt klagomålet svarade man inte på begäran om uppgifter på behörigt sätt, eftersom den klagande först med ett tjänsteinnehavarbeslut av den 16 maj 2017 meddelades att kommunen inte kan ta fram eller lämna ut det begärda materialet. Till beslutet bifogades en besväransvisning till förvaltningsdomstolen.

I Ilmajoki kommuns utredning beklagade man att det förekommit dröjsmål i utlämnandet av de uppgifter som den klagande begärt och att uppgifterna inte lämnats ut på det sätt som begärts i alla ärenden. I utredningen uppgavs omständigheter som bör anses som mildrande, som det att det är en liten kommun, det utrymme för tolkning som begäran innehöll, den arbetarskyddsinspektion som utförts i kommunen och den psykiska belastning som konstaterats i samband med den samt den klagandes sätt att i sociala medier behandla det material som den klagande fått.

Enligt BJO är de förfaringssätt och tidsfrister för beslut om utlämnande av handlingar som fastställs i offentlighetslagen ovillkorliga. Om en tjänsteman vägrar att lämna ut begärda uppgifter ska tjänstemannen uppge vad vägran beror på, ge upplysningar om rätten att föra ärendet till myndigheten för avgörande och tillstålla den som anhängiggjort ärendet en skriftlig förfrågan om denne önskar att ärendet hänskjuts till myndigheten för avgörande. En begäran om uppgifter ska behandlas utan dröjsmål, och uppgifter ur en offentlig handling ska ges så snart som möjligt, senast inom två veckor efter att begäran om uppgifter mottagits.

Enligt offentlighetslagen kan man inte vägra uppfylla en begäran om en handling på grund av att det är arbetsdrygt eller krävs mycket resurser att granska materialets offentlighet och inte heller i övrigt av resurs- eller personalskäl. Den enda rörelsefrihet som lagen tillåter gäller tiden för att lämna ut en handling, vilken enligt de förutsättningar som fastställs i lagen kan förlängas till högst en månad.

BJO konstaterade att Ilmajoki kommun inte vid behandlingen av begäran om handlingar följt de förfaringssätt och tidsfrister som föreskrivs i offentlighetslagen. Det verkar som om begäran om uppgifter delvis helt förblivit obehandlade och genomförda. Med tanke på framtiden gav BJO kommunen en anmärkning på grund av dess försummelser (6221/2017).

ARAS LAGSTRIDIGA FÖRFARANDE VID BEHANDLING AV KLAGOMÅL

Med anledning av en klagandes klagomål skaffade man ett utlåtande från stadens samhälls- och miljötjänster. Det svar på sitt klagomål den klagande fått från Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet (ARA) hade bifogats till det. I e-postsvaret hänvisade man till anmärkning om betalningsstörning och insolvens samt anvisade den klagande att kontakta socialväsendet. En begäran om utlåtande hade via e-post skickats till stadens hyreshusbolag och en kopia av den till den klagandes e-postadress. I begäran om utlåtande redogjor-

de man för den klagandes anteckning om betalningsstörning och hänvisande till det meddelande socialväsendet gett den klagande. BJO konstaterade att man i behandlingen av den klagandes klagomål inte verkar ha följt kraven i offentlighetslagens och förvaltningslagens rättsnormer. Därför utredde BJO på eget initiativ ARAs förfarande vid behandling av klagomål.

I sin utredning från april 2017 tog ARA överhuvudtaget inte ställning till tillämpningen av förvaltningslagen eller god förvaltning i sitt sätt att förfara när klagomål besvaras. Enligt det material som beställts från ARA hade dock rubricerats givna svar som svar på klagomål vid val av boende eller klagomål. Vid centralen hade man inte heller en tillbörlig uppfattning om kraven i offentlighetslagen. Därtill följde man inte vid ARA bestämmelserna i sin egen arbetsordning när man svarade på kundernas klagomål, utan man svarade på klagomålen i centralens namn enbart med ett e-post som en tjänsteman skickat eller med ett brevsvaret som denne undertecknat.

Trots de högsta laglighetsövervakarnas ställningstaganden – BJO:s avgörande 4002/2/13* och JO:s avgörande 4181/4/15* – hade man vid ARA fortfarande den uppfattningen att det i förfaringssätt som gäller bestämmande av hyra eller val av boende inte handlar om förvaltningsförfarande och således inte heller ärenden som omfattas av förvaltningsklagan eller förvaltningslagen. Enligt den utredning som ARA gav i maj 2018 var frågan fortfarande oklar för centralen och centralen bad därför professor Olli Mäenpää om ett utlåtande i frågan. I sitt utlåtande stödde sig professor Mäenpää på det avgörande av JO som ovan hänvisas till och som 2016 skickats för kännedom bl.a. till ARA, som givit utlåtande i ärendet, och miljöministeriet (MM).

BJO konstaterade att de första ställningstagandena av de högsta laglighetsövervakarna, i vilka man tog ställning till kommunal bostadsproduktion och kommunal bostadsproduktion i aktiebolagsform samt särdragen för bestämmande av hyra som ett förvaltningsärende, redan gavs vid övergången till 2000-talet. Efter detta har de högsta laglighetsövervakarna upprepade gånger gett avgöranden där man betonat grunderna för god för-

valtning och tillämpningen av bestämmelserna i förvaltningslagen på verksamheten. Åtminstone en del av dessa avgöranden hade getts åt MM och ARA. Utan hänsyn till dessa hade ARA och MM ansett det oklart om bestämmelserna i förvaltningslagen ska tillämpas på ARAs verksamhet. ARA hade fortsatt sitt förfaringssätt som stred mot förvaltningslagen och offentlighetslagen. Enligt ARA hade man följt de anvisningar man fått från MM.

MM hade i sitt utlåtande konstaterat att ARAs verksamhet troligen inte till alla delar uppfyllt förvaltningslagen, särskilt då kraven på behandling av klagomål, och inte heller bestämmelserna i ARAs arbetsordning. ARA hade först hösten 2018, som en följd av denna behandling som BJO inlett på eget initiativ, meddelat att man ändrat sitt förfaringssätt så att klagomålsärenden avgörs så som fastställs i centralens arbetsordning utifrån fördragning och att ärendet avgörs av överdirektören eller dennes ställföreträdande. BJO ansåg ARAs och MM:s nonchalans i ärendet vara oroväckande.

BJO betonade att förvaltningslagen och offentlighetslagen är allmänna förvaltningslagar som reglerar myndighetsverksamheten och förvaltningsförfarandets korrekthet. De rättsskydds-garantier som bygger på rättsskyddet enligt 21 § i grundlagen och grunderna för en god förvaltning har satts i kraft med förvaltningslagen. I offentlighetslagen bestämmer man å andra sidan bl.a. om offentlighetsprincipen, om rätten att ta del av myndigheternas offentliga handlingar samt om tystnadsplikt för den som är verksam vid en myndighet och om sekretessbelagda myndighetshandlingar.

BJO gav MM en anmärkning om att ministeriet inte sett till att förvaltningen i bostadsärenden fungerar som sig bör inom sitt ansvarsområde. BJO gav ARA en anmärkning för att man försummat att följa bestämmelserna i förvaltningslagen och offentlighetslagen samt bestämmelserna i sin egen arbetsordning (296/2017*).

RFVs FÖRFARANDE VID BEHANDLINGEN AV ETT KLAGOMÅL

Regionförvaltningsverket (RFV) hade avgjort ett klagomål som kritiserade kommundirektörens förfarande och uppförande utan att kommundirektören bereddes tillfälle att ge en förklaring till det som framgick av klagomålet. RFV bedömde i sitt avgörande i klagomålet kommundirektörens förfarande utgående från bestämmelserna om kravet på ett gott språkbruk och tjänsteinnehavarnas allmänna skyldigheter. När RFV inte hade tillgång till de fakta och åsikter som framställts i kommundirektörens utredning, gjordes en bedömning av ärendet utan att verket på tillbörligt sätt rett ut ärendet och hört klagomålets objekt.

I RFVs utlåtande och utredning betonas att kommundirektören var medveten om klagomålet och att han hade haft inverkan på det utlåtande som kommunen gav i ärendet. Därtill betonade man i dem att man som en följd av kommundirektörens uppförande endast gav administrativ styrning i ärendet. I verkets utlåtande ansåg man att kommundirektörens rättskydd inte varit hotat i samband med behandlingen av ärendet.

Enligt BJO hade det i ärendet ingen betydelse huruvida kommundirektören kände till klagomålet eller inte eller om denne hade påverkat det utlåtande som kommunen gett med anledning av klagomålet. Det handlade om en prövning av RFVs eget förfaringssätt och beslutsfattande, med andra ord om RFVs behandling av det aktuella klagomålsärendet uppfyllde grunderna för en god förvaltning och rättsskyddets krav enligt vad som bestäms i förvaltningslagen. I och med att RFV inte på behörigt sätt rett ut ärendet och inte berett klagomålets objekt tillfälle att ge en förklaring till det som framgick av klagomålet, hade verket, på grund av denna bristfälliga utredning och försummelse att ordna ett hörande, inte sakliga motiveringar att avgöra ärendet enligt nämnda rättsnormer eller att framställa sin egen bedömning och uppfattning i ärendet.

På grund av denna bristfälliga utredning och försummelsen att ordna ett hörande är inte heller de åtgärder man beslutade i ärendet av betydelse. Enligt BJO försummade man i ärendet de centrala

kraven på behandling av förvaltningsklagan och att tillgodose rättigheterna för klagomålets objekt. RFVs förfarande var således lagstridigt. BJO gav RFV en anmärkning med tanke på framtiden på grund av dess lagstridiga behandling av en förvaltningsklagan (2722/2017*).

STADENS ORGANS FÖRFARANDE VID GIVANDE AV EN SKRIFTLIG VARNING

Pieksämäki kommunstyrelse gav i samband med sitt möte den 16 oktober 2017 vid behandlingen av § 187 godkännande av bokslutet och beviljande av ansvarsfrihet för räkenskapsperioden 2015 vid sidan om annat den före detta bildningsdirektören och den före detta byggnadschefen skriftliga varningar.

Varningsförfarandet som riktades mot tjänsteinnehavarna inleddes våren 2016, i samband med att man behandlade bokslutet och beviljade ansvarsfrihet för 2015. I kommunallagen fastställs att om revisorerna konstaterar att kommunens förvaltning och ekonomi har skötts i strid med lag eller fullmäktiges beslut och felet eller den åsamkade skadan inte är ringa, ska det i revisionsberättelsen riktas en anmärkning om saken mot den redovisningsskyldige.

Revisorn hade i sin revisionsberättelse inte noterat sådana omständigheter som konstateras i lagen och inte riktat anmärkningar mot de redovisningsskyldiga. Inte heller i den senare utarbetade specialrevisionen, där man förutsatt att skolplaneringen, dess genomförande, medelsanvändning och betalda utgifter utreds, konstaterades sådan verksamhet som skötts i strid med fullmäktiges beslut.

Enligt den juridiska litteraturen ska revisorn i sin revisionsberättelse ge sin bedömning av verksamhetens riktighet och lagenlighet. Revisionsnämndens uppgift är att fästa uppmärksamhet vid huruvida verksamheten och tillhandahållandet av tjänster är ordnat på ett resultatrikt och ändamålsenligt sätt. Revisionsnämnden är en politisk bedömare och nämnden utvärderar genomförandet och genomslagskraften av den politiska styrningen. Ett centralt objekt för revisionsnäm-

dens utvärdering är kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen har till uppgift att sköta kommunens verksamhet, förvaltning och ekonomi.

Ett varningsförfarande som föregår en uppsägning från arbetsledningens sida hör varken till revisionen eller till de granskningsuppgifter av ekonomi och förvaltning som bestämts för revisionsnämnden. Trots detta, fast den i synnerhet i efterhand ska utvärdera kommunstyrelsens verksamhet och att styrelsen har följt de verksamhetslinjer som fullmäktige fastslagit, har revisionsnämnden föreslagit för fullmäktige att åtgärderna endast ska riktas mot tjänsteinnehavare.

Trots revisionsberättelsen och rapporten från specialgranskningen beslutade revisionsnämnden att föreslå för fullmäktige att nödvändiga åtgärder vidtas och att tjänsteinnehavarna ges en skriftlig varning. Fullmäktige godkände revisionsnämndens förslag och stadsstyrelsen gav tjänsteinnehavarna skriftliga varningar den 16 oktober 2017. Fullmäktige godkände bokslutet och beviljade de redovisningsskyldiga ansvarsfrihet den 13 november 2017.

Enligt lagen om kommunala tjänsteinnehavare får en tjänsteinnehavare sägas upp av ett skäl som beror på denne om skälet är sakligt och vägande. Vid bedömningen av om det är fråga om ett sakligt och vägande skäl ska omständigheterna beaktas som en helhet. Det bör vara tydligt och obestridligt att tjänsteinnehavarens förfarande är klandervärt. Uppsägningsförfarandet är inte avsett att användas i situationer som kan tolkas på flera sätt. En skriftlig varning är styrning från arbetsledningens sida som föregår uppsägning av tjänsteinnehavaren och som ges med tanke på framtiden. Den är inte ett disciplinstraff.

En varning är en påminnelse om hur arbetsgivaren kommer att gå till väga om den förseelse eller försummelse som varningen hänvisar till upprepas. En varning blir aktuell vid försummelse eller åsidosättande av sådana förpliktelser som följer av tjänsteförhållandet. Varningen ska ges inom en skäligen tid efter att arbetsgivaren har fått kännedom om att det finns orsak till att ge en sådan. Enligt stadens egna anvisningar ska varningsförfarandet inledas så snabbt som möjligt, senast inom trettio dagar.

Enligt den juridiska litteraturen bör det vara tydligt och obestridligt att tjänsteinnehavarens förfarande är klandervärt. Organens beslut om att vidta åtgärder uppstod efter omröstning, vilket för sin del väcker frågor och misstankar om hur tydliga och obestridliga varningsmotiveringarna är. Också det att varningsförfarandet påbörjades efter behandlingen av revisionen och i samband med att man fattade beslut om ansvarsfrihet innebär att den tid som gått inte uppfyller rimlighetskraven. Varningarna var baserade på händelser som skett under 2015 och de kom till kännedom senast våren 2016, i samband med behandlingen av revisionsberättelsen. Stadsstyrelsen gav tjänsteinnehavarna varningar först den 6 oktober 2017.

BJO kritiserade med tanke på de krav i rättsprinciperna som gäller god förvaltning organens förfarande enligt följande.

Kravet på jämlikt bemötande förutsätter att myndighetens avgörandeverksamheten är konsekvent på så sätt, att de fakta som prövas utvärderas enligt samma grunder i situationer som motsvarar varandra. Att avvika från det regelmässiga förfarandet ska motiveras med fallets säregna natur. Som konstaterats hör varningsförfarande från arbetsledningens sida inte till behandling av revisionen och beslutande om beviljande av ansvarsfrihet. Av stadsstyrelsens beslut om skriftliga varningar och av utredningen om beslutet framkom inga skäl till detta exceptionella sätt att förfara och behandla varningar.

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. Den skriftliga varningen som ska ges åt en tjänsteinnehavare ska inte användas som ett disciplinstraff. Den ska vara en åtgärd som föregår en eventuell uppsägning av tjänsteinnehavaren, som en påminnelse om följderna av om ett förfarande som är tydligt och obestridligt klandervärt upprepas.

I revisionsberättelsen och rapporten från specialgranskningen, där man ger en bedömning av verksamhetens riktighet och lagenlighet, konsta-

terades inga förfaranden som strider mot fullmäktiges beslut eller brister eller försummelser som kräver åtgärder. Trots detta inleddes varningsförfarandet.

Enligt BJO fyllde detta exceptionella varningsförfarande likaså inte kravet på att myndigheternas åtgärder ska skydda förväntningar som är berättigade enligt rättsordningen. Med tanke på tjänsteinnehavarnas förtroendeskydd ansåg BJO det vara problematiskt att behandlingen tagit en oskäligt lång tid och att man inledde varningsförfarandet trots att man i revisionsberättelsen inte konstaterat missbruk eller förfaranden som stred mot fullmäktiges beslut.

I en sådan här situation skulle den stadsstyrelse som givit varningarna haft en särskild skyldighet att motivera sitt beslut enligt de grunder som fastställs i lagen om kommunala tjänsteinnehavare, d.v.s. att tjänsteinnehavarna hade brutit mot eller försummat sina plikter och att detta medfört sakliga och vägande skäl att ge en varning och att åtgärden stod i förhållande till det eftersträlvade ändamålet också enligt den helhetsbedömning som gjorts samt att man inledde förfarandet inom den skäligen tid som lagen förutsätter. Beslutsfattandet inom stadsstyrelsen uppfyllde inte dessa krav.

BJO ansåg att stadsstyrelsen, revisionsnämnden och stadsfullmäktige förfarit felaktigt i ärendet (6826/2017).

STADSSTYRELSENS YRKANDE PÅ ERSÄTTNING AV RÄTTEGÅNGSKOSTNADER

Kouvola stadsstyrelse hade i det utlåtande som getts som en följd av den klagandes kommunalbesvär krävt att den som anfört kommunalbesväret, alltså den klagande, förpliktigas att ersätta stadens rättegångskostnader. Också en annan person anförde ett kommunalbesvär om samma beslut. I det utlåtande som Kouvola stadsstyrelse gett på grund av detta besvär framfördes inga yrkande på ersättning för denna andra persons del. Enligt den klagandes uppfattning utövade staden i strid mot de grundläggande fri- och rättigheterna påtryckningar mot den klagande, så att denne inte skulle använda sina i lag fastställda rättsmedel.

I stadsstyrelsens utredning bestred man den klagandes uppfattning om man utövade påtryckningar mot den klagande. Stadsstyrelsen hade inte heller behandlat den klagande eller den andra personen som lämnat in besvär ojämnt. Den klagande yrkade på att dennes rättegångskostnader ska ersättas och staden framförde en motsvarande yrkan. Den andra personen som lämnat in ett besvär framförde inga krav i förvaltningsdomstolen och staden yrkade inte heller på att stadens egna rättegångskostnader ska ersättas.

BJO konstaterade att Östra Finlands förvaltningsdomstol i sitt beslut avgjort kommunalbesvärerna i fråga samt de yrkanden på rättegångskostnader som framförts i ärendet i enlighet med och inom ramarna för dess befogenheter enligt lagen. Enligt förvaltningsdomstolen hade den klagandes framlagda åsikt om att kravet på jämlikt bemötande kränkts i och med att stadens ersättningskrav riktades enbart mot den klagande, ingen betydelse när man prövade lagenligheten hos yrkandet på ersättning i detta ärende.

I skenet av den prövning som förvaltningsdomstolen gjort och med beaktande av den motivering till det framförda yrkandet på ersättning som stadsstyrelsen framlagt både i förvaltningsdomstolen och som en följd av klagomålet har BJO ingen orsak att bedöma ärendet annorlunda än vad förvaltningsdomstolen i sitt laga kraft vunna domstolsutslag redan konstaterat.

BJO fäste dock stadsstyrelsens uppmärksamhet vid aspekter som betonar kommunens grundliga avvägande när den överväger att i förvaltningsdomstolen framföra ett yrkande på att enskilda parter ska åläggas att ersätta ett offentligt samfunds rättegångskostnader. I förvaltningsprocesslagen begränsas en parts ersättningskyldighet till yrkanden som är uppenbart ogrundade.

En enskild part har på basis av rättspraxisen ålagts att ersätta ett offentligt samfunds rättegångskostnader, när det i det fortsatta besväret om förvaltningsdomstolens beslut inte framställts några motiveringar till att beslutet är felaktigt och att besväret i övrigt också gällde andra frågor än planbeslutets lagenlighet. Också det att den som lämnat in besväret inte endast valt att lämna ut fakta som inte var till dennes fördel, utan också

medvetet strävat efter att skapa en felaktig bild av sakförhållandena, ledde till att man ansåg att den som lämnat in besväret framförde ett yrkande som var uppenbart ogrundat och man ålade denne att ersätta rättegångskostnaderna för Enheten för bevakning av skattetagarnas rätt.

Därtill fäste BJO uppmärksamhet vid kommunalbesvärens särdrag, som är den omfattande besvärsrätten, de inskränkta besvärsgrunderna samt besvärmyndighetens begränsade prövnings- och beslutanderätt. BJO betonade att ett kommunalbesvär kan anföras över laglighetsfrågor. Ett av syftena med kommunalbesvär är att de är ett medel för invånarna att övervaka lagenligheten i kommunens verksamhet, genom att med kommunalbesvär föra ett kommunorgans beslut till förvaltningsdomstolen för prövning (6980/2017).

KRAV PÅ GOTT SPRÅKBRUK I MYNDIGHETS INTERNA KOMMUNIKATION

Enligt klagomålet hade idrottsdirektören i ett e-post som denne sänt stämplat den klagande genom att kalla denne ”knäppskalle”. Enligt stadens utredning var det e-post som avses i klagomålet ett begränsat internt meddelande, som i misstag sändes för vidare distribution och meddelandet blev på så sätt sett bl.a. till påseende av den klagande. Meddelandet skrevs brådslande i samband med en annan händelse och hade därför en talspråklig ton. Syftet var inte att kränka någon. Enligt biträdande stadsdirektörs utlåtande uppfyllde inte idrottsdirektörens språkbruk kravet på gott språkbruk och man kommer i fortsättningen att fästa särskild uppmärksamhet vid detta.

BJO konstaterade att man i justitieombudsmannens avgörandep Praxis ansett att kravet på ett gott språkbruk gäller all myndighetsverksamhet, också tjänstemännens interna brevväxling i en kunds ärende. Ett meddelande som sändes från en tjänsteman till en annan, och där man konstaterade att kunden ljög, ansågs inte vara lämpligt. Enligt justitieombudsmannen ska man också i myndighetens interna kommunikation undvika sådan talspråkliga uttryck som kan ha sidobetydelser som hänvisar till moraliska ställningstaganden.

Justitieombudsmannen har likaså konstaterat att en intressebevakares lista innehöll uttryck om huvudmannens egenskaper och karaktärsdrag, vilket stred mot kravet på sakligt språkbruk, samt uppgifter som var problematiska med tanke på personuppgiftslagens relevans- och felfrihetskrav.

BJO fäste Vanda Stads och idrottsdirektörens uppmärksamhet vid den ovan redogjorda högsta laglighetsövervakarens avgörandepraxis, enligt vilken man också i myndighetens interna kommunikation ska använda ett sakligt språk. Till detta språk hör inte talspråkliga uttryck som stämpelar förvaltningens kunder (4745/2018).

AVGÖRANDE OM PARKERINGSÖVERVAKNING

BJO kritiserade ett beslut genom vilket en parkeringsövervakare vid Vanda stad avvisade begäran om omprövning av en felparkeringsavgift, trots att den klagande genom läkarintyg hade bevisat att den klagande inte var i tillstånd att kunna flytta på sin bil, då denne plötsligt blivit intagen på sjukhus. Den behandlande läkaren hade skrivit ett intyg för parkeringsövervakningen med uppgift om att den klagande inte var i tillstånd att flytta på sin bil.

Parkeringsövervakaren ansåg inte att detta bevis var tillräckligt. Enligt parkeringsövervakaren hade den klagande kunnat betala avgiften via mobiltelefonen. BJO anser att när en läkare överraskande och med anledning av personens hälsotillstånd bestämt att en person ska tas in på sjukhus för observation var det orimligt att kräva att personen omedelbart ska betala en parkeringsavgift eller se till att bilen flyttas.

Baserat på lagen om domstolsavgifter kan den som överklagar ett beslut av en parkeringsövervakare hos förvaltningsdomstolen tvingas betala en rättegångsavgift på 250 euro. BJO anser att avgiften i praktiken inskränker förutsättningarna att överklaga. Därför är det mycket viktigt att parkeringsövervakare rättar sig efter de rättsprinciper som styr deras prövningsrätt. Enligt sin egen redogörelse ansåg inte parkeringsövervakaren att den klagande hade räkat ut för några oförutsebara omständigheter, trots den bevisning som lämnats.

BJO anser att parkeringsövervakaren därmed hade använt sin prövningsrätt i annat syfte än vad som avses i lagen. Parkeringsövervakaren hade inte heller iakttagit proportionalitetsprincipen, d.v.s. huruvida det i den klagandes situation var rimligt att vidmakthålla avgiften. Dessutom hade parkeringsövervakaren inte beaktat vilka den klagandes berättigade förväntningar var i en situation där det genom intyg av den behandlande läkaren hade bevisats att den klagande inte var i tillstånd att flytta på sin bil.

Den klagande hade inte sökt ändring i parkeringsövervakarens beslut i omprövningsärendet på det sätt som föreskrivs i lagen, genom att överklaga beslutet hos förvaltningsdomstolen. Med tanke på fördelningen av behörigheter mellan de oberoende domstolarna och den högsta laglighetsövervakningen kan JO inte fungera som ett alternativ som ersätter eller kompletterar det lagenliga besvärssystemet. JO kan inte ändra på eller upphäva en myndighets beslut. BJO delgav därför den nya parkeringsövervakaren vid Vanda stad sin uppfattning i fråga om de rättsprinciper som ska styra myndigheters prövningsrätt, baserat på god förvaltning.

BJO bad Vanda stad överväga om staden bör gottgöra den felbedömning som skett och betala tillbaka felparkeringsavgiften till den klagande (4825/2017*).

Enligt parkeringsövervakaren vid Vanda stad har felparkeringsavgiften returnerats till den klagande den 5 september 2018.

Den klagande hade i början av 2016 frågat vilka rättsnormer som Tammerfors stads förfarande baserades på, när staden under tiden den klagandes besvär varit anhängigt i förvaltningsdomstolen genom ett nytt beslut slopat den felparkeringsavgift, som påfördes den 8 december 2015. Enligt parkeringsövervakningens beslut av den 1 februari 2016 hade den klagandes rättelseyrkande av den 28 januari 2016 godkänts. Den klagande bad om det rättelseyrkande som nämns i beslutet.

Den klagande blev inte informerad om grunderna till förfarandet, den klagandes begäran om uppgifter blev inte behandlad och den klagande fick inte den rådgivning som fastställs i offentlig-

hetslagen. Den felparkeringsavgift som den klagande påfördes den 8 december 2015 betalades in på den klagandes konto den 20 april 2018. Enligt den klagande har den felparkeringsavgift som påförts den 1 november 2016 inte returnerats. Enligt utredningen har den betalats in på den klagandes konto den 30 december 2016.

Den klagande fick inget svar på sina frågor och den klagandes begäran om uppgifter behandlades inte enligt vad som fastställs i offentlighetslagen. Därtill returnerades inte slopade felparkeringsavgiften till den klagande utan oskäligen fördröjning, när den avgift som påförts den klagande den 8 december 2015 returnerades på dennes konto först den 20 april 2018. Staden hade den klagandes kontonummer, som den klagande meddelat den 1 november 2016 i sitt rättelseyrkande om påfordrad felparkeringsavgift. I stadens utredning finns inga grunder till försummelsen eller till varför betalningen fördröjts.

I den utredning som BJO fått med anledning av klagomålet uppgav inte staden grunder eller rättsnormer, som den stött sig på när den med sitt beslut av den 1 februari 2016 korrigerat sitt beslut av den 11 december 2015 och slopat den felparkeringsavgift som påfördes den 8 december 2015. Enligt stadens utredning hade som bilaga till förvaltningsdomstolens begäran om utlåtande som ny utredning funnits foton som den klagande tagit från platsen.

Enligt BJO skulle stadens förfarande således kunnat grundas på förvaltningslagens bestämmelser om rättelse av sakfel. Detta framgår dock inte av beslutet av den 1 december 2016 och inte av den utredning som överlämnades med anledning av klagomålet. BJO har således inte grunder att bedöma om stadens förfarande uppfyllde rättsnormernas krav i förvaltningslagen vid yrkande på rättelse av sakfel.

I stadens utredning berättas inte heller varför man i behandlingen av begäran om uppgifter inte följt de förfaringssätt som fastslås i offentlighetslagen och varför den begäran om uppgifter som lämnats in den 23 februari 2016 inte behandlats överhuvudtaget. Enligt offentlighetslagen ska uppgifter ur en offentlig handling ska ges så snart som möjligt, dock senast inom två veckor efter att be-

gäran om uppgifter mottagits. Enligt de grunder som fastställs i lag ska ett ärende avgöras och uppgifter ur en offentlig handling ges senast inom en månad efter att myndigheten har mottagit en begäran om att få ta del av handlingen. När en tjänsteman vägrar att lämna ut en begärd uppgift, ska tjänstemannen ge den som begärt uppgiften den rådgivning som föreskrivs i offentlighetslagen och på meddelande av den som begärt uppgifterna ska ärendet hänskjutas till myndigheten för avgörande.

Enligt BJO försummade parkeringsövervakningen vid Tammerfors stad myndighetens skyldighet att ge den klagande tillbörlig service och rådgivning, vilket ingår i grunderna för god förvaltning. Den klagandes felparkeringsavgift returnerades inte utan dröjsmål och om returneringen av den andra avgiften gavs motstridiga uppgifter. Staden berättade inte heller i sin utredning vilka rättsnormer dess förfarande att korrigera ett beslut med anledning av ett rättelseyrkande baserade sig på och redde inte heller ut varför man i behandlingen av den klagandes begäran om uppgifter åsidosatt de förfaringssätt som fastställs i offentlighetslagen. BJO konstaterade att dessa stadens försummelser var lagstridiga.

BJO framställde att Tammerfors stad överväger om staden bör gottgöra den klagande för den försummelse som skett och den oskäligen fördröjningen av returneringen av felparkeringsavgiften. På grund av de motstridiga uppgifterna bad BJO också staden säkerställa att den andra felparkeringsavgiften returnerats åt den klagande (906/2018).

Enligt vad stadens parkeringsövervakning uppgav hade man bett den klagande om ursäkt för det besvär som ärendet orsakat och båda felparkeringsavgifterna hade enligt parkeringsövervakningens system returnerats åt den klagande.

4.18

Utbildnings- och kultursektorn

För laglighetsövervakningen av undervisnings- och kulturverksamhet ansvarade BJO *Pasi Pölönen*. Referendarierådet *Mikko Sarja* (yrkesutbildning, högskolor, vetenskap och kultur) samt äldre JO-sekreterare *Piatta Skottman-Kivelä* (småbarnspedagogik, förskoleundervisning och grundläggande utbildning, gymnasieutbildning) var huvudföredragande inom sakområdet.

4.18.1 VERKSAMHETSMILJÖN

Under berättelseåret förnyades lagstiftningen inom förvaltningsområdet i betydlig grad. I september trädde i kraft en ny lag om småbarnspedagogik. De centrala förnyelserna i lagen anknyter till de anställda inom småbarnspedagogiken och utvecklingen av informationsproduktionen inom småbarnspedagogiken. Syftet med lagen var även att precisera bestämmelser om rätten till småbarnspedagogik och ordnandet av den. I och med lagreformen tar man stegvis i bruk ett nytt datalager för småbarnspedagogiken som kallas Varda.

Lagen om klientavgifter inom småbarnspedagogiken ändrades i början av året genom att sänka klientavgifterna som tas ut av låg- och medelinkosttagare. Grunderna för planen för småbarnspedagogiken förnyades så att de motsvarar den nya lagen om småbarnspedagogik. Många kommuner beslöt att avskaffa begränsningarna på rätten till småbarnspedagogik år 2019. I flera kommuner inleddes ett försök med gratis småbarnspedagogik för 5-åringar.

När det gäller den grundläggande utbildningen fördes diskussioner om fenomenbaserat lärande, digital utrustning och självstyrandet samt frågor angående avgiftsfri utbildning. Även jämställdhet mellan könen i inlärningsresultaten och tryggheten i studiemiljön diskuterades. Undervisnings- och kulturministeriet (UKM) inledde ett omfattande



Ett konstverk (2016) som gjorts av donerade höstörar pryder fasaden på skolan i Heituinlahti. Det har initierats av lärarna och målats av barnen. Konstverket symboliserar vikten av läs- och skrivkunnighet. På bild en del av verket.

tande handlingsprogram som främjar säkerhetskulturen i lärosamfunden och Utbildningsstyrelsen (UBS) publicerade en handbok om förebyggande av och ingripande vid sexuella trakasserier, vilken riktar sig till läroanstalterna.

Den nya gymnasielagen och lagen om ändring av lagen om anordnande av studentexamen godkändes (trädde i kraft 1.8.2019) och man började förnya grunderna för gymnasiet läroplan. Man beslöt att komplettera studiestödslagen med en bestämmelse som ger studerande från låginkomstfamiljer rätt till ett studiematerialstillägg inom gymnasie- eller yrkesutbildning.

Lagstiftningen om yrkesutbildningen förnyades i början av berättelseåret och grunderna för alla examina trädde i kraft senast 1.1.2019. Målet med reformen är att bl.a. utveckla den kompetensbaserade utbildningen och utvidga de individuella studievägarna och inlärnigen i arbete. Reformen förekom frekvent i nyheterna och olika bekympmer

lyftes fram. Det var bl.a. fråga om huruvida studerande får tillräcklig undervisning och handledning och om reformen ger minderåriga studerande för stort ansvar för sina studier och studieframgången.

I början av berättelseåret trädde i kraft en lag om nationella studie- och examensregister. Tjänsten som är känd under namnet Koski samlar på ett ställe medborgarnas utbildningsuppgifter allt från enskilda studieprestationer till avlagda examina.

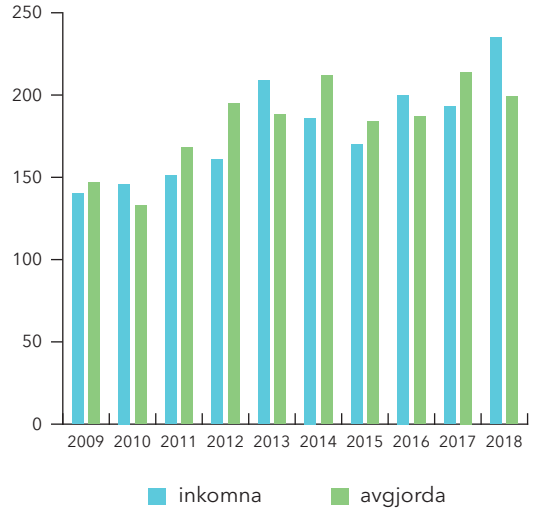
4.18.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN

Antalet klagomål inom utbildningssektorn steg upp en aning. År 2018 inkom 235 klagomål, medan klagomålen året innan uppgick till 193. Man avgjorde 200 klagomål och egna initiativ, varav 36 (18 %) ledde till åtgärder.

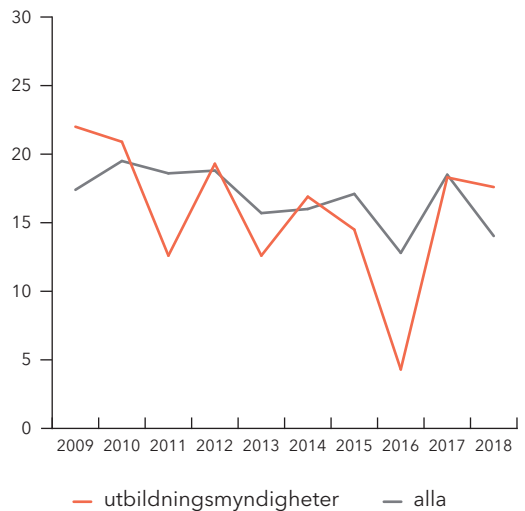
Likt tidigare år förekom det brister i bildningsväsendets förvaltningsförfarande och beslutsfattande i kommunerna. Inom småbarnspedagogiken och den grundläggande utbildningen gällde klagomålen bl.a. ersättning vid olycksfall i skolan, skolornas religiösa praxis, disciplinära metoder och elevvården. Också frågor angående säkerheten i studiemiljön och jämlikheten i utbildningen lyftes åter fram.

Avgörandena inom sakområdet gällde bl.a. även jämlikhet i den grundläggande konstutbildningen, ändring av högskolornas antagning av studerande och enskilda antagningar av studerande, urvalsprovets specialarrangemang och handläggning av ansökan om dispens, erkännande av examen, bedömning av studieprestationer, handledning och rådgivning för studerande, frågor angående anställningsförhållanden och UKM:s beslut om statsbidrag. JO:s beslut om studerandes jämlikhet vid ordnandet av måltider (6270/2017*) refereras i avsnitt 3.4.

Under berättelseåret strävade man i allt högre grad efter att fästa uppmärksamhet vid JO:s möjligheter att främja försonliga lösningar. Man svarade på flera klagomål genom att föreslå eller anvisa utbildningsanordnare att finna ett avgörande i ärendet i samarbete med den klagande. Som en del av JO-kanslis och Människorättscentrets gemensamma projektet för att stärka undervisnin-



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2009–2018



Åtgärdsprocent under åren 2009–2018

gen i de grundläggande och mänskliga rättigheter-
na utarbetades inom utbildningssektorn material
för undervisning i de grundläggande och mänskliga
rättigheterna för utbildningssektorns ledning.
Undervisningen genomfördes år 2018 under den
s.k. Road Show-turnén i samarbete med olika par-
ter (regionförvaltningsverken, OAJ, Finlands rek-
torer rf., UBS, Kommunförbundet och Opsia ry).

4.18.3 INSPEKTIONER

Inom utbildningssektorn gjordes år 2018 totalt
sju inspektioner; stödenheten för beslutsfattande
inom fostran och utbildning i Helsingfors, Lahtis
stads barn- och ungdomstjänster samt Kivimaan
koulu i Lahtis, bildningsväsendet i Kouvola sivi-
stystoimi samt Kouvola Seudun Ammattiopisto,
UBS och UKM. De tre sistnämnda fungerar som
en inspektionshelhet gällande åtgärder för främ-
jande av genomförandet av utbildningsreformen.

Utvecklingsgruppen för krävande särskilt stöd
som tillsattes av UKM (2015–2017) gav en slutrap-
port där man lyfter fram allvarliga bekymmer
över elevernas rätt till skolgång samt problem i
skolgången för barn som placerats utom hemmet.
I JO:s verksamhet strävar man även genom inspek-



Besök i undervisningsutrymmena vid Kouvola-
ens yrkesinstitut.

tioner av hälso- och sjukvården och socialvården
fästa uppmärksamhet vid ordnandet av utbildning
för barn och rätten att få grundläggande undervis-
ning varje skoldag, alltid då det är möjligt t.ex. med
tanke på elevens hälsa.

På basis av inspektionen av Helsingfors
stads barnhem Outamo ansåg BJO Sakslin att
det är nödvändigt att staden utreder ordnandet
av elevhälsan för barn och psykologiska tjäns-
ter (5500/2017*). Under inspektionen av Vuorela
skolhem som drivs av staten upptäcktes att ”mi-
nuspoäng” som gavs åt barn i den grundlägg-
ande utbildningen påverkade barnets rätt att håll-
a kontakt eller rörelsefriheten utanför skoltid
(356/2018*).

4.18.4 UTLÅTANDEN OCH FRAMSTÄLLNINGAR

BJO gav UKM ett utlåtande (700/2018*) om utkas-
tet till regeringens proposition till riksdagen med
förslag till lag om småbarnspedagogik. BJO ansåg
att utkastet hade en brist i att det saknade bestäm-
melser om ordnande av stöd för handikappade
barn eller barn i behov av annat stöd. BJO ansåg
att den föreslagna lagen vara bristfällig och fler-
tydig i fråga om beslutsfattande och ändringssö-
kande. I klagomålet (6442/2017*) ansåg BJO att
bestämmelserna om ändringssökande i den seder-
mera stiftade lagen om småbarnspedagogik fort-
farande är otydliga och föreslog att UKM bedö-
mer behovet att precisera lagen.

BJO föreslog att UKM även bör överväga att
ändra tillämpningsbestämmelserna i lagen om
grundläggande konstundervisning (6832/2017*).

4.18.5 AVGÖRANDE

BRISTER I BESLUTFATTANDET INOM SMÅBARNSPEDAGOGIKEN

Staden försummade sin beslutfattningsskyldig-
het i ett ärende gällande rätten till småbarnspe-
dagogik på deltid. Staden erbjöd inte småbarnspe-
dagogik under en del av veckan i daghem och verk-

samhetstiderna för den småbarnspedagogiska del-tidsverksamheten var förlagda till vissa klockslag. Familjen hade i första hand ansökt om ändring till verksamhetstid på dagen inom den småbarnspe-dagogiska deltidverksamheten och i andra hand bredare rätt till småbarnspedagogik.

I daghemsföreståndarens tjänstemannabeslut tog man ställning endast till omfattningen av rät-ten till småbarnspedagogik, men inte till det pri-mära kravet, d.v.s. ändra verksamhetstider. Det gjordes inte ett separat överklagbart förvaltnings-beslut om vårdtiden.

Daghemsföreståndarens beslut uppfyllde inte motiveringskraven enligt förvaltningslagen. BJO ansåg det vara mycket alarmerande och klander-värt att beslutens snäva motiveringar hade moti-verats med att fålten i klientdatasystemets tillåt endast ett begränsat antal tecken.

BJO konstaterade att i ärendet om bevarandet av en plats inom småbarnspedagogiken ska vård-nadshavarna ges en faktisk möjlighet att få ären-det undersökt genom ett sökande av ändring. Ett överklagbart förvaltningsbeslut ska fattas, om man genom att kategoriskt fastställa verksamhetstiden inom småbarnspedagogiken skränker ett enskilt barns subjektiva rätt till småbarnspedagogik.

BJO ansåg att lagen om småbarnspedagogik är otydlig i fråga om huruvida verksamhetstider-na inom småbarnspedagogiken som kommunen beslutar om ska förstås som enbart faktiska för-valtningsåtgärder eller som sådana myndighets-åtgärder, i vilka ändring kan sökas genom rättel-seyrkande och eventuellt vidare i en förvaltnings-domstol. Lagen är otydlig även när det gäller hur ett beslut om småbarnspedagogik på deltid fattas skilt för varje barn såsom lagen förutsätter. Om-ständigheterna försvårar betydligt fattandet av förutsägbara beslut i olika kommuner.

BJO bad staden meddela om de konstaterade bristerna sedermera hade korrigerats samt före-slog att UKM bedömer huruvida bestämmelser-na om förfaranden och beslutsfattande som an-knyter till rätten till småbarnspedagogik i lagen om småbarnspedagogik och lagstiftningen gäl-lande ändringssökande ännu behöver förtydligas (6442/2017*).

Staden meddelade att man förnyar sitt klientda-tasystem under år 2020 samt säkerställer att stadens beslutsfattande fyller förvaltningslagens krav.

KOLLEKTIVA STRAFF I SKOLAN

Det är endast möjligt att ingripa vid osaklig an-vändning av mobila enheter i skolan på de sätt som föreskrivs i lagen. Rektorns förfarande att förordna ett ”mobiltelefonsförbud” för alla elever i skolan stred mot lagen om grundläggande utbild-ning. Orsaken till förbudet var att vissa elever ha-de spelat spel som var olämpliga för deras ålder. BJO konstaterade att ingen har utan lagstadgade befogenheter rätt att kräva att en elev lämnar ifrån sig sin telefon. Även med tanke på yttrande-friheten och skyddet för försändelsernas konfi-dentialitet var det problematiskt att elevernas meddelanden förutsattes gå via ”lärarens telefon” (7166/2017*).

REKTORNS FÖRFARANDE I ETT DISCIPLINÄR-ÄRENDE MOT EN ELEV

Skolans rektor hade fattat ett tjänstemannabeslut enligt vilket elevens skoldag förkortades tillfälligt i 1–2 veckor som en stödåtgärd inom elevvården. Föräldrarna såg förfarandet som ett straff till följd av barnets våldsamma beteende.

BJO konstaterade att lagen om grundläggan-de utbildning inte innehåller bestämmelser om att förkortning av skoldagen kan användas som disciplinära eller tillrättavisande metoder. Såle-des stred användningen av dessa metoder i disci-plinärt syfte och för att säkerställa arbetsron mot lagen om grundläggande utbildning. Förfar-andet var även problematiskt som en elevvård-såtgärd. Elevvård bygger i högsta grad på elevens samt vid behov dennes vårdnadshavares samtyc-ke som de klagande inte hade gett.

Det förblev även oklart huruvida vårdnadsha-varna hade gett sitt samtycke till att barnets ären-de behandlades i en sektorsövergripande expert-grupp eller hur man ansåg att en sådan åtgärd skulle främja barnets övergripande utveckling, hälsa, välbefinnande och lärande. Det framgick heller inte hur man hade tagit i beaktande barnets egna önskemål och åsikter i avgörandet som gäll-de hen.

Lagen om grundläggande utbildning tillåter att ordna elevers undervisning avvikande från sed-vanliga arrangemang. Eftersom rektorns beslut

saknar såväl tillämpbara bestämmelser som motiveringar, förblev även det flertydigt på vilket lagrum avgörandet byggde. När staden anmälde att den ordna fortbildning för hela personalen ansåg BJO det vara tillräckligt att rektorn underrättas om BJO:s uppfattning (169/2018).

BESLUTFATTANDE I FRÅGA OM KRAV PÅ SKADESTÅND PÅ GRUND AV OLYCKSFALL I SKOLAN

Den klagande hade lämnat in till utbildningsanordnaren ett krav på skadestånd på grund av ett olycksfall i skolan. Utbildningsanordnaren hade svarat endast med att returnera brevet till den klagande och en hänvisning till försäkringsbolagets negativa skadeståndsbeslut.

BJO ansåg att trots ett avtal mellan utbildningsanordnaren och försäkringsbolaget är utbildningsanordnaren skyldig att vederbörligt undersöka och avgöra krav på skadestånd som framställts till utbildningsanordnaren. Det förekommer inte några hinder för att utbildningsanordnaren anlitar försäkringsbolagets experthjälp i ett skadeståndsärende. Utbildningsanordnaren ska dock i ärendet fatta ett förvaltningsbeslut enligt förvaltningslagen och lagen om grundläggande utbildning och bifoga korrekt besväransvisning. Utbildningsanordnaren kan inte hänvisa till ett tidigare beslut av försäkringsbolaget (6895/2017*).

ANMÄRKNING OM RELIGIÖS MORGONSAMLING I SKOLAN

BJO gav staden en anmärkning om försummelse att trygga elevernas religions- och samvetsfrihet samt ge den utredning som justitieombudsmannen hade begärt.

Via skolans centralradio sändes till alla elever morgonsamlingar som innehöll religiöst material. Vårdnadshavarna kunde begära att deras barn ges befrielse från morgonsamlingarna. Det antogs att eleverna kunde gåt till ett utrymme där centralradion inte hördes. Enligt BJO:s utredning framgick det inte hur man genom detta arrangemang kunde säkerställa elevernas jämlikhet och rätt att inte delta i religiösa evenemang utan stämpling och

så att skolan inte genom sin handling tvingar en person att direkt eller indirekt avslöja sina övertygelser.

Av utredningen framgick inte huruvida man ens hade strävat efter att ordna motsvarande och meningsfull verksamhet som alternativ till morgonsamlingarna som innehöll religiöst material, hur eleverna och vårdnadshavarna i praktiken informerades om tidpunkterna för morgonsamlingarna eller de alternativa tillställningarna eller deras innehåll eller hur de hade anvisats att anmäla att de deltar eller inte. BJO ansåg att skolan förfarande vara klart fel. De traditioner som lyftes fram i utredningen och tiden som krävs för att etablera en ny verksamhetskultur kunde inte motivera det att man mot sin vilja vore tvungen i skolan att delta i utövandet av en främmande religion.

När ärendet undersöktes underlät staden trots en specificerad begäran om tilläggsutredning att skicka en skriftlig utredning av skolans rektor. Den inlämnade utredningen var summarisk och saknade svar på de konkreta situationer och påståenden som framfördes i svaromålet. BJO ansåg att förfarandet var mycket allvarligt (6540/2017*).

Religiösa tillställningar i skolor figurerade även i ett fall där en skola inte hade ordnat lämplig alternativ verksamhet till en exkursion till kyrkan (som alternativ gavs exempelvis spel och pysslande i klassrummen). Enligt BJO uppfyllde inte förfarandet förutsättningarna i UBS:s anvisningar om att alternativ verksamhet ska vara till sin art och målsättning så lika som möjligt (den religiösa) verksamheten i fråga (2685/2017*).

ÅLDERSDISKRIMINERANDE ÖVRE ÅLDERSGRÄNS INOM DEN GRUNDLÄGGANDE KONSTUNDERVISNINGEN

Läroanstalten kunde inte besluta om övre åldersgränser för antagningen till utbildningen. Lagen om grundläggande konstundervisning eller UBS:s grunder för läroplanen som utarbetats med stöd av lagen innehåller inte bestämmelser om för vilka åldrar den grundläggande konstundervisningen ordnas. Enligt lagen ordnas undervisningen i första hand för barn och unga.

Enligt BJO tillåter inte diskrimineringsförbudet i jämställdhetslagen att undervisningen nekas personer som överstiger en viss åldersgräns. BJO ansåg det i sig vara förstäligt att läroanstalterna hade strävat efter en praxis som skulle behandla studerande i samma åldersgrupp lika. Denna praxis var dock endast skenbart jämlik.

BJO föreslog att UKM prövar om det i ärendet finns behov att ändra lagen om grundläggande konstundervisning eller vidta andra åtgärder (6832/2017*).

UKM tillsatte en utredningsperson för att utreda hur finansieringssystemet för den grundläggande konstundervisningen behöver förnyas för att trygga undervisningens tillgänglighet samt förtydliga och uppdatera finansieringssystemet. Dessutom har åtgärder vidtagits för att stärka kunskapsbasen med anknytning till den grundläggande undervisningen. Behovet att förnya lagstiftningen bedöms efter detta separat.

UBS meddelade att den kommer att publicera ett pressmeddelande där det bl.a. konstateras att ingen får nekas undervisning på grund av ålder. UBS kan också ge informationsbaserad handledning t.ex. i samband med utbildningsevenemang. Läroanstalterna som avses i klagomålet uppgav att de har slutat tillämpa övre åldersgränser. Ärendet föranledde inga vidare åtgärder av BJO.

FÖRFARANDE VID EN YRKESHÖGSKOLA FÖR BEDÖMNING AV STUDIEPRESTATIONER

Begreppet studieprestation visade sig vara flertydig i ett ärende gällande förfarandet vid en yrkeshögskola för att motivera vitsorden i en språkkurs. Den studerandes rätt att få information om bedömningsgrunderna och hur de tillämpas samt möjlighet att söka rättelse av bedömningen anknyter till begreppet studieprestation, som dock inte definieras i lagen.

Rätten att få information om hur bedömningsgrunderna tillämpas på studieprestationer verkar endast gälla sådana studieprestationer, för vilka man kan söka rättelse hos läraren och vidare hos examensnämnden. Detta betyder att om rättelseförfarandet endast gäller större helheter, d.v.s. stu-

dieperioder, är inte läraren skyldig att ge studeranden information om hur bedömningsgrunderna har tillämpats på en studieprestation som ingår i denna studieperiod innan hela studieperioden har avlagts. På basis av lagens lydelse anknyter inte rättelseförfarandet till studieperioden utan uttryckligen till studieprestationen.

Enligt BJO är denna tolkning inte studerandepositiv. Det vore motiverat att få information om hur bedömningsgrunderna tillämpas på den utvärderade delprestationen i varje studieprestation när varje delprestation har utvärderats. Annars kan erhållandet av denna information förskjutas långt framåt i tiden, vilket inte tjänar den studerandes informationsbehov eller främjar studieframgången.

BJO hade inga grunder att anse att yrkeshögskolan hade tolkat begreppet studieprestation på ett lagstridigt sätt. BJO delgav dock yrkeshögskolan sina ståndpunkter och skickade dessutom sitt beslut till UKM och begärde ministeriet att meddela om eventuella åtgärder.

Beslutet av yrkeshögskolans examensnämnd hade dessutom fattats i felaktig ordning, då bedömningen av kursen som den klagande hade genomgått hade undersökts direkt i examensnämnden, även om man inte först hade sökt rättelse hos läraren. Man borde ha låtit bli att undersöka rättelseyrkandet (3959/2017*).

Enligt UKM är begreppet studieprestation på grund av sin vedertagenhet och tillräckligt allmänna karaktär rätt term att använda när objektet för rättelseyrkandet avses. Det är inte känt att begreppet i allmänhet skulle betraktas som oklart eller att bedömningen av studieprestationer och rättelseförfarandet skulle vara förknippat med problem i fråga om begreppsdefinitionen. UKM ansåg inte att en noggrannare definition av begreppet på lagnivå är nödvändig. Ärendet föranledde inga vidare åtgärder av BJO.

4.19

Språkärenden

Språkärendena ingick i JO Petri Jääskeläinens ansvarsområde. Huvudföredragande var referendarierådet Mikko Sarja.

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 samhälleliga 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 speciallagstiftningen för 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 funktionsnedsättning behöver tolknings- och översättningshjälp tryggas genom lag. Teckenspråkets ställning regleras i teckenspråkslagen. Till kategorin språkärenden hör också ärenden som gäller rätten att använda främmande språk hos myndigheterna.

Justitieministeriet (JM) följer verkställigheten av språklagen i samråd med delegationen för språkärenden. JM kan ge rekommendationer i frågor som gäller lagstiftningen om nationalspråken samt vid behov ta initiativ och vidta andra åtgär-

der för att rätta till missförhållanden. JM utarbetar också den berättelse om språklagstiftningen som statsrådet varje valperiod överlämnar till riksdagen. Berättelsen har getts 2006, 2009, 2013 och 2017.

4.19.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNING OCH ANNAN VERKSAMHET

Sammanlagt 42 språkärenden inleddes och 41 avgjordes under berättelseåret. Av ärendena ledde 15 till åtgärder (36,5 %). Åtgärdsprocenten i språkärenden har av hävd varit hög och vanligen högre än den genomsnittliga åtgärdsprocenten vid kansliet.

De flesta avgörandena gällde liksom tidigare år rätten att få betjäning på svenska. Liksom året innan handlade dessa ärenden särskilt om information från myndigheterna. Sex avgöranden gällde rätten att använda finska eller finska språkets ställning mer allmänt och sex avgöranden gällde rätten att använda främmande språk. Dessa klagomål föranledde inga åtgärder. Ett avgörande gällde det samiska språket.

Under inspektionerna av olika förvaltningsområden fästes liksom tidigare år också avseende vid tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna. I samband med inspektionen av Enheten för hälso- och sjukvård för fångar uppdagades att enhetens webbplats enbart fanns på finska, trots att enheten varit verksam sedan början av 2016. JO förutsatte att man ser till att den externa webbplatsen görs om så att den uppfyller språklagen. JO rekommenderade också att vissa detaljuppgifter (som kontaktuppgifter) också ska finnas på engelska (6454/2017*).

4.19.3 AVGÖRANDE

TILLGÅNGEN TILL SVENSKSPRÅKIG HEMVÅRD

JO undersökte ändamålsenligheten hos ordandet av svenskspråkig hemvård utifrån resultaten från ett frågeformulär som en tvåspråkig stad utarbetat och som det hänvisades till i ett klagomål. Utifrån resultaten från enkäten hade en del av kunderna under 2016 inte alls erbjudits service på svenska, en del igen hade inte fått någon sådan trots att de begärt om detta.

Hemvården är en viktig del av socialvården och hälso- och sjukvården och de språkliga rättigheterna är mycket viktiga framför allt för äldre personer och personer med minnessjukdom. Andelen kunder som var nöjda med den svenskspråkiga servicen var låg. På basis av resultaten från kundenkäten kunde man dra den slutsatsen att situationen inte uppfyllde de bestämmelser som finns om ärendet. Kunden har rätt att bli betjänad på det språk kunden väljer, finska eller svenska. Socialvården är inte kvalitativt god om det inte finns betjäning på svenska att erbjuda åt dem som så önskar. Språket är en central faktor i hemvårdens kvalitet.

JO ansåg att situationen var problematisk också med tanke på den jämlikhet som tryggas i grundlagen, när kunder som behövde hemvård av språkliga skäl behandlades olika. Det handlade nu visserligen inte om att svenskspråkiga inte alls skulle ha fått hemvårdens tjänster, utan det handlade om språket på tjänsten och således om dess kvalitet och skillnader i den. Förutom diskrimineringsförbudet omfattar jämlikhetsprincipen också tanken om faktisk likabehandling.

JO beaktade att det har varit svårt att anställa personal med kunskaper i svenska, även om resursskäl inte var ett godtagbart skäl att avvika från jämlikheten. JO delgav staden sin uppfattning. Eftersom den enkät som utgjort grunden för bedömningen baserade sig på situationen 2016 och staden i den utredning man lämnade till JO under 2017 redan meddelat JO vilka åtgärder man vidtagit i ärendet, ansåg JO att det fanns skäl att ännu fortsätta att behandla ärendet och be staden med-

delat vilka effekter de åtgärder man uppgett har haft på tillgängligheten till svenskspråkig hemvård (724/2017*).

Av stadens meddelande framkom att det fortskridande är en stor utmaning att rekrytera svenskspråkig personal och att man inte utan luckor kunnat erbjuda köpta tjänster på svenska. Staden hade bitt tjänsteleverantören reda ut hur man kan öka antalet anställda med kunskaper i svenska. Staden meddelade vidare att man fortsättningsvis satsar på att rekrytera personal med språkkunskaper och på att utveckla och bättre utnyttja den nuvarande personalens språkkunskaper.

Ausikten för köptjänsterna var att i tätt samarbete med tjänsteleverantören trygga en svenskspråkig hemvård. Tanken är också att i fortsättningen i större utsträckning utnyttja utvecklingen av digitala tjänster och tekniska applikationer också när man producerar svenskspråkiga tjänster. JO beslutade att på eget initiativ fortsätta att följa upp ärendet.

DE SPRÅK SOM ANVÄNDS PÅ SKYLTA SOM ANGER OMRÅDE MED FLYGFÖRBUD

JO ansåg att skyltar som anger områden med flygförbud för fjärrstyrda drönare (drone) var olagliga, när de endast hade text på engelska ("No drone zone").

Luftfartslagstiftningen förpliktigar inte till att man märker ut områden där luftfart är begränsad eller förbjuden. Man hade trots detta nu ansett att det var nödvändigt att märka ut områden med flygförbud. Man kunde se olika ändamål med skyltarna och granska ärendet ur många olika synvinklar. Den första var den språkliga aspekten. Ärendet gällde en sådan skylt som avses i språklagen, som i tvåspråkiga kommuner ska finnas på båda nationalspråken. Att endast använda ett främmande språk var möjligt enbart i undantagsfall, om detta baserade sig på internationell praxis.

Med tanke på den ställning för nationalspråken som tryggas i grundlagen kräver ett åsidosättande av dem enligt JO en mycket stark och vedertagen internationell praxis och bevis på att en sådan existerar. Det fenomen som låg bakom skyltarna var dock jämförelsevis nytt och olika praxis

höll således ännu endast på att utformas. Å andra sidan var det främsta syftet med skyltarna att öka medvetenheten om de förbjudna områdena, vilket innebär att det handlade om sådan information riktad till allmänheten där nationalspråken ska behandlas jämlikt.



En annan dimension gäller rättsskyddet. En person som rör sig på områden med flygförbud hade utan de aktuella skyltarna i verkligheten svårt att känna till områdena med flygförbud och deras placering. Skyltarna visade på så sätt för allmänheten var ett område med flygförbud fanns, på vilket man övervakade att förbudet efterlevdes och på vilket det kan leda till straff eller att drönaren beslagtags om man flyger en drönare trots förbudet.

Detta betonade skyltarnas begriplighet, trots att skyltarnas främsta uppgift var att visa för allmänheten de områden med flygförbud som fastställts i lagstiftningen, inte att skapa förpliktelser. Rättsskyddsdimensionen är på så sätt fast anknuten till den ovan konstaterade informeringen på nationalspråken.

Den tredje dimensionen hör mera allmänt samman med hur effektivt flygförbud efterlevs. Bakgrunden till att man satte upp skyltarna var uttryckligen att öka allmänhetens kunskaper om områden med flygförbud, vilket också för sin del lyfter fram betydelsen av skyltarnas begriplighet. Också denna dimension är tätt anknuten förutom till myndigheternas informationsspridning också till den nämnda språkliga dimensionen.

Den fjärde dimensionen, som hör tätt samman med alla ovan nämnda, är den språkliga begripligheten som en del av god förvaltning. Den förbudsskylt som granskades gick inte endast utifrån den bild som fanns på den att förstå, om personen inte på förhand visste vad den handlade om och inte förstod engelska.

JO ansåg att man i ärendet inte kunde påvisa sådan vedertagen internationell praxis som kunde motivera att de i grundlagen tryggade nationalspråken åsidosattes. Därför borde man på förbudsskyltar, beroende på de språkliga förhållandena på den ort där skylten placerats, använda skyltar på endera något av nationalspråken eller på båda samtidigt. Detta krav hade samma grunder som JO lyft fram i sitt tidigare Stroke Unit -avgörande:

- 1) förfarandet stod inte i samklang med den i grundlagen fastställda utgångspunkten att Finlands nationalspråk är finska och svenska,
- 2) förfarandet förvaltade inte landets språkkulturarv och främjade inte användningen av båda nationalspråken på det sätt som den uttryckliga bestämmelsen i språklagen avser,
- 3) förfarandet uppfyllde inte språklagens utgångspunkt om att myndigheten i sin verksamhet på eget initiativ ska visa allmänheten att man använder det språk som fastställs enligt ämbetsdistriktet,
- 4) förfarandet uppfyllde inte förvaltningslagens krav på tillbörlig service och rådgivning samt ett begripligt språk i dessa sammanhang,
- 5) förfarandet bidrog inte till att främja de grundläggande språkliga rättigheterna och till att främja en god förvaltning, så som fastställs i grundlagen.

Därtill konstaterade JO att på tvåspråkiga områden:

- 6) uppfyllde förfarandet inte språklagens uttryckliga krav på att myndigheten skall både i sin service och i annan verksamhet utåt visa att den använder båda nationalspråken,
- 7) uppfyllde förfarandet inte språklagens uttryckliga krav på att information som en tvåspråkig myndighet riktar till allmänheten skall ges på finska och svenska.

I fall att man skulle anse att användningen av märket baserar sig på vedertagen internationell praxis, talade övriga ovan nämnda synpunkter, d.v.s. rättsskyddet, hur effektivt flygförbudet efterlevs och ett begripligt språk som en del av god förvaltning, starkt för att nationalspråken ska användas. JO föreslog att Trafiksäkerhetsverket vidtar åtgärder i ärendet, vid behov med experthjälp från Institutet för de inhemska språken. JO bad verket meddela vilka åtgärder som vidtagits (4345/2017* och 2406/2018).

Transport- och kommunikationsverket meddelade att den nuvarande texten "No Drone Zone" på alla av de cirka 90 skyltarna ska täckas med en dekal där texten ersätts med den finsk-, svensk- och engelskspråkiga texten "Lentokieltoalue", "Flygförbudszon" och "No Drone Zone". Texten "www.droneinfo.fi" får stå kvar på skyltarna som sådan. All text på dekalen har samma textstorlek och font. Ärendet föranledde inga vidare åtgärder av JO.

AVGÖRANDE SOM GÄLLDE DIGITALA TJÄNSTER

Liksom tidigare år avgjordes under berättelseåret ett flertal ärenden som gällde myndigheternas språkliga skyldigheter när de informerar om sin verksamhet bl.a. på sina webbplatser och i sociala medier.

Språket i mobilapplikationer och blogginlägg

JO bedömde för första gången en tvåspråkig myndighets mobilapplikationer och blogginlägg som publiceras på webbplatser som upprätthålls av myndigheter utifrån bestämmelserna om information i språklagen.

Mobilapplikationens syfte var att påminna kunderna om viktiga datum inom beskattningen. JO ansåg att de meddelanden som togs emot via applikationen inte var riktade utan begränsningar mot en på förhand obestämd allmänhet. Å andra sidan kan de anses vara information riktad i allmänhet till en på förhand avgränsad kundgrupp, d.v.s. den del av allmänheten som använder mobil-

applikationen. JO konstaterade att det var frågan om sådan till allmänheten riktad information som avses i språklagen, där man ska ha tvåspråkighet som utgångspunkt.

Att publicera *en blogg* gav enligt JO, om man utgår från språklagens bestämmelser om information, ännu större utrymme för tolkning än ovan nämnda. JO var av den åsikten att om en tvåspråkig myndighet publicerar t.ex. enskilda tjänstemäns bloggtexter, artiklar, föreläsningar eller tal på sin webbplats, ska kravet på tvåspråkighet bedömas annorlunda än om det är frågan om egentlig myndighetsinformation. Således ska textens innehåll och syfte i bedömningen beaktas från fall till fall.

Om myndigheten i form av ett blogginlägg i själva verket lämnar ut information till allmänheten, skulle detta bedömas annorlunda än en blogg som endast innehåller tjänstemannens personliga uppfattning om ett ärende. Detta oberoende av om texten i sig kan ha koppling till den aktuella tjänstemannens arbetsuppgifter eller i övrigt till arbetsgivarmyndighetens verksamhet.

Skattestyrelsens tjänstemän skrev i blogginlägg som publicerades på Skattestyrelsens webbplats om aktuella beskattningsfrågor och gav information om Skattestyrelsens verksamhet. Å andra sidan innehöll texterna skribentens egna åsikter, inte Skattestyrelsens offentliga ställningstagande, till de frågor som togs upp i texterna. Dessutom skrev skribenterna i sitt eget namn, inte i Skattestyrelsens.

JO ansåg att det delvis handlade om skribenternas egna blogginlägg, som tog upp aktuella frågor, men att det delvis också handlade om texter som hade som syfte att på ett personligt sätt informera allmänheten om Skattestyrelsens verksamhet. Det var dock inte JO:s uppgift att bedöma innehållet i alla texter. JO uppmärksammade Skattestyrelsen inför framtiden på de synpunkter som lades fram (1549/2017*).

Skatteförvaltningen meddelade om sina åtgärder med anledning av JO:s beslut. Ärendet förutsatte inga ytterligare åtgärder från JO:s sida.

Information på webbplatser och i sociala medier

Säkerhets- och kemikalieverket (Tukes) hade med ett meddelande och ett varningsmeddelande både på finska och svenska informerat om felaktiga fyrverkeripjäser. I sociala medier (Facebook och Twitter) gav man denna information på finska. JO fäste Tukes uppmärksamhet vid sin tidigare avgörandep Praxis, där man förhållit sig kritiskt till att en tvåspråkig myndighet är aktiv på sociala medier endast på det ena nationalspråket. Därtill fäste man uppmärksamhet vid att myndighetens webbplats och närvaro på sociala medier ska granskas som två skilda informationskanaler. På samma sätt ska olika sociala medier ses som olika informationskanaler.

JO ansåg att Tukes informering varit bristfällig också därför att informationen på webbplatsen för marknadsövervakningsregistret, som Tukes upprätthåller, enbart fanns på finska och att materialet i den webbtidning som Tukes publicerar i stort sett endast var på finska. JO delgav Tukes sin uppfattning och bad verket meddela vilka åtgärder den kommer att vidta som en följd av beslutet (1188/2017*).

Tukes meddelade att den ska skapa ett helt svenskspråkigt Facebook-konto och starta ett nytt helt svenskspråkigt Twitter-konto. På Instagram och LinkedIn kommer man också att använda svenska. Marknadsövervakningsregistret (Marek) ska förnyas och den offentliga informationen uppges på svenska. Även Mareks framsida ska översättas och utges på svenska.

Ett annat avgörande gällde för det första meddelanden som publicerades på en tvåspråkig polisinsrättnings webbplats. Under 2017 hade det fram till att klagomålet lämnades in publicerats 144 meddelanden på finska och tio på svenska. Under 2018 hade det fram till JO:s avgörande publicerats ungefär 300 meddelanden på finska och 170 på svenska. Man har börjat ge ut avsevärt mera information på svenska, även om skillnaden mellan antalet meddelanden på de olika språken fortfarande var märkbar. Redan den iögonfallande stora skillnaden i antalen visade att nationalspråken inte behandlats jämlikt.

Det handlade också om polisens enspråkiga aktivitet på Twitter, där man också gett information om vad som var aktuellt inom polisens verksamhet. Enligt JO verkade det som att man till största delen kommunicerat på finska. JO ansåg att tvåspråkigheten ska synas bättre också på Twitter. JO delgav polisinsrättningen sin uppfattning och bad den meddela vilka åtgärder den kommer att vidta som en följd av beslutet (3806/2017*).

Polisinsrättningen meddelade att man efter JO:s beslut har strävat efter att publicera polisinsrättningens meddelanden både på finska och svenska på insrättningens Twitterkonto. Polisinsrättningen meddelade också att man i framtiden satsar ännu mer på att publicera svenskspråkiga meddelanden.

I det tredje avgörandet handlade det om tidtabellen för omarbetningen av Tullens webbplats. Tullen hade haft för avsikt att samtidigt publicera webbplatsen på båda nationalspråken, men på grund av orsaker som inte berodde på Tullen ändrades tidtabellen. JO uppmärksammade Tullen på att tvåspråkiga myndigheter ska sträva efter att publicera förutom sina meddelanden också sina webbtjänster samtidigt på båda nationalspråken (498* och 1705/2017).

Språket i e-postens automatiska frånvaromeddelande

Den klagande hade till sina e-post från Folkpensionsanstaltens (FPA) anställda fått frånvaromeddelanden endast på finska. JO hänvisade till sin tidigare avgörandep Praxis och betonade att när en tvåspråkig myndighets tjänsteman eller anställda utnyttjar möjligheten att sända automatiska frånvaromeddelanden i e-postsystemet, är det för ett jämlikt tillgodoseende av de språkliga rättigheterna nödvändigt att detta meddelande utarbetas både på finska och svenska. Om man gör en sådan bedömning är det också möjligt att använda andra språk vid sidan om nationalspråken.

Om det i personens befattningsbeskrivning endast ingår internt arbete inom myndigheten kan ärendet bedömas annorlunda än om det handlar om en person som högst antagligen å sina arbets-

uppgifters vägnar får e-post också från kunder utifrån. JO delgav FPA sin uppfattning och bad anstalten meddela vilka åtgärder den kommer att vidta som en följd av beslutet (4526/2017*).

FPA meddelade att man gett sin personal anvisningar om att båda nationalspråken ska användas i frånvaromeddelanden. Ärendet föranledde inga vidare åtgärder av JO.

SAMISKANS DIDAKTRISKA TECKEN I BEFOLKNINGSDATASYSTEMET

BJO Sakslin gav Befolkningsregistercentralen en anmärkning för centralens förfarande, som inte tillät att man använde alla samiskans diakritiska tecken i befolkningsdatasystemet. Namnet på den klagandes dotter gick inte att skriva in i befolkningsdatasystemet i sin korrekta form. Som en följd av detta kunde inte namnet heller skrivas ut korrekt på officiella handlingar, som pass eller FPA-kort.

Enligt grundlagen och de internationella överenskommelser som är bindande för Finland borde staten utan oskäligen fördröjning sett till att samiska namn kan skrivas in i befolkningsdatasystemet enligt samiskans ortografi. Detta var en viktig fråga för att genomföra samernas rätt att bevara sin identitet och bevara och utveckla sin kultur. Det har redan flera år varit möjligt att använda en teknisk lösning som tillåter alla samiska skrivtecken, men man har ansett att det på grund av de systemändringar som krävs inte finns skäl att genomföra lösningen.

Befolkningsregistercentralen hade vidtagit åtgärder för att ta ett behörigt skriftsystem i bruk, i enlighet med den rekommendation som Europarådet uttryckligen gett. BJO beslöt att följa upp att Befolkningsregistercentralen utan ogrundat dröjsmål börjar använda ett sådant skriftsystem som meddelats (3592/2017*).

ÖVRIGA AVGÖRAN DEN

Den klagande hade enligt lagen om skuldsanering för privatpersoner ansökt om att betalningsprogrammet ska förfalla. Ansökan hade gjorts på svenska. Tingsrätten gav sitt beslut på finska, eftersom behandlingsspråket när betalningsprogrammet fastställdes hade varit finska. Enligt tingsrätten handlade det om fortsatt handläggning av samma ärende. JO konstaterade att lagen om skuldsanering för privatpersoner inte förutsätter att man ger borgenärerna tillfälle att bli hörda när gäldenären ansöker om att betalningsprogrammet ska förfalla. Inte heller i detta fall hade borgenärerna hörts.

JO ansåg att det handlade om ett sådant skilt ansökningsärende som hade endast en part, alltså den klagande. Enligt språklagen används vid tvåspråkiga domstolar i sådana här situationer sökandens språk, som i detta fall skulle ha varit svenska. JO ansåg att språkfrågan i viss mån var tolkningsbar. JO nöjde sig därför med att delge tingsrätten sin uppfattning (57/2018).

Om språket i ett beslut om arvsbeskattning konstaterade JO som utgångspunkt att man i förvaltningsärenden alltid bestämmer ett behandlingsspråk och att man också ger beslutet på detta språk. Om delägarna i ett dödsbo har olika språk har den delägare vars språk inte är det samma som i bouppteckningen eller det givna beskattningsbeslutet rätt till en avgiftsfri översättning. Skatteförvaltningen följde dessa riktlinjer. Klagomålet föranledde således på denna punkt inte åtgärder av JO.

JO ansåg det dock vara möjligt att den klagande fått felaktig rådgivning när denne kontaktat Skatteförvaltningen. Skatteförvaltningen meddelade att man i fortsättningen i sina utbildningar och anvisningar kommer att fästa uppmärksamhet vid att rådgivningen om språket i beslut om arvsbeskattning är tillbörlig, så att kunderna får korrekt information om sin rättighet att få beslutet om arvsbeskattning på sitt eget språk, oberoende av på vilket språk bouppteckningen satts upp. Ärendet föranledde inte heller till denna del åtgärder (963/2017*).

I ett ärende som gällde kundbetjäningen vid en polisinsättning ansåg JO att den klagande inte fått kundbetjäning på svenska när denna diskuterat sitt ärende. I ärendet fanns dock ingen anledning att misstänka att de språkliga svårigheterna skulle ha påverkat den egentliga behandlingen av ärendet. JO delgav polisinsättningen sin uppfattning (3635/2017*).

I ett ärende som gällde arbets- och näringsbyrån (TE-byrån) ansåg JO att problemen med det språk som användes i betjäningen av den klagande delvis hade berott på att i och med att den klagandes modersmål var norska, hade man inte fäst tillräckligt med uppmärksamhet vid den klagandes kunskaper i svenska. Det att den klagandes modersmål var norska borde enligt BJO gett TE-byrån skäl att närmare utreda kundens möjligheter att använda svenska. BJO uppmärksammade TE-byrån på dess skyldigheter att tillgodose de språkliga rättigheterna (3615/2017*).

I ett ärende som gällde upphandlingsförfarande konstaterade JO att tvåspråkiga upphandlingsenheter inte har några skyldigheter att ordna upphandlingsförfarandet på båda nationalspråken ens när den tjänst som ska upphandlas genom konkurrensutsättning ska produceras tvåspråkigt eller annars starkt anknyter till språk (t.ex. tolknings- eller översättningstjänster). Det viktiga är att upphandlingsenheterna från fall till fall bedömer på vilket eller vilka språk det i varje enskild situation finns skäl att utarbeta och publicera förfrågningsunderlaget och upphandlingsannonsen. Ärendet föranledde inte åtgärder från JO:s sida (3118/2017).

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 behandlas i avsnitt 4.5. De klagomål som gällde beskattningen avgjordes under året av BJO *Maija Sakslin*. Som huvudföredragande för dessa ärenden fungerade referendarierådet *Ulla-Maija Lindström*.

4.20.1 VERKSAMHETSMILJÖN

Ärenden som gäller beskattning sorterar under finansministeriets styrning. Ministeriet bereder regeringens ekonomi- och finanspolitik samt statsbudgeten och är sakkunnig i fråga om skattepolitik. Dess skatteavdelning är regeringens expert inom skattepolitiken. Ministeriet 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 är en riksomfattande myndighet. Inom Skatteförvaltningen finns det enheter om vilkas antal, namn, verksamhetsområden och huvudsakliga uppgifter det föreskrivs genom förordning av statsrådet. Till de enheter som sköter om beskattningen hör Personbeskattningsenheten, Företagsbeskattningsenheten och Skatteuppbördsenheten. Övriga enheter inom Skatteförvaltningen är bl.a. Stabs- och rättsenheten och Enheten för utredning av grå ekonomi.

Centralskattenämnden, som ger förhandsavgöranden, och Skatterättelsenämnden, som behandlar omprövning, är oberoende av Skatteförvaltningen. Skatteförvaltningen uppbär största delen av skatterna och avgifterna av skattenatur i Finland. Utöver av Skatteförvaltningen uppbärs

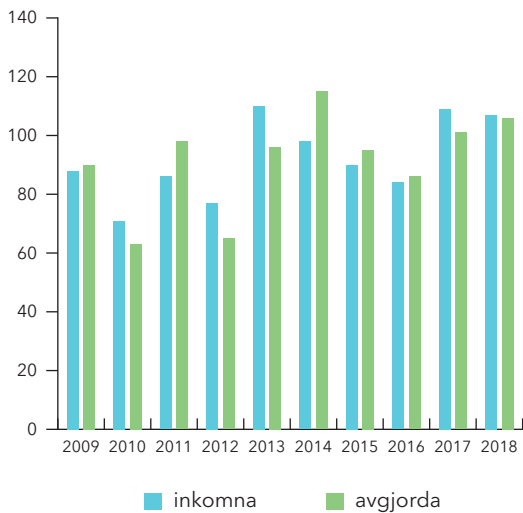
skatter också av bl.a. Trafiksäkerhetsverket, som verkställer fordonsbeskattningen.

4.20.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN

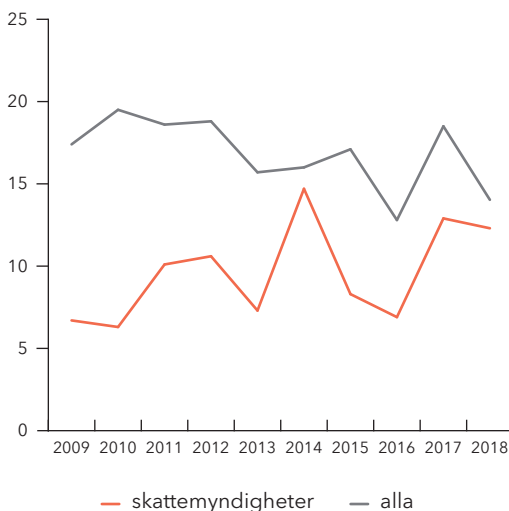
Under året avgjordes 109 klagomål och egna initiativ som gällde beskattningen, d.v.s. något fler än föregående år. Antalet åtgärdsavgöranden var nästan samma som året innan, d.v.s. 14 (13) ärenden.

Enligt programmet för statsminister Juha Sipiläs regering har regeringen genomfört reformer i fråga om de skatter som Skatteförvaltningen tar ut. Reformerna förenhetligar och förenklar beskattnings- och skatteuppbördsförfarandet och systemet för ändringssökande och uppföljning av beskattningen. Dessutom främjas elektroniska förfaranden och realtidsbeskattning. De förfarandereformer som regeringsprogrammet förutsätter har av kostnadsskäl genomförts samtidigt som Skatteförvaltningen förnyar sina datasystem, Valmis-projektet, och i samband med det tar sitt nya datasystem i bruk under åren 2016–2019. Beskattningsfunktionerna och de skatteslag som Skatteförvaltningen tar ut förs in i det nya datasystemet stegvis.

Lagen om beskattningsförfarandet beträffande skatter som betalas på eget initiativ trädde i kraft under inledningen av föregående berättelseår. I början av berättelseåret infördes även Skatteförvaltningens MinSkatt-system, som ersatte skattekontot. Lagrevideringen var det första steget i totalreformen. Med revideringen överfördes beskattningsfunktionerna för skatter som betalas på eget initiativ till Skatteförvaltningens nya datasystem. Samtidigt samordnades bestämmelserna om rättelse av beskattning beträffande alla skatteslag, påförande av skatt, rättelse av beslut och sökande av ändring.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2009–2018



Åtgärdsprocent under åren 2009–2018

Genom lagstiftningsändringarna under den andra etappen reviderades förfarandet att påföra skatter samt samordnades och förenklades bestämmelserna om beräkning av ränta inom inkomstbeskattningen. Därtill främjades elektroniska förfaranden och fortsattes reformen av skatteuppbörden genom att tillämpningsområdet för den nya lagen om skatteuppbörd utvidgades. Dessa ändringar trädde i kraft den 1 november 2017. De tillämpas i enlighet med etapperna i projektet Valmis på inkomstbeskattningen av samfund och samfälliga förmåner fr.o.m. skatteår 2017 och på inkomstbeskattningen av personkunder fr.o.m. skatteår 2018.

De ändringar som trädde i kraft den 1 maj 2018 i samband med reformens sista fas gäller inkomstbeskattning, tonnagebeskattning, fastighetsbeskattningen, överlåtelsebeskattningen och arvs- och gåvobeskattningen. Syftet är att införa beskattning som i så hög grad som möjligt sker i realtid. Därmed slutförs beskattningen för enskilda skattskyldiga praktiskt taget fr.o.m. juni. Tidsplanerna för betalning och återbäring av skatter läggs upp utifrån när beskattningen färdigställs. Reformen resulterar i att beskattningen färdigställs tidigare, att skatter betalas och återbärs tidigare än förr och att redovisningarna till skatteta-gare tidigareläggs.

De nya bestämmelserna kommer att börja tillämpas vid olika tidpunkter för olika skatteslag utifrån etapperna i projektet Valmis. Bestämmelserna börjar tillämpas inom inkomstbeskattningen fr.o.m. beskattningsåret 2018 och i fastighetsbeskattningen fr.o.m. beskattningsåret 2020. Arvs- och gåvobeskattningen fördes över till det nya datasystemet redan i den första etappen 2016. Ändringarna i lagen om överlåtelseskatt och fastighetsskattelagen träder i kraft först den 1 november 2019.

Skatteförvaltningens målsättning är att få kunderna att använda e-tjänster. Enligt skatteförvaltningen för e-tjänsterna med sig många fördelar för kunderna, då tjänsten är öppen dygnet runt, inga köer och ingen tid går till postens gång. För samhället bidrar e-tjänster dessutom med besparingar. Det är exempelvis åtta gånger förmånligare att skapa skattekort på nätet än att hämta skatte-kortet på skattebyrån.

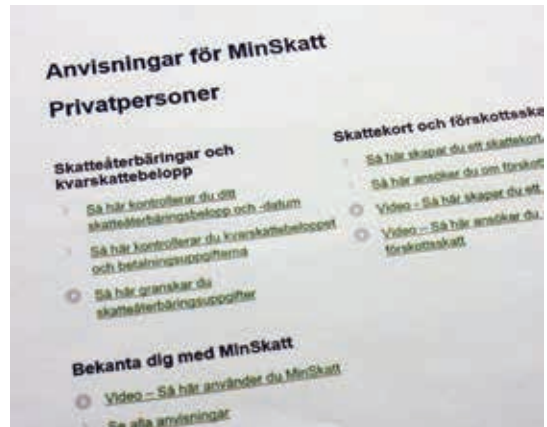
Under berättelseåret kompletterade 1,45 miljoner finländare sin förhandsifyllda skattedeklaration och nästan 900 000 (145 000 år 2017) gjorde sina kompletteringar på nätet. De mest aktiva nätdeklaranterna är 25-40-åringar (över 80 %). Även om Skatteförvaltningen rekommenderar användningen av e-tjänsterna, betjänar telefonservicen, skattebyråerna och chatten fortfarande alla som behöver hjälp.

I några klagomål kritiserades beskattningsförfarandet för skatter som betalas på eget initiativ och Skatteförvaltningens tjänst MinSkatt. Enligt den klagande är många mervärdesskatteskyldiga skogsägare äldre personer, som inte har färdigheter och utrustning för att deklarerat elektroniskt. Man ansåg att Skatteförvaltningens förfarande som förpliktigar till elektronisk ärendehantering strider mot lagen. Enligt en annan klagande borde Skatteförvaltningen via post ha skickat honom uppmaningar om att lämna in mervärdesskattedeklarationen, eftersom Skatteförvaltningen borde ha noterat att den klagande inte använt tjänsten MinSkatt.

I svaren på klagomålen redogjordes för bestämmelserna om att elektroniskt deklarerat skatter i lagen om beskattningsförfarandet beträffande skatter som betalas på eget initiativ. Enligt bestämmelserna kan Skatteförvaltningen av särskilda skäl godkänna att deklarationen lämnas in på papper. Enligt Skatteförvaltningen hade den tolkat förekomsten av särskilda skäl flexibelt och enligt kundens behov, och kundens egen uppfattning har varit ett tillräckligt skäl för att få lämna in deklarationen på papper. I svaret redogjordes också för de anvisningar Skatteförvaltningen ger de skattskyldiga om att lämna in skattedeklaration.

En annan klagande hade valt att samman draget över mervärdesskatten delgavs som elektroniskt beslut i Skatteförvaltningens tjänst MinSkatt. Som en följd av detta hade uppmaningarna skickats till tjänsten. Inte heller i detta ärende förekom således felaktigt eller lagstridigt förfarande.

I flera klagomål kritiserades skatteavtal som Finland ingått och beskattning baserad på dem. Enligt den klagande beskattades den pensionsinkomst som den klagande fick från Sverige för mycket i Finland. I ett annat klagomål ansåg man å andra sidan att beskattningen i Sverige av den



pensionsinkomst som man fick från Finland var oskäligen. Också ändringen i skatteavtalet mellan Finland och Spanien, som trädde i kraft 1 januari 2019, kritiserades. Skatteavtalen har satts i kraft med lagar som godkänts av riksdagen och med förordningar som givits med stöd av dem. I svaren på klagomålen beskrevs bestämmelserna i den finländska inkomstskattelagen och skatteavtalen samt förarbetet till den lag som satt skatteavtalet i kraft.

Justitieombudsmannen kan inte ingripa i riksdagens lagstiftningsarbete eller det samhällspolitiska beslutsfattande som ligger till grund för arbetet. Justitieombudsmannen kan inte heller fungera som ett alternativ som ersätter eller kompletterat det lagenliga besvärssystemet. Därför fick de klagande anvisningar om att söka ändring in sin beskattning via de i lagen föreskrivna besvärsvägarna.

Också gränsgångare, som bodde i vissa kommuner i Finland och som arbetade i vissa kommuner i Norge, var missnöjda med sin beskattning. På gränsgångare tillämpas tilläggsprotokollet till det nordiska skatteavtalet 26/1997. Enligt tilläggsprotokollet uppbärs inkomstskatten i det land där personen är bosatt, alltså Finland. Vad gäller gränsarbetare beskattas de av arbetsstaten, vilket innebär att Finland eller Norge, som hemviststat, undanröjer den dubbla beskattningen. Enligt klagomålet bär Norge upp en mindre lönebaserad skatt

än Finland. Detta leder till att gränsarbetare får en betydlig beskattningsförmån, som gränsgångarna inte får. Enligt de jämförelser som de klagande gjort är beskattningsförmånen beroende på lönen och andra förhållanden som inverkar på beskattningen t.o.m. 15 %.

Enligt de klagande ger Finland en betydlig beskattningsförmån åt gränsarbetarna om man jämför med gränsövergångarna. Åt finländska medborgare i samma situation ges denna förmån endast åt gränsarbetare, inte åt gränsgångare. Den klagande ansåg att förfarandet var diskriminerande. Enligt EU-lagstiftningen kan situationer där man begränsar människors rätt att röra sig fritt mellan stater utan godtagbara skäl konstateras vara diskriminerande. Enligt de klagande begränsar den skattemässiga behandlingen arbete i en annan EES-stat utan godtagbara skäl.

BJO konstaterade att beskattningen av gränsgångare grundar sig på bestämmelserna i inkomstskattelagen och i det nordiska skatteavtalet. Enligt dessa beskattas en gränsgångares löneinkomst enligt lagstiftningen i hemviststaten. Syftet med bestämmelserna är att beskattningsmässigt sätta personer som bor i vissa kommuner i samma stat i samma ställning, när den skatt som betalas på löner uppbärs i hemviststaten och hemkommunen oberoende av vilken stat personen arbetar i. Tvister om tolkningen av inkomstskattelagen avgörs via de i lagen föreskrivna besvärsvägarna, med högsta förvaltningsdomstolen som högsta besvärinstans.

BJO var av den åsikten att BJO inte har grunder att misstänka att gränsgångare i beskattningslagstiftningen skulle försättas i en sämre ställning än andra skattskyldiga som bor i samma kommun i Finland. I sista hand är det EU-domstolens behörighet att avgöra om skatteavtalet är förenligt med unionsrätten. Den nationella domstolen kan i ett ärende som den handlägger begära att EU-domstolen meddelar ett förhandsavgörande i ärendet. Klagomålet ledde således inte till några åtgärder från BJO:s sida.

I fordonsbeskattningen var man framför allt missnöjda med skatten eller det användningsförbud av fordonet, som försummelse att betala en förfallen del av skatten leder till. Den klagande hade betalat skatteraten efter förfalldatum och in-

te satt till en förseningsränta på tre euro till raten. Val av betalningsintervaller aktiverades därför inte i Trafiksäkerhetsverkets datasystem och skattsedeln förblev i delbetalningsläge. Fordonet försattes således i användningsförbud och fick inte användas i trafiken.

En annan klagandes fordon hade försatts i användningsförbud då den tidigare ägaren inte betalat den fordonsskatt som förföll i samband med köpet. Trafiksäkerhetsverket hade skickat skatten till utsökning, men den var fortfarande obetald. Enligt den klagande bestraffades denne, trots att den klagande var oskyldig, för den tidigare ägarens försummelser. I svaren på klagomålen redogjordes för bestämmelserna i fordonsskattelagen och för den framställning om ändring av bestämmelsen om körförbud i fordonsskattelagen, som gjordes 2006 av dåvarande BJO, numera JO, Petri Jääskeläinen. Denna framställning ledde emellertid inte till lagändringar. Eftersom Trafiksäkerhetsverkets förfarande således grundade sig på bestämmelserna i fordonsskattelagen, ledde klagomålen inte till åtgärder från BJO:s sida.

4.20.3 AVGÖRANDE

SKATTEFÖRVALTNINGENS FÖRFARANDE VID MERVÄRDESBESKATTNINGEN AV PRIMÄR- PRODUCENTER

Den klagande fick i mars 2017 ett brev från Skatteförvaltningen, där man hotade med debitering av en mervärdesskatt på 5 000 euro för att primärproducentens deklaration för mervärdesskatt inte lämnats in. Den klagande var inte primärproducent, alltså hade inte genomfört mervärdesskattskyldig försäljning eller inköp under 2016. Skatteförvaltningen beslutade i slutet av 2016 att fysiska personer, dödsbon eller beskattningssammanslutningar som bedriver skogsbruk och har kalenderåret som skatteperiod i mervärdesbeskattningen och som inte bedriver någon annan mervärdesskattepliktig verksamhet inte behöver lämna en deklaration för mervärdesskatt för sådan tid då inga uppgifter om skatt finns.

Trots detta beslut skickades åt den klagande och 11 000 andra som bedrev skogsbruk och som inte behövde lämna in en deklaration för mervärdes-skatt, uppmaningar från Skatteförvaltningens automatiserade process, där man hotade med debitering enligt uppskattning jämte skatteförhöjning.

Enligt Skatteförvaltningens utredning koncentrerade man sig när man upptäckte felet på att korrigera felen i skatteperiod, verksamhetsbransch eller verksamhetens karaktär för dem som bedriver skogsbruk, för att försäkra sig om att den uppmaning som skickats ut inte orsakade ogrundade beskattnings- eller andra påföljder för dem. Skatteförvaltningen valde informationskanaler för att informera om felet.

Inga personliga brev skickades till dem som fått de ogrundade uppmaningarna, eftersom arbetet med att formulera dem skulle ha riskerat hindrandet av ogrundade beskattnings- eller andra påföljder. Enligt Skatteförvaltningen påfördes den klagande inga skattepåföljder med anledning av den ogrundade uppmaningen och Skatteförvaltningen såg till att inte heller de andra som fått uppmaningen drabbades av påföljder. Skatteförvaltningen bad om ursäkt för de olägenheter och besvär som den ogrundade begäran om utredning orsakat.

Enligt BJO orsakade den ogrundade begäran om utredningar och hotet om debitering enligt uppskattning jämte förhöjning en betydande grupp skattskyldiga stor oro och mycket besvär. Enligt de meddelanden som Skatteförvaltningen publicerade, skulle kunden dock själv avgöra om den begäran om utredning som han eller hon fått var befogad och om han eller hon på grund av saknad deklaration påförs en förseningsavgift. Enligt meddelandena behövde kunden inte kontakta Skatteförvaltningen och om kunden uppfyllde kraven i meddelandet påfördes kunden inga förseningsavgifter.

Enligt den klagande kunde Skatteförvaltningens telefonrådgivning inte ge anvisningar i ärendet. Enligt Skatteförvaltningen kunde man inte på basis av uppgifterna i klagomålet reda ut den kontakt som avsågs i klagomålet. Av Skatteförvaltningens utredning framgick inte hur man strävat efter att säkerställa att man vid Skatteförvaltningens

telefonrådgivning tillhandahöll sakkunnig och adekvat rådgivning i denna situation.

Enligt BJO hade rådgivningen och handledningen vid Skatteförvaltningens kundtjänst en särskilt viktig betydelse i en situation där en betydande grupp skattskyldiga hade fått ogrundade uppmaningar. Enligt BJO förblev det oklart och rädde osäkerhet om Skatteförvaltningen på tillbörligt sätt sett till att Skatteförvaltningens kunder fått sakkunnig och personlig handledning och rådgivning i telefonrådgivningen. BJO delgav Skatteförvaltningen sin uppfattning (3393/2017*).

SKATTEFÖRVALTNINGENS BESLUT ATT AVVIKA FRÅN UPPGIFTER SOM MEDDELATS I SKATTER SOM BETALAS PÅ EGET INITIATIV

Den klagande hade i årsanmälan och i deklarationen av skatter som betalas på eget initiativ uppgett skatteslagen på ett motstridigt sätt. Skattens belopp var densamma i båda. I årsanmälan var skatten deklarerad som förskotts innehållning och i deklarationer av skatter som betalas på eget initiativ som källskatt. Skatten var betald, men anmälningarna ledde till två olika begäran om utredningar i Skatteförvaltningens automatiserade process.

I den ena begäran bad man att den saknade uppgiften om förskotts innehållning korrigeras och i den andra att den saknade uppgiften om källskatt korrigeras. Den klagande förstod inte utifrån dessa begäran om utredning syftet med dem och kunde inte korrigera sina anmälningar. Den klagande meddelade detta i sin tilläggsutredning. Skatteförvaltningen svarade inte den klagande, utan den klagande fick ett svar från den automatiserade processen, där man debiterade förskotts innehållningen jämte skatteförhöjning och räntor.

Man skickade två begäran om utredning åt den klagande trots att det endast i den ena skattedeklarationen uppgetts fel skatteslag. I den automatiserade processen kunde man inte koppla samman eller höra sig för om det handlade om att det förekom fel enbart i den ena deklarationen. I de begäran om utredning som sändes ombads den klagande att korrigera uppgifterna både i årsanmälan och

i deklARATIONEN av skatter som betalas på eget initiativ, trots att skattebeloppet, som deklarerats på olika sätt, var detsamma i båda.

Dessutom skrevs olika servicenummer ut på meddelandena. Inte heller den utredning som den klagande lämnade in ledde till att man vid Skatteförvaltningen redde ut eller undersökte ärendet sakenligt. Förfarandet ledde till ett beslut fattat i den automatiserade processen, där man debiterade en redan betald skatt jämte förhöjningar och dröjsmålspåföljder.

BJO ansåg att Skatteförvaltningens förfarande var klandervärt med tanke på god förvaltning och tillgodoseendet av rättsskydd i förvaltningen som en del av den. Skatteförvaltningen har utvidgat automatiseringen i utredningsförfarandena och beslutsfattandet. När begäran om utredning och beslut bestäms automatiserat, är det oroväckande att två olika servicenummer skrivs ut som kontaktuppgifter till Skatteförvaltningen. Den klagande skickades två olika begäran om utredning och olika servicenummer skrevs ut på dem.

Om anmälningarna redan till att börja med hade behandlats av en tjänsteman vid Skatteförvaltningen, hade denna eventuellt kunnat notera att det handlar om samma skatt som deklarerats på motstridiga sätt. Automatiseringen klarade inte av detta, utan ansåg att båda anmälningarna var bristfälliga. Senast då skattskyldiga svarar på begäran om utredningar som skickats automatiserat och man av svaren kan dra den slutsatsen att kunden inte förstått varför kundens anmälningar anses vara bristfälliga eller felaktiga, är Skatteförvaltningen skyldig att reda ut grunderna till de begäran om utredning som skickats.

BJO ansåg att det inte var adekvat behandling av ärendet att de svar som ges på begäran om utredning som skickats automatiskt inte undersöks, utan de leder till ett beslut som fattas i den automatiserade processen (som i den klagandes fall), där man avviker från kundens anmälan och debiterar kunden för den skatt kunden redan betalt jämte räntor och andra dröjsmålspåföljder. Skatteförvaltningens förfarande uppfyllde inte behörlig behandling av en sak som hör till det rättsskydd som tryggas som grundläggande rättighet i grundlagen.

Med det beslut som Skatteförvaltningens automatiserade process fattat debiterades den klagande med stöd av lagen om förskottsuppbörd en skatteförhöjning på 20 %. BJO ansåg att den fastställda förhöjningen på 20 % var oroväckande hög, särskilt med tanke på att beslutet och de begäran om utredningar som utgjort grunder för beslutet uppstått i den automatiserade processen, utan att någon tjänsteman vid Skatteförvaltningen rätt ut ärendet och prövat om grunderna till och beloppet på förhöjningen är skäliga. Skatteförvaltningens förfarande var också till denna del problematiskt med tanke på tillgodoseendet av det rättsskydd som tryggas i grundlagen. Skatteförvaltningen hade sedermera godkänt den klagandes rättelseyrkande och de påförda beskattningspåföljderna slopades (3116/2017*).

BJO konstaterade att automatiseringen av beskattningsförfarandet beträffande skatter som betalas på eget initiativ har av Skatteförvaltningen utökats så att uppmaningarna till de skattskyldiga och också beskattningsbeslutet jämte förhöjningar åtminstone till någon del påförs automatiskt. På basis av dessa två klagomålsavgöranden är BJO orolig för hur man i den automatiserade processen kan trygga en god förvaltning och tillgodose den skattskyldiges rättsskydd. Av denna orsak beslutade BJO att på eget initiativ undersöka huruvida god förvaltning och de skattskyldigas rättsskydd förverkligas i beskattningsförfarandet. BJO bad Skatteförvaltningen om utredningar och finansministeriet om utlåtande (3379/2018*).

SKATTEFÖRVALTNINGENS FÖRSUMMELSE VID VERKSTÄLLANDE AV BESKATTNINGEN SAMT MEDDELANDE AV KONTAKTUPPGIFTER

Skatteförvaltningens förfarande vid fastställande av förskott på överlåtelsevinst

Den klagande hade lämnat in en blankett till Skatteförvaltningen, där den klagande meddelat moderns dödsbos andel av överlåtelsevinsten. Enligt den klagande hade denne bifogat en noggrann utredning till blanketten, där den klagande uppgav att andelen för faderns dödsbo redan beskattats i

arvsbeskattningen. Trots den klagandes meddelande påförde Skatteförvaltningen med sitt beslut förskottsskatt på den klagandes faders dödsbo och i ett beslut som Skatteförvaltningen fattade senare förskottsskatt på moderns dödsbo. Till följd av det brev som den klagande skickade, slopade Skatteförvaltningen den förskottsskatt som felaktigt påförts på faderns dödsbo.

Enligt utredningen av handlingar framgick det av den klagandes meddelande att den meddelade överlåtelsevinsten gällde beskattningen av den klagandes moders dödsbo. När förskottsskatt ändå felaktigt påfördes på faderns dödsbo och senare också på moderns dödsbo, verkar en adekvat och noggrann undersökning och behandling ha försummats i påförandet av skatten.

Det att felet sedermera korrigerades utan orgrundat dröjsmål och inte genom möjligheten att söka ändring i beskattningen, hade enligt BJO ingen betydelse när man prövade hur adekvat och noggrann man varit vid undersökningen av påförande av skatten. Det meddelande som den klagande lämnat om överlåtelsevinst undersöktes inte och ärendet utreddes inte tillbörligt och i tillräckligt stor utsträckning. Försummelsen kunde ha lett till att den klagandes faders dödsbo beskattats två gånger. BJO ansåg att Skatteförvaltningens försummelse var lagstridig.

Svar på klagandes förfrågningar

Den klagande hade blivit tvungen att tre gånger via brev skicka en förfrågan till Skatteförvaltningen, för att få kontaktuppgifterna till skattebyrån. Enligt den klagande kunde den klagande inte använda datanät. Åtminstone de brev som den klagande skickat och som var daterade den 8 juni och 4 juli 2017 hade kommit till Skatteförvaltningen. Det senare brevet hade man svarat på, men Skatteförvaltningen kunde inte reda ut om den klagande i sina tidigare brev begärt att få skattebyråns uppgifter, eller varför man inte svarat på det brev som var daterat den 8 juni 2017. Enligt BJO försummade Skatteförvaltningen sin skyldighet att besvara begäran, som är en del av god förvaltning, när Skatteförvaltningen inte utan dröjsmål svarade på den klagandes brev.

Skatteförvaltningens organisation och meddelande av kontaktuppgifter

Enligt den klagande ska Skatteförvaltningen i den årliga skatteinfo som skickas till de skattskyldiga meddela åtminstone kontaktuppgifterna till skattebyråerna på landskapsnivå, alltså deras telefonnummer samt post- och besöksadresser. Den klagande ansåg att det för den åldrande delen av befolkningen var en rättsskyddsfråga att man informerar om Skatteförvaltningens kontaktuppgifter. Skatteförvaltningens förvaltningsstrukturer har reformerats. Skatteförvaltningen är en enda myndighet som har hela landet som sitt verksamhetsområde. Skatteförvaltningen har enheter, som ansvarar för olika kundgrupper och uppgifter. De har sina egna organisationer och verksamhetsenheter. Tex. har Personbeskattningensheten nio verksamhetsenheter i landet och Företagsbeskattningensheten har sex.

Kontaktuppgifterna till Skatteförvaltningens olika enheters verksamhetsenheter meddelas på verksamhetens webbsidor. Enligt webbsidorna meddelas t.ex. som kontaktuppgifter för Personbeskattningensheten dess verksamhetsenheters post- och besöksadress och det riksomfattande telefonnumret till telefonväxeln, 029 512 000. Man strävar i första hand efter att styra kunder som tar kontakt till de riksomfattande servicenumren eller till att utträta sina ärenden på webben. Skatteförvaltningen har inte någon sådan organisation på landskapsnivå som avses i klagomålet och vars kontaktuppgifter det skulle vara möjligt att meddela.

Av Personbeskattningenshetens utredning och Rättsenhetens utlåtande framgår att Skatteförvaltningens kontaktuppgifter i huvudsak meddelas på förvaltningens webbplats. I Skatteförvaltningens brev till sina kunder uppges servicenumren. Av utredningen och utlåtandet framgår inte om man uppger Skatteförvaltningens kontaktuppgifter i den skatteinfo som skickas ut åt kunder inom personbeskattningen i samband med den förhandsifyllda skattedeklarationen.

Enligt BJO förutsätter en jämlik behandling av olika kundgrupper och ett tillbörligt uppfyllande av skyldigheten att ge service och informera,

att man i samband med den förhandsifyllda skat-
tedeklaration som skickas via brev åt kunder inom
personbeskattningen uppger samma kontaktupp-
gifter till Personbeskattningsenheten som publi-
cerats på Skatteförvaltningens webbplats, d.v.s.
verksamhetsenheternas kontaktuppgifter, både
post- och besöksadress och numret till den riks-
omfattande telefonväxeln. BJO anser att detta skul-
le betjäna de kunder som inte har möjlighet eller
färdigheter att uträtta ärenden på Skatteförvalt-
ningens webbplats.

Enligt Rättsenhetens utlåtande kan man få
skatte-byråernas kontaktuppgifter bl.a. från num-
mertjänsten 0100100. Enligt tjänstens webbplats
är samtalspriset klockan 8–18 4,34 euro de första
25 sekunderna och därefter 0,73 euro för tio sekun-
der. Övriga tider kostar det 4,92 euro för 25 sekun-
der och efter det 0,99 euro för tio sekunder att ringa.
BJO är av den åsikten att det har ingen betydelse
att man kan få Skatteförvaltningens kontakt-
uppgifter från en avgiftsbelagd nummertjänst, när
man prövar myndigheternas skyldighet att ge sina
kunder avgiftsfri rådgivning som en del av grun-
derna för god förvaltning (6448/2017*).

BESKATTNING AV ARBETSPENSIONS- INKOMST FRÅN ESTLAND

Den klagande ansåg att en beskattning på 31 %
jämfört förskottsinnehållning var oskälig och bad
om en utredning om vilken av staterna som inte
följer skatteavtalet mellan Finland och Estland.
När ärendet utreddes vid Skatteförvaltningen
uppdagades att den klagandes beskattning hade
verkställts felaktigt. Enligt skatteavtalet utgör en
pension som grundar sig på socialskyddslagstift-
ningen och erhålls från Estland skattepliktig in-
komst för en person som bor i Finland. Dubbel-
beskattning undanröjs enligt undantagandeme-
toden.

Beskattningen av den pensionsinkomst som
den klagande fick från Finland och Estland hade
i samband med verkställandet av beskattningen
utretts bristfälligt vid Norra Finlands skattebyrå.
Beskattningen av pensionsinkomsten från Estland
verkställdes utan att dubbelbeskattningen undan-

röjdes. Enligt BJO ska man när det gäller tolkning
av skatteavtal och avvikande formuleringar som
den som verkställer beskattningen är osäker om,
säkerställa sig om dess betydelse så ingående som
möjligt.

Den som verkställt beskattningen 2016 hade
försökt reda ut ärendet med hjälp av skattebyråns
experter inom internationell beskattning. De hade
dock denna gång kommit fram till en felaktig slut-
sats. Enligt Skatteförvaltningens Personbeskatt-
ningsenhetens utredning hade den en klar uppfatt-
ning om tolkningen av skatteavtalet och om undan-
röjande av dubbelbeskattning. När man vid
verkställande av beskattning kommer fram till en
tolkning av skatteavtalet som till sin utgångspunkt
strider mot avtalets syfte vid dubbelbeskattning,
skulle en adekvat och tillräcklig utredning av ären-
det enligt BJO förutsätta att man hos Skatteför-
valtningens experter i internationell beskattning
försäkras om att tolkningen är korrekt. När
ärendet prövas ska man också beakta syftet med
skatteavtalet samt dess artiklar om diskrimine-
ringsförbud och avtalsförfarande.

Vid bedömningen av hur klandervärt Skatte-
förvaltningens förfarande var beaktade BJO det
att när Norra Finlands skattebyrå fick Personbe-
skattningsenhetens utredning om beskattningen
av pensionsinkomst från Estland och undanröj-
ning av dubbelbeskattning, vidtog skattebyrå
omedelbart åtgärder för att rätta beskattningen
för 2015 till den skattskyldiges förmån och att kor-
rigera beskattningen för 2016, som ännu inte var
färdigbehandlad. Också beräkningen av förskotts-
innehållningen för 2017 korrigerades och som för-
skottsinnehållningsprocent fastställdes 13,5.

Enligt Skatteförvaltningens meddelande kom-
mer man i sin utbildning att fästa uppmärksam-
het vid en tillräcklig noggrannhet i samband med
att ett ärende utreds och när avtalets bestämmel-
ser tillämpas. Till följd av dessa åtgärder nöjde sig
BJO med att uppmärksamma Skatteförvaltningen
på sin ovan framställda uppfattning om Skatteför-
valtningens skyldighet att se till att ärenden utreds
adekvat och i tillräcklig utsträckning (4594/2017).

OFÖRENLIGHET MED EU-RÄTTEN VID SÄNDNING AV FORDONSSKATSEDEL

BJO kritiserade Trafiksäkerhetsverkets förfarande när myndigheten kräver att en person bosatt utomlands måste överföra besittningen av sitt fordon åt en annan person för att skicka fordonsskattsedeln. Verket hade inte skickat den klagande någon skattsedel till dennes adress i Portugal, vilket ledde till att den klagandes fordon belades med användningsförbud på grund av försummad betalning.

Verket motiverade sitt förfarande med en bestämmelse i förordningen om registrering av fordon, enligt vilken den i Finland bosatta innehavaren som använder fordonet ska anmälas för fordonet om ägaren till ett fordon som används i Finland är bosatt utomlands. Enligt Trafiksäkerhetsverkets meddelande har verket strävat efter att uppmåna ägare bosatta utomlands att ingå avtal om e-faktura, eftersom sändningen av fordonsskattsedeln via e-faktura inte är bunden till den adress som registrerats i fordonstrafikregistret. Då hindrar inte försummelse av registeranmälan sändningen av skattsedeln.

BJO betraktade inte rättslaget som tillfredsställande. Enligt artikel 21 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) har människor rätt att röra sig fritt. Enligt högsta förvaltningsdomstolens avgöranden kan rätten att röra sig fritt anses innebära att finsk lagstiftning inte kan försätta en person bosatt i Finland i en mer fördelaktig ställning än en person som bor i en annan medlemsstat. I ärendet framfördes inga grunder för att behandla en fordonsägare bosatt utomlands och i detta fall inom Europeiska unionen annorlunda i jämförelse med en ägare bosatt i Finland.

Kravet framstod som ännu mer ogrundat, då det kan undvikas på det sätt som verket meddelat genom att ingå ett avtal om e-faktura. När e-faktura används är sändningen av skattsedeln inte bunden till den adress som införts i registret. Det har inte lagts fram någon utredning om hur Trafiksäkerhetsverket har uppfyllt sin rådgivnings- och handledningsskyldighet i ärendet och det

fanns inga anvisningar eller råd på myndighetens webbplats. Av dessa orsaker inledde BJO en undersökning av ärendet på eget initiativ.

Kommunikationsministeriet (KM) höll med BJO om att bestämmelsen i fordonsskatteförordningen förutsatte administrativa arrangemang av personer bosatta utomlands som inte krävs av fordonsägare bosatta i Finland. Med beaktande av kravet på icke-diskriminering bör ägare bosatta utomlands inte av den anledningen att de är bosatta utomlands tvingas överföra besittningen av fordonet åt en annan person för att skattsedeln ska kunna skickas. Kravet i fråga kan förhindra uppfyllandet av personernas rätt att röra sig fritt. Ministeriet meddelade att åtgärder vidtas för att upphäva bestämmelsen i förordningen.

Dessutom anser ministeriet att Trafiksäkerhetsverket har haft förhöjd service- och rådgivningsskyldighet i ärendet på grund av följderna av försummad skattebetalning. Rådgivningsskyldigheten skulle ha fullgjorts om verket hade skickat ägaren en påminnelse om att göra en anmälan om fordonets innehavare. KM förutsätter att Trafiksäkerhetsverket utvecklar sin rådgivning så att verket aktivt ger anvisningar och råd till skatteskyldiga bosatta utomlands. Trafiksäkerhetsverket kunde t.ex. på sina webbsidor publicera allmänna anvisningar om hur man ska gå till väga när man flyttar utomlands.

BJO ansåg att KM:s korrigerande åtgärder var lämpliga. BJO bad ministeriet att senast den 31 december 2018 meddela hur dessa åtgärder har framskridit (1219/2018*).

Enligt KM:s utredning har statsrådets allmänna sammanträde den 19 december 2018 gett statsrådets förordning om ändring av statsrådets förordning om registrering av fordon. Med beslutet upphävdes 9 § 3 mom. i förordningen. Ändringen träder i kraft den 1 januari 2019. Trafiksäkerhetsverket har med anledning av det avgörande som gavs den 28 juni 2018 gett anvisningar på sin webbplats om hur man ska förfara när man flyttar utomlands och tydligt meddelat att man inte sänder skattsedlar utomlands. Eftersom fordonsskattens e-faktura alltid sänds till kundens nätbank, uppmanas kunden att för att undvika problem ta fordonsskattens e-faktura i bruk.

4.21

Miljöärenden

Som miljöärenden statistikförs främst ärenden som gäller planläggning och byggande samt naturskydd, miljövard, miljötillstånd, miljö- och hälsoskydd och avfallshantering samt vattenärenden som tillhör miljöministeriets förvaltningsområde. Dessa ärenden behandlas emellertid av flera olika myndigheter. Miljöklagomålen avgjordes av BJO *Maija Sakslin*. Huvudfördragare var referendarierådet *Erkki Hännikäinen*. Miljöärenden föredrogs också äldre JO-sekreterare *Jouni Toivola*.

4.21.1

LAGSTIFTNINGSDÄRNINGAR OCH ÄNDRINGAR INOM VERKSAMHETSMILJÖN

Regeringen lämnade den 8 mars 2018 en proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om verkställigheten av landskapsreformen och om omorganisering av statens tillstånds-, styrnings- och tillsynsuppgifter (RP 14/2018 rd). I propositionen föreslås att Statens tillstånds- och tillsynsmyndighet (LUOVA) ska grundas. Till myndigheten koncentreras merparten av de uppgifter som har skötts av regionförvaltningsverken och Tillstånds- och tillsynsverket för hälsovården (Valvira) samt bl.a. en del av de statens uppgifter inom miljöförvaltningen som hör till de närings-, trafik- och miljöcentraler (NTM-centraler), som föreslås bli nedlagda. LUOVA skulle ha riksomfattande behörighet. Behandling av regeringens proposition har förfallit.

Miljöministeriet tillsatte i april en parlamentarisk uppföljningsgrupp och en arbetsgrupp med tanke på beredningen av totalreformen av markanvändnings- och bygglagen. Gruppen har medlemmar från alla partier som finns representerade i riksdagen. Uppföljningsgruppen ska ta ställning till de huvudsakliga riktlinjerna för reformen, utvärdera beredningsarbetet och främja en sådan dia-



log mellan framför allt de politiska aktörerna som gagnar reformen.

Samtidigt tillsatte ministeriet en arbetsgrupp, som utifrån uppföljningsgruppens riktlinjer ska utarbeta ett förslag till ny markanvändnings- och bygglag. Dessutom tillsatte ministeriet i maj ett forum för intressegrupper, som har i uppgift att säkerställa att det förs en bred dialog och att det finns expertis som kan anlitas fullt ut i reformarbetet.

Regeringen fortsatte i enlighet med statsminister Sipiläs regeringsprogram med åtgärderna som har som mål att häva onödiga bestämmelser och lätta på den administrativa bördan i miljöärenden. Regeringsprogrammet innehåller ett stort antal skrivelser för att bl.a. göra tillstånds- och besvärprocesserna smidigare, öka bostadsproduktionen och rationalisera styrningen av placeringen av detaljhandel.

Regeringen lämnade i slutet av november en proposition till riksdagen (RP 269/2018 rd), som möjliggör samtidig behandling av vissa miljörelaterade tillstånd. I modellen med ett enda serviceställe kan den som ansöker om tillstånd på en och samma gång elektroniskt ansöka om tillstånd hos flera myndigheter.

Samtidigt lämnade regeringen en proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av miljöskyddslagen och vattenlagen (RP 268/2018 rd). Lagen skulle förpliktiga till att man i första hand endera via e-post eller via ärendehanteringssystem lämnar in ansökningshandlingar som gäller tillstånd för vattenhushållning och miljöärenden till myndigheten.

I december godkände riksdagen en ändring i miljölagen, med vilken man till lagen fogade ett nytt kapitel 10 a om ett preliminärt anmälningsförfarande, som är enklare än tillståndsförfarandet. Den överlägset största enskilda funktion som förs över till anmälningsförfarandet är djurstallar. De uppskattas uppgå till 3 800 stycken. Förfarandet minskar den administrativa bördan, framförallt för verksamhetsutövaren. Myndigheten ger ett meddelande om beslutet och kan vid behov ge bestämmelser som gäller verksamheten i beslutet. Meddelandet ska ges inom utsatt tid innan verksamheten inleds. Verksamheten får inledas vid den tidpunkt som meddelats, om myndigheten inte innan dess förbjuder detta.

I december fattade statsrådet beslut om att komplettera Natura 2000-nätverket. Nätverket utvidgas med områden som är värdefulla med tanke på den marina undervattensmiljön. Samtidigt uppdaterades uppgifterna om Naturaområden som har en naturvetenskaplig karaktär. Bl.a. inkluderades saimenvikaren i grunderna för skyddet av Naturaområdet i Puruvesi.

4.21.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN

Klagomålen gällde i huvudsak kommunala miljömyndigheter men också NTM-centraler, regionala förvaltningsverk och miljöministeriet samt vissa andra enskilda miljömyndigheter. Klagomål om tekniska sektorn i flera kommuner och några som

gällde Säkerhets- och kemikalieverket (TUKES) och Strålsäkerhetscentralen (STUK) behandlades också inom ärendegruppen gällande miljöfrågor.

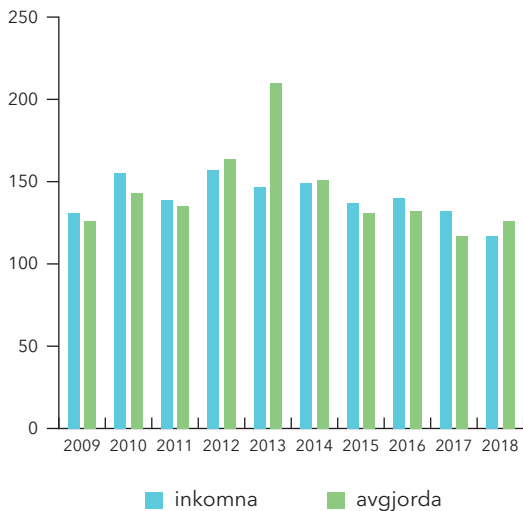
År 2018 inkom 116 klagomål och något flera, 126, avgjordes. Privatpersoner skrev om sina tillstånds-, tillsyns-, plan- och liknande ärenden. Om mera omfattande miljöfrågor, som t.ex. klimatförändringen, lämnas i allmänhet inga klagomål in. En betydande orsak till detta kan vara att det i frågan saknas eller är svårt att visa objektet för klagomålet och det beslut, den åtgärd eller något annat förfarande, som klagomålet skulle rikta sig mot.

JO ombads i flera klagomål att ingripa i ärenden som fortfarande behandlades eller där parterna fortfarande hade möjligheter att inkomma med anmärkningar och besvär som lagen erbjuder. JO ingriper ofta inte i ett sådant här anhängiggjort ärende, och cirka var femte avgjort miljöklagomål var sådant. JO:s uppgift är inte att ta ställning till eller inverka på hur en behörig myndighet ska avgöra ett ärende som ingår i dess befogenheter. Å andra sidan sökte man ofta hjälp efter att man redan hade anlitat alla ordinära vägar för sökande av ändring. I flera klagomål bad man om att det ska göras ändringar i myndighetsbeslut. JO är emellertid inte behörig att ändra myndighetsbeslut.

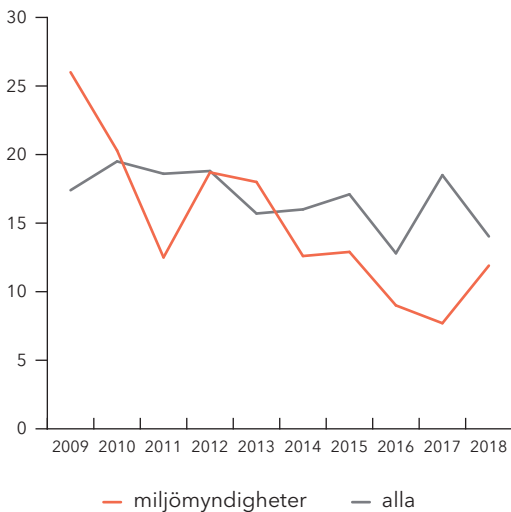
Det typiska för miljöklagomål är att de har behandlats av flera olika myndigheter, vilka ofta samtidigt har tillämpat flera olika lagar. Ofta sträcker sig händelserna som är föremål för klagomål över en lång tidsperiod. Över två år gamla händelser undersöks i regel inte, om det inte föreligger särskilda skäl för en undersökning. Allvarliga lagstridiga förfaranden eller kränkningar av de grundläggande rättigheterna konstateras endast sällan i de miljöklagomål som anfördes till JO.

Inom miljöärenden föranledde ungefär vart åttonde klagomål till åtgärder. Detta är mindre än i genomsnitt. 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.

I ärenden som gällde byggnadstillsyn, miljöövervakning och miljö- och hälsoskydd anfördes ofta klagomål över det, att i ärendet inte har vid-



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2009–2018



Åtgärdsprocent under åren 2009–2018

tagits övervakningsåtgärder eller att de inte har varit tillräckliga. Då gavs klaganden anvisningar om att denna har möjlighet att anhängiggöra ärendet som tillsynsärende hos en myndighet. Tillsynsmyndigheten uppmärksammades också på att överklagbara beslut ska meddelas parterna.

Också klagomål som gällde bostadsinspektioner (t.ex. 4820/2017), ett klagomål som gällde motstridiga uppgifter om byggnadsrätt som getts av byggnadstillsynen (3307/2018), klagomål om överföring av transport av slambrunnsslam till kommunen (381 och 609/2017) och klagomål som gällde övervakningen av vattenlagen (2510 och 6288/2017) behandlades.

Möjligheterna att överföra klagomål till andra myndigheter (NTM-centraller och regionförvaltningsverk) har minskat bl.a. därför att NTM-centrallernas roll i ärenden enligt markanvändnings- och bygglagen ändrades 2017 och blev endast konsultativ.

4.21.3 AVGÖRANDEN

Flertalet av klagomålen gällde bestämmelsen i 21 § i grundlagen om att var och en har 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. Även 23 § i förvaltningslagen säger att ett ärende ska behandlas utan ogrundat dröjsmål.

AVGÖRANDEN SOM GÄLLER DRÖJSMÅL I BEHANDLING AV ÄRENDEN

Dröjsmål i behandlingen av återförvisade tillståndsärenden

Förvaltningsdomstolen hade på grund av ett besvär upphävt nämndens beslut om miljötillstånd och tillstånd för tagande och krossning av bergsmaterial bl.a. med motiveringen att verksamhetens konsekvenser inte hade utretts vad gäller en

naturlig källa på den klagandes fastighet. Förvaltningsdomstolen hade återförvisat ansökningarna för ny behandling och till sitt beslut bifogat anvisningar om förfarings sättet och de tilläggsutredningar som behövdes.

Efter återförvisningsbeslutet hade kommunen inte skilt hört med den sökande om denne önskar fortsätta med sin ansökan. Man hade inte heller bett den sökande om de tilläggsutredningar som avsågs i förvaltningsdomstolens beslut. Den klagande (den sökande) hade dock efter återförvisningsbeslutet själv kontaktat kommunen. Den klagande hade kompletterat sina ansökningar med ett utlåtande från ProAgraria Södra Österbotten, som gällde källans existens och sedermera visat kommunen en täktplan över ett område som var större än i den ursprungliga planen, samt frågat hur denna inverkar på tillståndsavgifterna.

Den klagande hade dock inte ändrat sin ansökan utan hållit sig till den ursprungliga ansökan. Den klagande hade också diskuterat med byggnadsinspektören-miljösekreteraren om att komplettera ansökan med de tilläggsutredningar som nämndes i förvaltningsdomstolens beslut.

Man kunde inte anse att inga åtgärder vidtagits i ärendet med tanke på de återförvistade tillståndsärendena. Detta påstods i klagomålet. Behandlingen av tillståndsärendena hade dock fördröjts och behandlingen var helt klart ännu inte avslutad, när det gått cirka ett år och två månader efter att återförvisningsbesluten getts (1146/2018).

Tillsyn utan dröjsmål vid störande buller och lukt

De klagande kritiserade stadens miljötjänster och förfarings sätten vid miljöhälsovården vid tillsynen av den bullerförening och den luktolägenhet som kom från luftkonditioneringsapparaten vid en restaurang som fanns i fastighetsbolaget. Enligt klagomålet orsakade bullret och fettlukten från restaurangens luftkonditioneringsapparat hälsoolägenheter för fastighetsbolagets invånare, för vilka situationen varit ohållbar i nästan två år redan.

Bullerförening konstaterades vid den första tillsynsmätningen i juni 2016, då man upptäckte att luftkonditioneringsapparaten också orsakade

luktolägenheter. Enligt kontrollmätningarna i slutet av mars 2018 och efter de uppmaningar som gavs i inspektionsprotokollet ansåg man att situationen åtgärdats tillräckligt. Behandlingen av ärendet, från det att det anhängiggjordes tills att man konstaterade att situationen rättats till, räckte ett år och nio månader. Bl.a. det att bullerföreningen inte försvann efter den första uppmaningen och med de åtgärder som verksamhetsutövaren meddelat att vidtagits efter den, verkade för sin del ha lett till att behandlingen räckte så länge.

Behandlingstiden hade troligtvis gått att förkorta så att miljötjänsterna redan i protokollet från den första inspektionen i juni 2016 ställt upp en rimlig tidsfrist för genomförandet av uppmaningen att vidta åtgärder. De nya mätningarna hade då troligen blivit genomförda tidigare än i juli 2017.

Behandlingstiden kunde troligen också ha förkortats genom att miljötjänsterna efter att tidsfristen och tilläggstiden för de utredningar som uppmanades att lämnas in i protokollet från ommätningarna gått ut, samt efter att restaurangföretaget meddelat att situationen åtgärdats, skulle ha meddelat restaurangföretagaren att rättshandlingar mellan restaurangföretaget och byggfirman och de problem som dessa medför i regel inte i sådana här fall kan anses vara en tillräcklig grund att skjuta upp påbörjandet av korrigeringsåtgärderna. Samtidigt hade man vid behov kunnat ge restaurangföretaget en skriftlig uppmaning med tidsfrister för när korrigeringsåtgärderna ska vara genomförda.

Å andra sidan var det osäkert om situationen genom detta tillvägagångssätt hade blivit åtgärdad och ärendet slutbehandlat mycket tidigare. Om verksamhetsutövaren inte hade varit beredd att agera snabbare, hade tillsynsmyndigheten i sista hand varit tvungen att påbörja förvaltningstvångsåtgärder med det beredningsskede, hörandeförfarande och eventuella behandlingar i nämnder (och möjligheter att anföra besvär) som detta innebär.

Fastän ärendet troligen i viss mån kunde ha skötts snabbare om man gjort på detta sätt, ansåg BJO att man i behandlingen av ärendet inte orsakat lagstridigt ogrundat dröjsmål. Med tanke på god förvaltning hade det dock varit lämpligt att sköta ärendet enligt ovan nämnda förfarings sätt,

som främjat en snabbare behandling. BJO delgav Lahtis stads byggnads- och miljötillståndsnämnd och byggnads- och miljötillsyn sin åsikt (7151/2017).

Dröjsmål i övervakning av nedskräpning

Den klagande kritiserade miljönämndens, miljö-tjänsternas och tjänsteinnehavarnas förfarande i tillsynen över nedskräpningen av grannfastigheten till den klagandes sommarvilla. Enligt den klagande var situationen vid fastigheten i stort sett oförändrad i förhållande till situationen i samband med den första inspektionen, alltså samma som situationen för tre år sedan.

Vad gällde hur behandlingen av nedskräpnings-ärendet framskred förhöll sig BJO kritiskt till att den följande inspektionen efter dem som gjordes i augusti och december 2014 gjordes först i maj 2016, alltså ett år och fem månader efter inspektionen i december 2014. Därtill gick det en lång tid, över ett år och sju månader, från den tidsfrist för att städa upp – i slutet av juni 2016 – som ställdes upp i samband med inspektionen i maj 2016, tills man i februari 2018 gjorde följande inspektion av fastigheten. Efter detta verkar myndighetsåtgärderna i ärendet ha framskridit snabbare.

BJO ansåg att det med tanke på god förvaltning inte heller var lämpligt att man i samband med den inspektion i december 2014, som följde på inspektionen i augusti 2014, i följande skede fortsatte behandlingen av ärendet endast med en tredje inspektion i maj 2016 och en uppmaning i inspektionsprotokollet om att städa upp fastigheten innan utgången av juni 2016. Med tanke på en snabbare behandling av ärendet hade det funnits grunder för att man vid den tredje inspektionen konstaterat situationen och antecknat den i protokollet.

Efter detta skulle man utan dröjsmål ha skickat ett brev om hörande åt dem som var ansvariga för nedskräpningen. I brevet skulle man också meddelat att ärendet som förpliktigade till att städa upp förs till miljönämnden för behandling och ärendet skulle redan i detta skede ha förts till nämnden för behandling. På detta sätt skulle man antagligen kunnat få ett överklagbart beslut om

skyldigheten att städa upp redan år 2016. Nu gavs det genom miljönämndens beslut i mars 2018 (6952/2017).

En anhängiggjord planändring förlängde behandlingen av byggnadstillsynsärende

Byggnadsinspektören hade i januari 2014 uppmanat fastighetens ägare att innan utgången av juni rätta till den lagstridiga situation som uppstått på grund av renoveringsarbeten som genomförts i en strandbastu utan bygglov eller åtgärdstillstånd. I november gav byggnadsinspektören en ny uppmaning om att situationen ska rättas till inom tre månader från mottagandet av delgivningen. Fastighetsägaren hade innan uppmaningen getts meddelat att denne hade för avsikt att ändra stranddetaljplanen. Efter detta skulle troligen i efterhand ansökts om tillstånd.

Planändringsprojektet avbröts sedermera och kommunen fick kännedom om detta i maj 2017. Vid den syn som verkställdes i september noterade byggnadsinspektören att man på basen av uppmaningen genomfört sådana återställande ändringar i byggnaden att det inte längre verkade behövas vidare byggnadstillsynsåtgärder i ärendet. Den tidsfrist som gavs för att rätta till situationen gick ut under första hälften av 2015. Det räckte alltså långt över två år innan man utförde tillsynsåtgärder och tillsynsärendet blev färdigbehandlat.

I byggnads- och miljösektorns utredning konstaterades att man efter att planändringen inletts inte med inspektioner övervakat genomförandet av uppmaningen, eftersom den lagstridiga situationen inte var till sin natur sådan eller så pass allvarlig att den krävde omedelbara åtgärder.

BJO konstaterade att det att ett sådant ärende för ändring av detaljplan eller stranddetaljplan som kan slopa en bygginskränkning som hindrar ett bygglov är anhängigt inte i regel kan anses vara en godtagbar grund för dröjsmål i behandlingen av ett byggnadstillsynsärende, så att den väntar på att den eventuella planändringen ska träda i kraft. I det ärende som avsågs i klagomålet förekom inga sådana aspekter som skulle ha talat för att man kan avvika från huvudregeln, på basis av vilka det

skulle ha varit godtagbart att på grund av det anhängiga ärendet för ändring av stranddetaljplanen skjuta upp de fortsatta åtgärder som var nödvändiga i ärendet.

Med tanke på god förvaltning kunde inte dröjsmålet i behandlingen av byggnadstillsynsärendet anses lämpligt och ärendet borde ha behandlats snabbare.

BJO delgav kommunens byggnads- och miljösektor samt kommunens byggnadstillsyn sin åsikt (5894/2017).

Dröjsmål i behandlingen av byggnadstillsyns-ärenden och undantagslovsärende

Den klagande kritiserade Toivakka kommuns tidigare miljösektors förfarande, som gällde två undantagslovsärenden, två byggnadstillsynsärenden som länge varit på hälft och ett undantagslovsärende som anknöt till det ena byggnadstillsynsärendet.

Enligt de uppgifter som framgår av handlingarna hade det byggnadstillsynsärende som gällde bastubyggnaden vid fastighet A behandlats i miljönämnden i december 2012. Nämnden hade då beslutat att ålägga ägaren att flytta bastun som byggts utan bygg- och undantagslov till den byggnadsyta som anvisades i detaljplanen. Efter detta hade behandlingen av byggnadstillsynsärendet och undantagslovsärendet för bastun inte framskridit på flera år.

Också det byggnadstillsynsärende som gällde bastun vid fastighet B hade behandlats i december 2012, när nämnden uppmanade att lov för ändring av användningssyfte ska sökas. Inte heller behandlingen av detta byggnadstillsynsärende hade fort skridit efter detta. Behandlingen av ärendena hade således i princip inte sedan de beslut som fattades i december 2012 fram till den utredning som lämnades åt BJO i april 2018 som en följd av klagomålet framskridit alls under drygt fem år och fyra månader.

Först efter detta hade kommunen till slut under sommaren 2018 fattat beslut som *de facto* innebar en betydande vändning i att slutföra behandlingen av de aktuella tillsynsärendena och undan-

tagslovsärendet. I den detaljplaneändring som gällde området för fastighet A och som godkändes i juni 2018, gjordes det område som ska planteras smalare. Detta ledde till att byggnaden befann sig på byggytan och bygglov beviljades. Innehavarna till fastighet B hade sedermera ansökt om undantagslov för bastun. Undantagslovet beviljades i juni 2018. Det handlade således som beslut, med vilka man kunde anse att den situation som stred mot bestämmelser och regler upphört, som gjorde att det verkade bli onödigt att fortsätta att behandla byggnadstillsynsärendena och undantagslovsärendet.

Den nuvarande miljönämnden hade i sin utredning konstaterat som orsak till dröjsmålet i behandlingen av ärendena att ärendena varit obehandlade och på hälft under flera år på grund av deras speciella drag. När den tekniska direktören under 2017 haft hand om både byggnadsinspektörens och miljöskyddsekreterarens tjänster, hade kommunen inte haft resurser att reda ut gamla ärenden, utan man hade varit tvungna att prioritera behandlingen av nya ärenden.

BJO konstaterade att det av handlingarna inte framgick några sådana särskilda skäl som kan anses vara godtagbara grunder för att behandlingen av ärendena dröjt. Sådana skulle ha varit t.ex. besvärprocesser som gäller beslut och avgöranden om returnering i anslutning till dessa samt ny behandling.

BJO konstaterade att knappa personalresurser för de aktuella uppgifterna i regel inte kan anses vara godtagbara grunder för att behandlingen av ärenden dröjer. Myndigheten ska med de tillbudsstående metoderna vidta åtgärder för att korrigera olägenheter som stör verksamheten och deras konsekvenser samt i mån av möjlighet skaffa tilläggsresurser eller rikta om de tilläggsresurser som finns för att sköta uppgifterna tillräckligt smidigt.

Den möjligtvis godkända och ikraftträdde planändringen kunde avlägsna bygginskränknigen som utgör ett hinder beviljande av bygglov. BJO konstaterade för tydlighetens skull att en dylik anhängighet och väntan på ikraftträdande av ett ärende för ändring av detaljplan inte i regel kan anses vara en godkänd orsak för att förlänga behandlingen av ett byggnadstillsynsärende. Inte

heller det att ett tillståndsärende som gäller byggskränkning är anhängigt kan i regel anses vara hinder för att med lämpliga åtgärder fortsätta behandlingen av ett byggnadstillsynsärende som gäller ett byggprojekt som strider mot byggskränningen.

Endast i de fall när den lagstridiga byggsituationen går att rätta till endast med ett bygglov, anses det att bygglovsärendet är anhängigt i regel vara en grund för att skjuta upp den fortsatta behandlingen av byggnadstillsynsärendet tills man fått ett lagakraftvunnet beslut i ärendet. Ett positivt lovbeslut kan leda till att den fortsatta behandlingen förfaller, ett negativt beslut å sin sida till att man ska fortsätta för att rätta till situationen.

Dröjsmålet i behandlingen kan i det aktuella fallet anses bero på att byggnadstillsynsmyndigheten inte efter de beslut som fattades i december 2012 på ett tillbörligt sätt skött de fortsatta åtgärder som hör till tillsynsärenden av detta slag, med vilka man strävar efter att rätta till den situation som strider mot regler och bestämmelser. Vad gäller undantagslovsärendet hade man inte heller med de metoder som för myndigheten står till buds sett till att tillståndsärendet framskridit och avgjorts eller alternativt rätt ut om den sökande går vidare med sin ansökan, då ett eventuellt tillbakadragande hade lett till att frågan upplösts. Ärendena hade således utan grund varit på hälft och utan behandlingsåtgärder i stort sett i över fem års tid.

BJO ansåg att byggnadstillsynsärendena och undantagslovsärendet inte behandlats utan ogrundat dröjsmål fördröjning. Förfarandet var till dessa delar lagstridigt. Miljönämnden och den tidigare miljösektorn borde ha sett till att de ärenden som det hörde till organet att behandla hade behandlats snabbare.

Vad gällde de två beslut om undantagslov som kritiserades i klagomålet konstaterade BJO att motiveringarna till besluten var bristfälliga.

BJO gav miljönämnden i Toivakka kommun en anmärkning för ogrundat dröjsmål i behandlingen av ärendena. BJO delgav också nämnden sin uppfattning om att motiveringarna i besluten om undantagslov var bristfälliga (4469/2017).

En begäran om omprövning behandlades inte brådskande

Den klagande hade hösten 2016 lämnat in en ansökan om understöd till kommunen. I och med den nya lagen blev det fr.o.m. den 1 januari 2017 Finansierings- och utvecklingscentralens för boendet (ARA) uppgift att fatta beslut om reparationsunderstöd. ARA avgjorde den klagandes ansökan i maj. Den klagande lämnade i maj in en begäran till ARA om omprövning av beslutet och frågade i juli hur behandlingen av ärendet framskrider, men man kunde inte ge den klagande svar på detta och den klagande meddelades inte på det sätt som lagen föreskriver en uppskattning om när ett beslut kommer att fattas. Den klagande fick ett beslut på sin begäran om omprövning först i december 2017, alltså efter sex och en halv månad. Detta var tre gånger längre än den genomsnittliga behandlingstiden som ARA uppgett.

Enligt ARA:s utredning handlade det om en ny uppgift, som avvek från de övriga understöd som ARA beviljar. Målgruppen bestod av personer och antalet ansökningar på årsnivå var stort, ungefär 4 500 ansökningar. ARA skaffade ett nytt elektroniskt ansöknings- och hanteringsystem för understödet. Systemets leverantör klarade dock inte av att leverera systemet enligt avtal, så att systemet skulle vara i fullt bruk i februari 2017.

Systemet hade tagits stegvis i bruk så att man kunnat lämna in ansökningar från början av februari och att man i systemet kunnat fatta beslut om understöd från början av maj 2017. Vid den tidpunkt när utredningen lämnades in, i oktober 2017, hade systemleverantören ännu inte kunnat leverera den process som krävdes för att kunna behandla begäran om omprövning. Även om man inte fullt ut kunde använda det elektroniska systemet för beslutsfattande, hade man enligt ARA fattat beslut utan dröjsmål.

Enligt BJO hade man vid ARA i behandlingen av begäran om omprövning som gällde beslut om reparationsunderstöd inte uppfyllt kravet på behandling utan dröjsmål, som hör till det i grundlagen tryggade rättsskyddet. Enligt BJO hade begäran om omprövning inte så som förvaltningslagen

kräver behandlats brådskande, vilket ledde till att också den totala behandlingstiden vid ARA för ärendet blev oskäligt lång.

I laglighetsövervakningen har man vanligtvis ansett att omständigheter som berör resurserna och arbetsmängden inte godtas som förklaring till avvikelser från de förutsättningar för behandling av ärendet som det som grundläggande fri- och rättighet tryggade rättsskyddet innebär. Myndigheten ska ordna sin verksamhet så att behandlingen av ärenden inte fördröjs på grund av tekniska hjälpmedel, som t.ex. att ett nytt ärendehanteringssystem ska tas i bruk (4606/2017*).

Dröjsmål i behandlingen av en åtgärdsbegäran riktad till kommunens byggnadstillsyn

Den klagande kritiserade kommunens tillvägagångssätt vid behandlingen av en åtgärdsbegäran. Begäran gällde att byggnader som byggts på den klagandes fastighet och byggnadstillbehör som förvarats på fastigheten först bort utan den klagandes samtycke. Byggnadsinspektören hade som svar på brevet med åtgärdsbegäran uppgett att ärendet med tanke på eventuella fortsatta åtgärder förblivit oklart. Därtill verkade den klagande ha fått den uppfattningen att ärendet inte framskred inom byggnadstillsynen. Den klagande fäste uppmärksamhet vid att denne inte fått något överklagbart beslut.

Av 182 § i markanvändnings- och bygglagen framgår att om någon vidtar åtgärder som strider mot bestämmelser som ingår i denna lag eller som utfärdats eller meddelats med stöd av den eller försummar en skyldighet som baserar sig på dem, får kommunens byggnadstillsynsmyndighet genom sitt beslut ålägga den som tredskas att inom utsatt tid rätta till det som gjorts eller försummats. Ett förbud eller förordnande som myndigheten utfärdar kan förenas med vite eller hot om att den åtgärd som inte vidtagits utförs på den försumliges bekostnad.

Enligt BJO hade det när man behandlade den klagandes åtgärdsbegäran funnits skäl att förfara så att man i stället för att svara på brevet hade fortsatt beredningen av ärendet bl.a. genom att begära en skriftlig utredning av den person som uppgavs

som byggare och som den som förvarade materialet. Därtill borde man detaljerat ha rätt ut de uppgifter som behövs för att fastställa om den aktuella byggnaden behöver anmälas eller lov, som byggnadens mått, konstruktion, användningssyfte och placering i förhållande till gränserna samt om förvaringen av materialet strider mot markanvändnings- och bygglagen.

Efter detta hade det varit motiverat att med ett överklagbart beslut föra ärendet för avgörande till den myndighetsnämnd som fungerar som byggnadstillsynsmyndighet, också i det fall att åtgärdsbegäran eventuellt hade fått avslag med motiveringen att det enligt byggnadstillsynsnämnden handlar om en byggnad som inte kräver anmälan eller lov och att förvaringen av materialet inte strider mot markanvändnings- och bygglagen.

BJO delgav myndighetsnämnden och byggnadstillsynen vid Siilinjärvi kommun sin uppfattning om förfarande som är förenligt med god förvaltning vid behandlingen av åtgärdsbegäran (3774/2017).

AVGÖRANDE SOM GÄLLER SÖKANDE AV ÄNDRING

Felaktiga anvisningar för sökande av ändring

En miljöförening hade kommit med ett initiativ till kommunen om inrättande av ett naturskyddsområde på ett område som kommunen äger. Livskraftsutskottet (kommunens miljöförvaltningsmyndighet) hade efter utredningar beslutat att man inte inrättar ett naturskyddsområde och bifogat en besväransvisning till förvaltningsdomstolen till beslutet.

I utskottets beslut handlade det inte om ett beslut om inrättande av naturskyddsområde enligt naturvårdslagen, som fattas av NTM-centralen, utan om kommunens beslut om huruvida den som markägare ansöker om inrättande av privat naturskyddsområde hos NTM-centralen eller inte. När utskottet beslutade att ett "naturskyddsområde inte inrättas", beslutade utskottet att kommunen inte lämnar in en sådan ansökan till NTM-centralen och föreningens initiativ blev avslaget.

För begäran om omprövning gällde bestämmelserna i kommunallagen. Man begärde en omprövning av utskottets beslut hos utskottet. Om det handlade om ett beslut som endast gällde beredning eller verkställande, kunde man inte söka om ändring.

En kommuns beslut om att ett inlämnat invånarinitiativ inte föranleder åtgärder, har ansetts endast gälla beredning, likaså ett beslut som angår inlämnande av en ansökan, framställning eller liknande. Man kan då inte ansöka om ändring genom besvär eller med begäran om omprövning. Om fel som skett under beredningen kan man lämna in besvär i samband med det avgörande som ges i huvudärendet.

Eftersom utskottet beslutat att man inte lämnar in en ansökan, gavs dock inte något sådant avgörande (av NTM-centralen). Utskottets beslut var inte heller endast beredande, utan ett slutgiltigt avgörande om att kommunen inte lämnar in en ansökan till NTM-centralen, må så vara att kommunen i ett senare skede kan komma fram till ett annat slutresultat.

Dessa faktorer talade för den tolkningen att utskottets beslut var ett överklagbart avgörande. Det möjliga sättet att begära omprövning av utskottets beslut var dock inte ett besvär hos förvaltningsdomstolen. Enligt BJO borde man till utskottets beslut ha bifogat anvisningar för sökande av ändring för hur en begäran om omprövning enligt kommunallagen görs.

Miljöföreningen hade oberoende av de felaktiga anvisningarna för sökande av ändring sökt rättelse i utskottets beslut och inte besvärat sig hos förvaltningsdomstolen. Utskottet hade gett avslag på begäran om omprövning och föreningen hade nöjt sig med utskottets beslut.

BJO fäste också kommunens uppmärksamhet vid att felaktiga besvär-anvisningar kan leda till besvär och att besvär inte undersöks i förvaltningsdomstolen. Enligt förvaltningsprocesslagen kan också en kommun åläggas att ersätta en annan parts rättegångskostnader. Då frågan om ersättningsskyldighet prövas ska särskilt beaktas om rättegången har orsakats av ett fel hos myndigheterna.

Det finns dock endast lite rättspraxis om att en kommun på grund av felaktiga besvär-anvisningar skulle ha ålagts att ersätta rättegångskostnaderna för den som söker ändring. De som söker ändring kommer inte alltid ihåg att begära om att rättegångskostnaderna ska ersättas och det är då möjligt att den som söker ändring själv får erlägga kostnaderna. Det är också på grund av detta viktigt att anvisningarna för sökande av ändring är korrekta (6838/2017).

En besvär-anvisning borde ha bifogats till nämndens beslut i ett skadeståndsärende

Stadens tekniska nämnd hade gett avslag bl.a. på den klagandes begäran om omprövning i ett ärende som gällde skadeståndsyrkande för skador orsakade av avloppsöversvämning. Till den tekniska nämndens beslut hade ett meddelande om besvär-förbud fogats. I beslutet konstaterades att grunderna för besvär-förbudet var följande. ”Enligt 34 § i lagen om vattentjänster (119/2001) behandlas tvistemål mellan ett vattentjänstverk och en kund som gäller en fastighets vattentjänster vid tingsrätten. Talan väcks i tingsrätten på den orten där den fastighet som anslutits till verket är belägen. En kund som är en konsument kan föra tvister gällande avtalsvillkoren för vattentjänsterna förbehandling i konsumenttvistenämnden, till de delar som dessa hör till nämndens verksamhetsområde (www.kuluttaja-riita.fi/sv), samt väcka talan i tingsrätten på sin hemort i Finland.”

BJO konstaterade att enligt högsta förvaltningsdomstolens avgörandepraxis kan man begära omprövning av kommunala myndigheters beslut som gäller privaträttsliga avtal eller ärenden som gäller skadeståndsyrkanden med kommunalbesvär enligt besvärsgrunderna i kommunallagen. I ett ärende som gäller kommunalbesvär (alltså förvaltningsprocessuell ordning) kan man inte avgöra om staden enligt skadeståndslagen är ersättningsskyldig. Däremot kan förvaltningsdomstolen utifrån kommunalbesväret undersöka lagenligheten hos det kommunala förvaltningsbeslutet i ett ärende som gäller ersättningssyrkande

ur ett offentlighetsrättsligt perspektiv, såvida det i besväret skulle ha framställts en besvärgrund enligt kommunallagen (t.ex. jävsinvändning).

BJO ansåg att man i samband med det beslut på begäran om omprövning som gavs av den tekniska nämnden förfarit felaktigt, när man till slutet bifogat ett meddelande om besvärshörsbud, trots att man borde ha bifogat besvärshörsanvisningar för att anföra ett kommunalbesvär.

BJO konstaterade att det dessutom uppfyller kraven på en god förvaltning att upplysa om möjligheten att anhängiggöra ett privaträttsligt skadeståndsyrkande för behandling i tingsrätt.

Klagomålet handlade också om hur direktören för vatten- och avloppsverket (numera direktören för affärsverket) förfarit felaktigt i behandlingen av den klagandes begäran om uppgifter om stadens avloppsnät. Direktören hade svarat den klagande via e-post. I svaren hade direktören nekat till att elektroniskt eller som papperskopia lämna ut ett utdrag ur nätverkskartan. Direktören hade då inte enligt vad som förutsätts i offentlighetslagen gett den klagande upplysningar om att ett ärende som gäller begäran om uppgifter kan föras till myndigheten för avgörande.

Direktören hörde sig inte heller skriftligen (via e-post) sig för med den som anhängiggjort begäran om uppgift om denne önskar att ärendet hänskjuts till myndigheten för avgörande och inte gett upplysningar om de avgifter som tas ut för behandlingen. BJO delgav tekniska nämnden och direktören för affärsverket sin uppfattning om vatten- och avloppsverkets direktörs felaktiga förfarande för kännedom (4270/2017).

ÖVRIGA AVGÖRANDE

Att höra grannarna i ett ärende som gäller undantagslov

För att kommunen ska befrias från sin skyldighet att bereda grannarna tillfälle att bli hörda med anledning av en ansökan, ska den säkerställa att det hörande av grannar som den sökande ordnar i ett ärende som gäller undantagslov genomförs på rätt sätt.

Enligt markanvändnings- och byggförordningen ska grannarna till en byggplats för vilken ansöks om undantag underrättas om ansökan och ges en tid av minst sju dagar att göra en anmärkning mot ansökan. Den sökande kan till sin ansökan foga en redogörelse över att grannarna är medvetna om projektet och även en redogörelse över deras eventuella ställningstaganden till projektet. Till de delar sökanden har lämnat in en adekvat utredning om att grannarna har hörts, är ett hörande ordnat av kommunen inte nödvändigt.

Hörandet är en del av att reda ut ärendet och att samla in de uppgifter som behövs för att fatta beslut. Hörandet är också viktigt med tanke på grannarnas rättsskydd, eftersom de genom hörandet får upplysningar om att ett byggprojekt som gäller deras rättigheter är anhängigt.

En av grannarna hade inte hörts med anledning av ansökan. Den nämnd som beviljat undantagslovet och den som berett ärendet hade helt skjutit över skulden på den sökande och konstaterat om den aktuella grannens begäran om utredning att ”den sökande troligen inte hade hört grannen i fråga”. Enligt BJO ska kommunen kontrollera att alla byggplatsens grannar beretts tillfälle att bli hörda och att byggprojektet är tillräckligt och korrekt preciserat i samband med hörandena. Om det förekommer brister i hörandena, ska den sökande beredas möjlighet att komplettera dem. Kommunen ska dock själv ha hand om detta.

Kommunen medgav i sin utredning att det är kommunens uppgift att kontrollera att hörandet genomförts korrekt. I det här fallet hade dock den som berett ärendet inte upptäckt bristerna i hörandena (2300/2018).

Att svara på en förfrågan och att överföra ett ärende

Den klagande hade i anslutning till delgeneralplanen velat utreda den fastighetsbildning som ägt rum efter moderfastighetsutredningen 1965 på vilken planen baserade sig på. Den klagande hade via telefon begärt staden lämna ut detaljerade utredningar över allt som hänt vid två fastigheter under åren 1965–2017. Tjänsteinnehavaren hade svarat att

staden inte innehar handlingarna för enskilda fastigheter, utan att de finns vid lantmäteribrån och att händelser som skett efter 1965 ska redas ut vid lantmäteribrån. Den klagande hade skriftligen förnyat sin begäran till staden, men denna begäran hade staden inte svarat på.

Enligt utredningen upprätthöll kommunen fastighetsregistret endast för detaljplaneområden med undantag av stranddetaljplaneområden. För områden utanför detaljplaneområden och stranddetaljplaneområden upprätthölls fastighetsregistret av lantmäteribrån, som utförde och registrerade fastighetsförrättningar på dessa områden och arkiverade handlingarna från förrättningarna.

Begäran om utredning gällde ett sådant område som inte hade någon i kraft varande detaljplan. Utredningen av det som nämndes i begäran hörde alltså inte till staden som upprätthållare av fastighetsregistret. Enligt förvaltningslagen borde staden ha överfört begäran om utredning åt lantmäteriverket för behandling och skriftligt underrättat avsändaren om överföringen. I den klagandes ärende hade man inte förfarit på detta sätt. God förvaltning förutsatte att man åtminstone borde ha svarat den klagande och upplysa denna om att ärendet hörde till lantmäteriverket (2951/2017).

Övervakningen av skyldigheten att mäta radon i offentliga lokaler bör förbättras

I klagomålet kritiserades Strålsäkerhetscentralens (STUK) verksamhet inom övervakningen av radonmätningarna i offentliga lokaler. Orsaken till kritiken var att man i en stor del av de lokaler som omfattas av skyldigheten att utföra mätningar inte har gjort dessa och således inte hade några uppgifter om i hur stor del av lokalerna halterna överstiger en nivå som kräver åtgärder.

BJO konstaterade att på frågor som gäller radonmätningar i offentliga lokaler ska främst bestämmelser om arbetsplatser i strålsäkerhetslagen och de bestämmelser som utfärdats med stöd av den samt av anvisande normer de anvisningar som gäller arbetsplatser och offentliga lokaler tillämpas. Offentliga lokaler är i princip arbetsplatsen för de arbetstagare som arbetar i lokalen.

Enligt BJO kunde man utifrån de nyheter som publicerats i media konstatera att trots den tillsynsverksamhet som STUK beskriver i sin utredning och den tillsyn som arbetarskyddsmyndigheter och hälsovårdsmyndigheter utövar, har man inte gjort radonmätningar i en mycket stor del av dessa arbetsplatser och offentliga lokaler, där radonhalten enligt strålsäkerhetslagen och med beaktande av de bestämmelser som utfärdats med stöd av den ska utredas.

Av STUK:s utredning kunde man inte med säkerhet och entydigt avgöra varför man inte i en mera omfattande utsträckning gjort mätningar i dessa lokaler. Man kunde dock göra den bedömningen att bl.a. arbetsgivarnas bristfälliga kunskap om skyldigheten att utföra mätningar som baserar sig på stålsäkerhetslagstiftningen och det att STUK:s radonövervakning vid arbetsplatser och offentliga lokaler till sin natur i främsta hand var baserad på handlingar och inte t.ex. på tillsyn som bygger på systematiska inspektioner av tillsynsobjekten inverkat på att mätningarna inte blivit gjorda.

Det verkade också vara typiskt för tillsynsverksamheten att de mest effektiva tillsynsåtgärderna för övervakning av att mätningarna utförts var tidsmässigt och regionalt begränsade kampanjer (eller utgick från olika typer av verksamhetslokaler). Det var också oklart om myndighetssamarbetet med ansvarsområdena för arbetarskyddet och kommunernas hälsovårdsmyndigheter med beaktande av tillsynsresurserna i praktiken genomfördes så effektivt som möjligt.

Enligt BJO förekom inga orsaker att misstänka att STUK på ett lagstridigt sätt försummat sina skyldigheter vad gällde övervakning av radonmätningar i offentliga lokaler (66/2017).

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 renhushållningsärenden, lantmäteriärenden, fastighetsinskrivningsärenden och ärenden som gäller livsmedel, veterinärvården och djurens välbefinnande. Sakområdet omfattade ärenden som ingår i JSM:s verksamhetsområde, ärenden som gäller kommunernas vägnämnder samt i regel ärenden som gäller jorddomstolarnas förfarande.

Ärendena inom detta sakområde avgjordes av BJO *Maija Sakslin*. Huvudföredragande var äldre JO-sekreterare *Mirja Tamminen*.



4.22.1

VERKSAMHETSMILJÖN

Inom JSM:s förvaltningsområde inrättades det nya Livsmedelsverket som inledde sin verksamhet den 1 januari 2019. I Livsmedelsverket kombinerades uppgifter som Livsmedelssäkerhetsverket (Evira) och Landsbygdsverket (Mavi) haft. Livsmedelsverket tog över de uppgifter från Lantmäteriverkets (LMV) central för ICT-tjänster som anknyter till produktion av informationsförvaltnings-tjänster för Livsmedelsverket samt även för andra ämbetsverk och institutioner inom JSM:s förvaltningsområde. Till Livsmedelsverket överfördes dessutom de uppgifter som anknyter till tillsynen av användningen av växtskyddsmedel från Säkerhets- och kemikalieverket.

Syftet med omorganiseringen av myndigheterna var att göra förvaltningsstrukturerna enhetligare och klarare, att effektivisera helhetsstyrningen inom sektorn och att främja utvecklingen av verksamhetskulturen och informationsförvaltningen och ett starkare beaktande av perspektivet för livsmedelskedjans aktörer i myndighetsverksamheten.

Enligt regeringens proposition främjar sammanläggningen av ämbetsverken bl.a. utvecklandet av elektroniska tjänster och förverkligandet av principen om ett enda serviceställe.

För att livsmedelsmarknaden ska fungera bättre och för att förhindra praxis som strider mot god affärssed grundades i administrativ anslutning till Livsmedelsverket en tjänst som livsmedelsmarknadsombudsman. Bestämmelser om livsmedelsmarknadsombudsmannen ingår i lagen om livsmedelsmarknaden som trädde i kraft den 1 januari 2019. Ombudsmannen är självständig och oberoende i sin verksamhet. Livsmedelsmarknadsombudsmannen ger rekommendationer, utlåtanden och förslag som hänför sig till verksamheten inom livsmedelskedjan samt ger aktörerna inom livsmedelskedjan information och råd om god affärssed. Dessutom har ombudsmannen tillsynsuppgifter enligt lagen om livsmedelsmarknaden.

Det stiftades en ny lag om Lantmäteriverket som ska förenkla bestämmelserna om LMV. Riksdagen beslöt med avvikelse från regeringens proposition att bestämmelserna om LMV:s service-

ställen fortfarande utfärdas genom förordningen av JSM. De ändringar inrättandet av Livsmedelsverket medförde gjordes också i bestämmelserna. Lagen om Lantmäteriverket trädde i kraft den 1 januari 2019.

Riksdagen godkände lagen om ett bostadsdatasystem och vissa lagar som har samband med den vilka trädde i kraft den 1 januari 2019. Fr.o.m. början av 2019 frångår stegvis bostadsaktiebolags aktiebrev i pappersform. I stället skapas ett inskrivningssystem som myndigheten ansvarar för. Efterhand samlas omfattande information om ägande och pantsättning av aktier och andra rättigheter som gäller bostadsaktier i det elektroniska aktielagenhetsregistret. LMV registrerar uppgifterna, förvaltar registret och ansvarar för dess informationsinnehåll. Ändring i ett beslut av LMV om registrering eller anteckning söks genom besvär hos tingsrätten på bolagets hemort.

Bostadsdatasystemet är en betydande reform som i synnerhet påverkar ägare av aktielägenheter och husbolag. Jord- och skogsbruksutskottet ansåg det vara viktigt att tjänster som gäller bostadsdatasystemet beaktar jämlikhet och är användarorienterade. Utbudet av bostadsdatasystemets tjänster ska inte begränsas enbart till elektroniska tjänster, utan LMV:s tjänster ska vara åtkomliga för alla även via nätverket av serviceställen och per post. Vid riksdagsbehandlingen underströk man att det informeras effektivt om bostadsdatasystemet.

Lagen om enskilda vägar från 1962 ersattes med en ny lag om enskilda vägar. Efter övergångstiden upphör kommunernas vägnämnder den 31 december 2019 som ett led i regeringsprogrammets målsättning att minska kommunernas uppgifter. Fr.o.m. den 1 januari 2019 överfördes de uppgifter kommunernas vägnämnder haft till LMV, tingsrätterna, närings-, trafik- och miljöcentralerna (NTM-centralerna) och kommunens byggnadstillsynsmyndighet.

Klandertalan som gäller vägnämnders beslut behandlas vid de tingsrätter som fungerar som jorddomstol. Överföringen av vägnämndens uppgifter till andra myndigheter förbättrar sakkunskapen vid behandlingen av ärenden. Å andra sidan ökar kostnadsrisken för vägdelägare när upp-

gifterna överförs till myndigheter som inte subventionerar behandlingen av ärenden som gäller enskilda vägar som kommunerna har gjort.

Riksdagen godkände lagen om ändring av den temporära lagen om finansiering av hållbart skogsbruk, som trädde i kraft den 16 januari 2019. Till lagen fogades en ny bestämmelse om att Finlands skogscentral får fatta beslut om beviljande av stöd för tidig vård av plantbestånd, tidig vård av ungskog och vitaliseringsgödning och om det slutliga stödbeloppet genom att utnyttja ett förfarande för automatiserat beslutsförfattande.

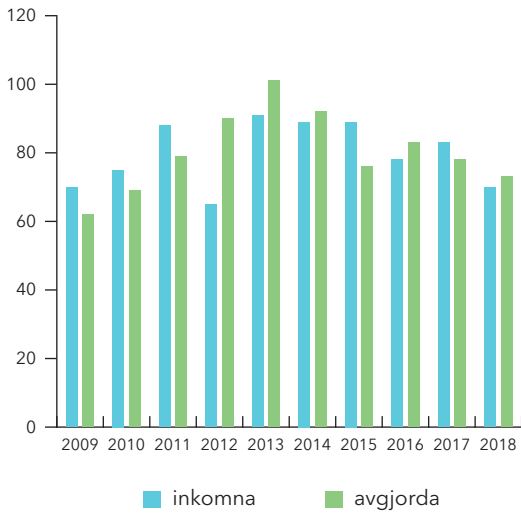
Avsikten är att göra det möjligt att bevilja stöd med hjälp av automatisk databehandling i sådana fall där de omständigheter som utgör en förutsättning för beviljande av stöd och som sökanden angett i ansökan och i anmälan om verkställande kan kontrolleras i Finlands skogscentrals system för skoglig information eller i myndighetsuppgifter som är tillgängliga via en teknisk anslutning.

Riksdagen godkände delvis ändrade 45 lagförslag som ingick i regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av vissa bestämmelser inom jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde som gäller behandling av personuppgifter. Syftet med propositionen var att i fråga om den lagstiftningen som gäller jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde genomföra Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 (dataskyddsförordningen) och Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 (dataskyddsdirektivet) som gäller behandling av personuppgifter.

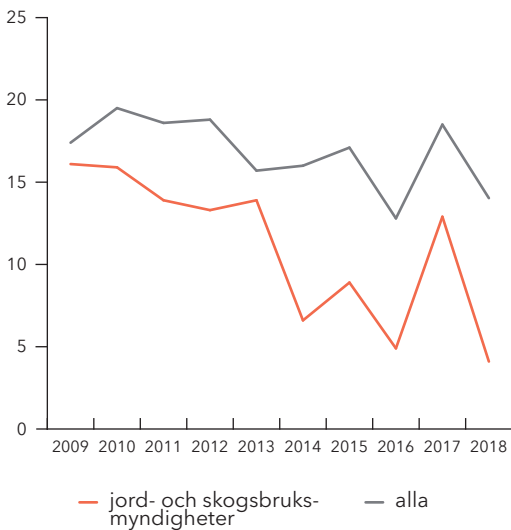
4.22.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN

År 2018 statistikfördes 71 ärenden som jord- och skogsbruksärenden. Under året avgjordes 73 ärenden. Tre av ärendena (4,1 %) föranledde åtgärder.

I sakområdet ingår flera olika myndigheter och andra aktörer som sköter offentliga uppdrag. Klagomålen gällde bl.a. JSM, Evira, Mavi, LMV, NTM-centralernas fiskerienheter, kommunala vägnämnder, kommunala veterinärer och regionförvaltningsverken, Naturresursinstitutet (Luke),



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2009–2018



Åtgärdsprocent under åren 2009–2018

Finlands viltcentral, viltvårdsföreningar, Finlands skogscentral och Forststyrelsen. Finlands viltcentral, viltvårdsföreningarna och Forststyrelsen omfattas av JO:s laglighetsövervakning när det är fråga om offentliga uppgifter som de sköter. Frågor som tydligt gäller Forststyrelsens affärsverksamhet har JO inte behörighet att pröva.

De flesta klagomål gällde förfarandet vid lantmäteri-förrättningar. Inget av de lantmäteriärenden som avgjordes under berättelseåret ledde till åtgärder från BJO:s sida. I övriga klagomål var det frågan om t.ex. vilt- och renhushållningsärenden samt fiske. Man vände sig även till JO i frågor som t.ex. gällde förfaranden vid fastighetsinskrivningsärenden, kommunala vägnämnders förrättningar och övervakningen av djurskyddet.

Mavi hade för redaktionella syften lämnat ut uppgifter från landsbygdsnäringsförvaltningens informationssystem till en tidning beträffande hur ersättningsarna som betalats ut till renägare för rovdjursskador hade fördelats mellan olika renbeteslag och ägare när det gällde järven. BJO ansåg att Mavi hade fattat beslut om att lämna ut uppgifter inom sina befogenheter.

I ett avgörande om fisketillstånd i övre Lappland hänvisade BJO till grundlagsutskottets utlåtande GrUU 5/2017 rd, som gällde regeringens proposition med förslag till godkännande av avtalet mellan Finland och Norge om fisket i Tana älvs vattendrag och till lagar om sättande i kraft och tillämpning av de bestämmelser i avtalet som hör till området för lagstiftningen och ändring av lagen om fiske. Grundlagsutskottet hade i sitt utlåtande bedömt begränsningarna av fisket utifrån grundlagen och samernas rättigheter. Liksom grundlagsutskottet ansåg BJO det nödvändigt att trygga det traditionella fiske som är en del av samernas kultur.

Senare fick riksdagen behandla regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om fiske. I propositionen konstaterades att omständigheten att de områden där lax och öring stiger inte har inkluderats i ortsbornas fisketillstånd har inverkat negativt på samernas och ortsbornas möjligheter att bedriva fiskekultur. Det föreslogs att 10 § om fisketillstånd i övre Lappland ska ändras så att ortsborna skulle ha rätt att

av Forststyrelsen lösa in ett personligt säsongstillstånd som inom ramen får de tillståndsvillkor som Forststyrelsen fastställer berättigar till handelskapsfiske i sådana områden i personens hemkommun där lax och öring stiger och som tillhör staten. För personer under 18 ska tillståndet vara avgiftsfritt. Syftet med förslaget var att förbättra ortsbornas möjligheter att bedriva fiskekultur samtidigt som vandringsfiskarnas livskraft tryggas.

Klagomålen som gällde fisket i Tana älv handlade till stor del om innehållet i avtalet mellan Finland och Norge om fisket i Tana älvs vattendrag och den fiskestadga som är en del av det och lagen om sättande i kraft och tillämpning av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i avtalet med Norge om fisket i Tana älvs vattendrag. Klagomålen föranledde inga åtgärder från justitieombudsmannens sida.

BJO ansåg att JSM hade förfarit lagstridigt vid behandlingen av en begäran om upplysningar genom att inte följa de utsatta tider som bestäms i offentlighetslagen. Klagandes begäran om uppgifter gällde protokollen från förhandlingarna mellan Finland och Norge angående fiskeavtalet för Tana älv och den finska delegationens mötesrapporter. Mer än två månader efter att begäran om uppgifter framfördes, beslöt JSM lämna ut den finska delegationens mötesrapporter från åren 2012–2016 till klaganden och att protokollen från förhandlingarna mellan Finland och Norge tills vidare inte lämnas ut.

Enligt JSM fördröjdes svaret på begäran om uppgifter av att det tog tid att samla ihop materialet. Dessutom tvingades JSM bedöma offentligheten hos de handlingar som var gemensamma med de norska myndigheterna. JSM lämnade ut protokollen från förhandlingarna mellan Finlands och Norges delegationer från åren 2012–2016 till den klagande följande dag efter man hade fått en bekräftelse från de norska myndigheterna om att det inte längre förelåg något hinder för att offentliggöra förhandlingsdelegationernas gemensamma protokoll. Bekräftelsen anlände över tre månader efter begäran.

BJO ansåg att ordföranden och sekreteraren för tekniska nämndens vägsektion hade handlat i strid med lagen när de inte lät vägsektionen be-

handla ett ärende som den klagade i enlighet med 70 § i lagen om enskilda vägar hade fört till den för avgörande. BJO ansåg det i sig önskvärt att det vid beredningen av vägnämndens förrättning eller vid nämndens förrättningssammanträde utreds om det finns förutsättningar för förlikning i ärendet. Målsättningen att åstadkomma en förlikning i ärendet får dock inte leda till att påbörjandet av ärendets behandling vid vägnämndens förrättning fördröjs oskäligt.

Ärendet kan inte heller lämnas obehandlat med motiveringen att väglaget instrueras att behandla ärendet eller att väglaget meddelar att det behandlar ärendet igen på sin stämma, om den vägdelägare som framlagt ärendet för behandling vid vägnämnden inte ger sitt samtycke till förfarandet. Vägdelägarrens rättsskydd förutsätter att han utan dröjsmål får ett överklagbart beslut i det ärende han har framlagt för avgörande i vägnämnden, även när vägdelägarrens krav kan lämnas utan prövning på grund av att de är ospecificerade eller på någon annan grund.

På kommunens webbplats informerades om vägdelägarrens möjlighet att lämna ett ändringsyrkande till vägnämnden angående ett beslut som väglagets stämma fattat. BJO ansåg det nödvändigt att på kommunens webbplats även informera om att vägnämndens förrättningar är avgiftsbelagda.

4.22.3 AVGÖRANDE

FÄRDIGSTÄLLANDE AV STÖDBESLUT

Stödsystemen i anknytning till reformen av EU:s gemensamma jordbrukspolitik infördes fr.o.m. början av 2015. Mavi byggde upp datasystemen som har med behandling av stödansökningar, utbetalning av stöd och fattande av stödbeslut att göra så att utbetalningen av stöden för 2015 avsiktligt prioriterades på bekostnad av de stödbeslut som skickades ut till jordbrukarna.

Enligt Mavi strävade man efter att fatta stödbeslut i ett så tidigt skede som möjligt. Stödbesluten kunde skickas till dem som ansökt om stöd när det slutliga beloppet för stödet som skulle

betalas ut var fastställt. Stödbesluten producerades centraliserat från datasystemet och innan de hade färdigställts kunde inte kommunens samarbetsområde eller NTM-centralen skicka ut beslut till stöntagarna.

Den 16 november 2015 blev det möjligt att skicka ut stödbeslut för de första jordbruksstöden för 2015. Därefter hade införandet av stödbeslut gjorts systematiskt och tidsmässigt i den utsträckning det var möjligt. Kommunens samarbetsområden hade fr.o.m. den 13 april 2017 möjlighet att skicka ut stödbeslut som gällde ersättning för djurens välbefinnande.

Den klagande hade fått stödbeslutet för ersättningen för djurens välbefinnande för 2015 den 30 maj 2017, d.v.s. mer än nio månader efter det att den andra raten av ersättningen hade betalats ut. BJO ansåg att tiden för att färdigställa beslutet var oskäligt lång för stöntagaren. Fördröjningen av stödbeslutet ledde också till att ett eventuellt ändringssökande fördröjdes.

Av den utredning BJO hade tillgång till framgick det dock inte att fördröjningen av stödbeslutet skulle ha förorsakat stöntagare rättsförluster när det gäller ändringssökande i situationer där stödet eller ersättningen inte betalades ut eller hade minskat. Det hade inte inkommit några andra klagomål till JO:s kansli angående fördröjda stödbeslut, och klaganden hade inte utnyttjat sin möjlighet att begära om omprövning av stödbeslutet.

När BJO bedömde Mavis förfarande beaktades utmaningen med datasystemet i samband med reformen av EU:s gemensamma jordbrukspolitik samt att det hade varit möjligt att skicka ut stödbeslut gällande ersättning för djurens välbefinnande till jordbrukare för 2016 fr.o.m. den 26 juni 2017 efter att utbetalningen av den andra stödraten hade inletts den 22 juni 2017. BJO hänvisade även till sitt avgörande i ett ärende som hade med problemen med att utveckla datasystemen att göra (2192/2016*), där BJO hade ansett det viktigt att Mavi och JSM fortsatt fäster tillräcklig uppmärksamhet vid att det finns tillräckliga resurser för att effektivt utveckla och upprätthålla datasystemen. Enligt BJO är detta nödvändigt för att säkerställa stödmottagarnas ställning (3543/2017*).

4.23

Kommunikationer

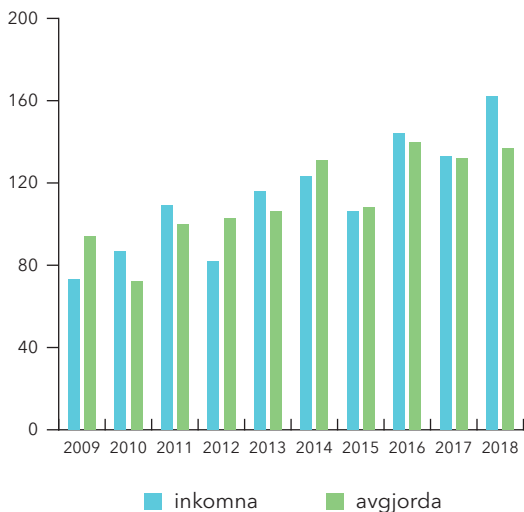
Kommunikationsärendena sköttes av BJO *Maija Sakslin*. Huvudföredragande var äldre JO-sekreterare *Terhi Arjola-Sarja*. Ärenden inom detta sakområde föredrogs även av referendarierådet *Mikko Sarja*, äldre JO-sekreterare *Mirja Tamminen* och rådgivande jurist *Jaana Romakkaniemi*. Föredragande i luftfartsärenden var referendarierådet *Riitta Länsisyrjä*.

4.23.1 LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN

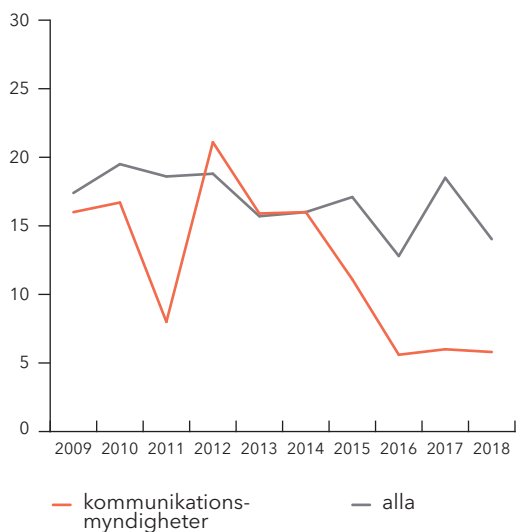
Inom kommunikationerna anhängiggjordes 163 ärenden (133 år 2017) och 139 (132) avgjordes. Nio av ärendena ledde till åtgärder, alltså 6,5 % (6,0 %). BJO gjorde tre framställningar och meddelade sin uppfattning i två ärenden. Tre ärenden föranledde andra åtgärder.

Under berättelseåret gjordes en inspektion av Trafiksäkerhetsverket. Syftet med inspektionen var att få inblick i verkets verksamhet på ett allmänt plan och att diskutera i synnerhet sådana av Trafiksäkerhetsverkets uppgifter som medborgarna vänt sig till verket om.

Antalet klagomål inom detta sakområde har under de senaste tio åren stabiliserats till över 100 ärenden per år. Att antalet klagomål som lämnas in ökat under berättelseåret kan förklaras med att under slutet av året diskuterades datasäkerheten för Trafiksäkerhetsverkets elektroniska tjänster livligt i offentligheten. Detta ledde till att personer som oroade sig för tillgängligheten till sina personuppgifter kontaktade bl.a. justitieombudsmannen. BJO inledde på eget initiativ en utredning om Trafiksäkerhetsverkets förfarande i ärendet (6374/2018).



Åtgärdsprocent under åren 2009–2018



Åtgärdsprocent under åren 2009–2018

Andelen ärenden som lett till åtgärder har i medeltal legat kring eller under kansliets genomsnitt. Eftersom siffrorna är låga och berör flera olika myndigheter kan inte några långtgående slutsatser om kommunikationsministeriets (KM) förvaltningsområde dras av dem.

Klagomålen om kommunikationer gäller många slags ärenden, såsom kollektivtrafikens tjänster, försäljning av biljetter och biljettpriser, kontrollavgifter, trafikförbindelser och tidtabeller, vägunderhåll och trafikmärken, registrering av fordon, tillstånd för väg- och flygtrafik, flygplatsavgifter, tillgången till posttjänster, postutdelning och postlådornas placering, rundradions verksamhet och TV-sändningarnas synbarhet. Därtill gällde klagomålen god förvaltning i förvaltningsförfarandet.

Till kommunikationsärendena hör klagomål inte bara om förvaltningsmyndigheter utan även om tre samhällsligt betydelsefulla statliga bolag, d.v.s. Rundradion Ab (Yle), Posti Group Abp (Posti) och VR-Group Ab (VR). Av avgörandena inom detta sakområde gällde 39,6 % (35) dessa tre bolag: Yle 12 (18), Posti 39 (24) och VR 4 (4) avgöranden. Förutom tre ärende föranledde dessa inga åtgärder. Det berodde för det mesta på att JO:s befogenhet i fråga om dessa statsbolag är mycket begränsad, och klagomålen gällde för det mesta sådant som ligger utanför befogenheten. Det förklarar för sin del varför andelen ärenden som föranlett åtgärder är så liten inom detta sakområde.

Klagomålen om Yle gällde oftast missnöje med innehållet i något enskilt program eller någon redaktörs agerande. JO bedömer emellertid inte ärenden som gäller journalistiskt övervägande, utan hur Yle har skött sin skyldighet att tillhandahålla allmännyttig verksamhet enligt lagen om Rundradion Ab. JO bedömer inte heller Yles verksamhet som arbetsgivare och tar inte ställning till redaktionella frågor.

I klagomålen om Postis (Posti är företagsnamnet på svenska) verksamhet var det oftast fråga om problem i utdelningen av postförsändelser. I fråga om postutdelningen hör Posti till JO:s befogenhet när det gäller samhällsomfattande tjänster enligt postlagen. I klagomålen var det oftast fråga om problem i utdelningen av postförsändelser som



inte hör till de samhällsomfattande tjänsterna eller om annan verksamhet som inte hör till JO:s befogenhet.

I ärenden som gällde störningar i utdelningen av postförsändelser som hör till JO:s befogenhet ombads de klagande i regel vända sig till Posti för att utreda ärendet. Om detta inte gav önskat resultat, var det möjligt att vidare vända sig till Kommunikationsverket som övervakade de samhällsomfattande tjänsterna. Kommunikationsverket hade befogenhet att vid vite beordra ett företag att uppfylla sin skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster.

JO behandlade således i regel i första hand inte heller klagomål om störningar i utdelningen av postförsändelser som hör till de samhällsomfattande tjänsterna. BJO undersökte dock i större omfattning på allmän nivå läget för Postis samhällsomfattande tjänster och övervakningen av genomförandet av de samhällsomfattande tjänsterna i ett klagomål gällande kvaliteten på postutdelningen (2959/2017*). Ärendet refereras ingående senare i berättelsen.

Klagomålen om VR gällde i huvudsak försäljning av biljetter och biljettpriserna. JO hade inte möjlighet att ingripa i VR:s förfarande eftersom det i ärendena inte var frågan om skötseln av ett offentligt uppdrag.

I slutet av berättelseåret var fyra ärenden som togs till prövning på eget initiativ anhängiga. Förutom det egna initiativet som gällde Trafiksäkerhetsverket, gällde de egna initiativen regleringen av fjärrstyrda luftfartyg och drönare (7321/2017), fastställande av kontrollflygare och kontrollflygarens utlåtandeförfarande (6271/2017) och Finrail Ab:s webbkommunikation på svenska (4180/2017).

Under berättelseåret gavs två utlåtanden till KM. Utlåtandena gällde utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av landsvägslagen och till vissa lagar som har samband med den (1009/2018) och regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation och av lagen om verksamheten i den offentliga förvaltningens säkerhetsnät (3320/2018).

4.23.2 AVGÖRANDE

POSTUTDELNINGENS TILLBÖRLIGHET

BJO har utifrån klagomål på allmän nivå undersökt läget för Postis samhällsomfattande tjänster och övervakningen av genomförandet av de samhällsomfattande tjänsterna. Därtill utredde BJO skötseln av det lagstadgade delgivningsförfarandet och säkerställandet av förtroliga meddelanden i Postis verksamhet.

BJO ansåg att det i läget för Postis samhällsomfattande tjänster och övervakningen av genomförandet av de samhällsomfattande tjänsterna inte framgått något som föranleder ett mer omfattande ingripande. Också till de delar det gällde säkerställandet av förtroliga meddelanden i Postis verksamhet fanns det enligt BJO inget behov av vidare åtgärder från dennes sida.

När BJO bedömde det lagstadgade delgivningsförfarandet konstaterade BJO att Posti, som ansvarar för det lagstadgade delgivningsförfarandet, har i praktiken begränsat sig till endast en liten bråkdel av de försändelser som den ska leverera som lagstadgad delgivning och att begränsningen av ansvaret i fråga om tjänsteansvar i hög grad verka-

de bygga på Postis egen tolkning av syftet med postlagen. Enligt Posti omfattar tjänsteansvaret inte delgivning som vanligt brev och också för brev med mottagningsbevis har man tolkat att tjänsteansvaret omfattar endast det att mottagaren identifieras i samband med att brevet överlämnas.

BJO ansåg att situationen är otillfredsställande. Enligt BJO framkom det dock inte något som ger henne anledning att misstänka att brevgången i samband med det lagstadgade delgivningsförfarandet inte säkerställs på allmän nivå.

BJO sände sitt avgörande till KM för bedömning av om det finns behov av att precisera det tjänsteansvar som avses i 21 § i postlagen eller av att på annat sätt säkerställa att det lagstadgade delgivningsförfarandet sköts ändamålsenligt. BJO bad ministeriet meddela senast den 1 april 2019 vilka åtgärder hennes förslag eventuellt har gett anledning till (2959/2017*).

POSTIS AVGIFTSBELAGDA TELEFONRÅDGIVNING

Den klagande bad att man undersöker Postis förfarande i ett ärende som gällde att Posti i sin kundbetjäning börjat använda ett kostnadsbelagt servicenummer som börjar på 0600. Enligt klagomålet ska kunden ha rätt till avgiftsfri kundbetjäning, eftersom det handlar om en samhällsomfattande tjänst enligt lag.

BJO hade inga juridiska grunder att anse att det i postlagen och posttjänstdirektivet och i Kommunikationsverkets beslut om att ålägga Posti skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster tydligt handlar om sådan skötsel av offentlig förvaltningsuppgift som avses 124 § i grundlagen. BJO konstaterade dock att om ärendet i samband med riksdagsbehandling av lagstiftning framläggs för att prövas av riksdagens grundlagsutskott eller något annat utskott, och man kommer till den slutsatsen att den samhällsomfattande tjänsten är en offentlig förvaltningsuppgift, har detta också inverkan på hur ärendet i fortsättningen bedöms i JO:s laglighetsövervakning. Däremot har åläggandet av postföretags skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster sedan gam-

malt ansetts ingå i bestämmelsen om JO:s befogenhet, alltså en sådan skötsel av offentliga uppdrag som avses i 109 § i grundlagen.

När tillämpningen av förvaltningslagen på privata aktörer uttryckligen är kopplad till skötseln av en offentlig förvaltningsuppgift, kan man inte direkt utsträcka bestämmelserna om avgiftsfri rådgivning och de tolkningar om denna fråga som etablerats i justitieombudsmannens laglighetsövervakning att omfatta skötseln av ett sådant offentligt uppdrag, där det inte samtidigt är fråga också om en offentlig förvaltningsuppgift. Eftersom det inte fanns entydiga juridiska grunder som påvisar att Postis samhällsomfattande tjänster skulle vara skötsel av offentlig förvaltningsuppgift, hade BJO inte heller sett ur förvaltningslagens perspektiv juridiska grunder för att mera omfattande ingripa i Postis förfarande.

Det var dock ännu värt i ärendet att notera att Posti har skött, sköter eller kan sköta också andra uppgifter än den samhällsomfattande tjänsten som hör samman med postutdelningen. Sådana är åtminstone ansvaret för det lagstadgade delgivningsförfarandet, att fungera som utnämnd operatör för Världspostföreningen, att upprätthålla postnummersystemet, att fatta beslut om placering av postlådor, att ge ut frimärken, att ta emot flyttningsanmälningar och att fungera som förhandsröstningsställen.

Ätminstone en del av dessa uppgifter omfattar enligt BJO:s preliminära bedömning skötsel av sådana offentliga förvaltningsuppgifter, där man ska följa bestämmelserna i 8 § 1 mom. i förvaltningslagen och de krav på avgiftsfri rådgivning som etablerats i JO:s avgörandepraxis. Om någon tjänst som tillhandahålls av samma aktör är i gemensam användning både för skötseln av en offentlig förvaltningsuppgift och för verksamhet av privat natur som inte hör till den här uppgiften, ska hela tjänsten således granskas med tanke på kraven på offentliga förvaltningsuppgifter. Detta såvida tjänsten inte har möjlighet till separata funktioner för vardera verksamhetstypen (offentlig förvaltningsuppgift respektive privat verksamhet).

BJO ansåg det ännu vara motiverat att skilt reda ut vilka offentliga förvaltningsuppgifter Posti har hand om och hur rådgivningen har ordnats

för dessa, eftersom detta kan ha konsekvenser för hur man som helhet ska bedöma ordnandet av den rådgivning som Posti tillhandahåller och dess tillbörlighet. BJO beslutade att på eget initiativ fortsätta behandlingen av ärendet (5410/2017*).

ATT FÅ BESLUT OCH HANDLINGAR I ETT BÅTREGISTRERINGSÄRENDE

Den klagandes begäran om handlingar hade i sig behandlats vid Trafiksäkerhetsverket inom ramar för den behandlingstid på två veckor som anges i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. För att få den uppgift som önskades, hade den klagande dock varit tvungen att flera gånger kontakta verket. Detta hade sannolikt inverkat på den tid det hade tagit att lämna ut uppgifterna och således hade man uppenbarligen kunnat uppfylla den klagandes begäran smidigare än man nu gjorde. Man hade utan fördröjning svarat på de e-post om ärendet som den klagande lämnat in.

Av materialet framkom inte varför registreringspappren i ärendet som Trafiksäkerhetsverket avgjort inte under tidpunkten för begäran av handlingar funnits antecknade i verkets ärendehanteringssystem, eller varför det utlåtande som getts av båtinspektörer och som angetts som källa i beslutet inte fanns tillgängligt på samma sätt som övriga handlingar i ärendet. BJO ansåg att det fanns skäl att fästa Trafiksäkerhetsverkets uppmärksamhet vid bestämmelserna om god informationshantering i lagen om offentlighet i myndigheters verksamhet.

Ärendet handlade därtill om att få ett beslut. Den klagande hade till Trafiksäkerhetsverket lämnat in ett rättelseyrkande som gällde verkets beslut, där den klagande i första hand krävt att begränsningen av den största tillåtna motoreffekten slopas och i andra hand att begränsningen av den maximala effekten höjs. Den klagande hade fått en e-post av Trafiksäkerhetsverket, enligt vilket den maximala motoreffekten höjts enligt det krav som den klagande framställde i andra hand.

Det fattades inget skriftligt beslut om korrigeringen och beslutet om den klagandes rättelseyrkande hade fattats först samtidigt som Trafiksä-

kerhetsverket lämnat in sin egen utredning om klagomålsärendet till BJO. BJO uteslöt inte att ett beslut om den klagandes rättelseyrkande inte skulle ha fattats vid Trafiksäkerhetsverket och att den klagande inte skulle ha fått rätt att söka ändring i beslutet utan det klagomål som lämnats in till justitieombudsmannen. BJO konstaterade också att som en följd av kraven i rättelseyrkandet verkar det som om man vid Trafiksäkerhetsverket fattat beslut om att höja begränsningen av motoreffekten två gånger.

BJO ansåg att Trafiksäkerhetsverket förfarit på felaktigt sätt när man inte fattat ett skriftligt beslut i ärendet som gällde korrigeringspappren och när ärendet inte behandlats som brådskande vid verket. BJO delgav Trafiksäkerhetsverket sin uppfattning (2761/2017).

GENOMFÖRANDE AV TERRÄNGGRANSKNING I ETT ÄRENDE OM ANSLUTNINGSTILLSTÅND FÖR EN ENSKILD VÄG

Med anledning av en ansökan om anslutningstillstånd för en enskild väg genomfördes en terränggranskning av en person inom ett privat företag. Denna person representerade också väghållningsmyndigheten i frågor som gällde byggnadsarbetena för anslutningen.

Med tanke på de förutsättningar som fastställs 124 § i grundlagen tog BJO på eget initiativ upp frågan om att NTM-centralen i en terränggranskning som genomfördes i en anslutningstillståndsfråga och i frågor som gäller byggnadsarbetet för en anslutning representeras av en privat aktör. I BJO:s utlåtande om utkastet till regeringens proposition till riksdagen om ändring av landsvägslagen fäste BJO också KM:s uppmärksamhet vid ärendet.

Riksdagen godkände sedermera lagen om ändring av landsvägslagen (572/2018). Lagen trädde i kraft den 1 augusti 2018. Till lagen fogades en ny paragraf 99 b § om överföring av biträdande uppgifter. Med beaktande av detta fanns det i ärendet ingen anledning för BJO att vidta ytterligare åtgärder (7280/2017).

ÖVRIGA AVGÖRANDE

Avgörandet om språket på en skylt som anger område med flygförbud för fjärrstyrda luftfartyg (4345/2017*) behandlas i avsnitt 4.19 Språkärenden.

4.24

Kyrkliga ärenden

För laglighetsövervakningen av kyrkliga ärenden ansvarade BJO *Maija Sakslin*. Huvudföredragande inom detta sakområde var äldre JO-sekreterare *Piatta Skottman-Kivelä*.

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 religionssamfund. 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. I praktiken gäller JO:s övervakning främst förvaltningsförfarandet inom den evangelisk-lutherska och den ortodoxa kyrkan. JO har i uppgift att övervaka att förvaltningslagen och jämställdhetslagstiftningen efterlevs samt att de rättsliga principerna för god förvaltning uppfylls. Därtill är JO behörig att pröva om kyrkan och dess förvaltningsorgan eller tjänstemän eventuellt i sin verksamhet har kränkt grundläggande fri- och rättigheter, överskridit sina befogenheter eller annars tillämpat klart lagstridiga förfaranden.

I internationell jämförelse är övervakningen av den evangelisk-lutherska kyrkan i Finland exceptionell till sin omfattning och intensitet. Detta beror framför allt på att den evangelisk-lutherska kyrkans centrala personal, exempelvis prästerskapet, har tjänstemannastatus till skillnad från i andra religionssamfund. Övriga

registrerade religionssamfund omfattas av övervakningen då de sköter offentliga uppdrag, exempelvis förrättar vigslar.

4.24.2

VERKSAMHETSMILJÖN

I slutet av året hörde cirka 3,9 miljoner finländare till Finlands evangelisk-lutherska kyrka. Andelen invånare som hör till kyrkan sjönk för första gången under 70 %. Antalet församlingar minskade fortsättningsvis. År 2019 finns det 384 församlingar. Den nya ärkebiskopen Tapio Luoma inledde sitt arbete i juni. Under berättelseåret ändrades bestämmelserna i kyrkolagen och valordningen för kyrkan gällande kyrkans personal och valbestämmelserna. Församlingsval ordnades i november. Kyrkomötet lämnade statsrådet ett förslag om att stifta en ny kyrkolag.

Den ortodoxa kyrkan i Finland hade i slutet av året färre än 60 000 medlemmar. En process för att förnya församlingsstrykturerna pågår i alla stift och kyrkomötet beslutade att tillsätta en lagarbetsgrupp för att bereda de ändringar i lagstiftningen som är nödvändiga för kyrkans administration ska kunna reformeras. Målet är att trygga församlingarnas ekonomiska och operativa förutsättningar samt de regionala tjänsterna för församlingarnas medlemmar på nationell nivå.

4.24.3

LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN

Det inkom endast sju klagomål inom sakområdet och nio klagomål avgjordes. Klagomålen gällde bl.a. en överenskommelse om begravningsarrangemang och begravningsväsendets avgifter, en kyrklig samfällighets förfarande för att följa ett

beslut av förvaltningsdomstolen samt en biskops förfarande vid övervakningen av en kyrkoherdes verksamhet. I två ärenden hänvisade BJO som åtgärd till att söka en lösning i ärendet tillsammans med klaganden.

Skolor och läroanstalter har traditionellt samarbetat med församlingar och religionssamfund. Klagomålsärenden som berör religiösa tillställningar och förrättningar som ordnas i skolor handlar ofta om utmaningar att hitta praxis och bra verksamhetsätt som tryggar alla elevers religion och samvetsfrihet. Sådana frågor kring religion och samvetsfrihet behandlades under berättelseåret av sakområdena för undervisningsärenden (se 6540/2017* s. 298) och hälso- och sjukvård (avgörande 1076/2017 presenteras nedan).

4.24.4 AVGÖRANDE

KYRKOFULLMÄKTIGES MEDLEMMARS FÖRFARANDE VID ETT MÖTE

BJO ansåg att en central orsak till att medlemmar i kyrkofullmäktige avlägsnat sig mitt i ett möte var ordförandes förfarande vid behandlingen av ett ärende som gällde arbetsordningen. Därmed kunde fullmäktigeledamöterna anses ha ett godtagbart skäl att avlägsna sig från mötet.

Ordförande för församlingens kyrkofullmäktige kritiserade tio medlemmars förfarande då de avlägsnade sig från kyrkofullmäktiges möte medan mötet ännu pågick, varvid ordförande hade varit tvungen att avsluta mötet till följd av att det inte längre var beslutsfört.

Enligt kyrkolagen ska de förtroendevalda främja kyrkans bästa samt sköta sitt förtroendeuppdrag med värdighet och så som uppdraget kräver. De förtroendevalda har en central ställning i församlingarnas beslutsfattande, som grundar sig på representativ demokrati. En person som valts för ett förtroendeuppdrag har en central skyldighet att sköta sitt uppdrag genom att delta i möten och ta del i beslutsfattandet. Frånvaron och det att en person avlägsnar sig från ett möte bör grunda sig på en saklig, objektivt sett godtagbar orsak som även en utomstående kan bedöma.

Ordförande för kyrkofullmäktige hade inte tillåtit omröstning i ärendet som berörde arbetsordningen och hade därmed förhindrat de fullmäktigeledamöter som genom ett allmänt församlingsval valts att representera församlingsmedlemmarna från att förverkliga sina påverkningsmöjligheter. I dessa förhållanden kunde fullmäktigeledamöterna anses ha en godtagbar orsak att avlägsna sig från mötet (6621/2017).

BEAKTANDE AV RELIGIONSFRIHETEN PÅ SJUKHUS

Sjukhuset kränkte klagandens religions- och samvetsfrihet, som tryggas i grundlagen, då personen var tvungen att mot sin vilja delta i en religiös andaktsstund via högtalarna i taket i patientrummet. Samtidigt hade sjukhuset på ett sätt som strider mot patientlagen försummat att ordna patientens vård med respekt för patientens övertygelse och integritet.

JO konstaterade att utövandet av offentlig makt omfattar en skyldighet att behandla alla religionssamfund eller världsåskådningar jämlikt. Man bör inom själavården på sjukhus och sjukhusprästernas praktiska verksamhet se till att tillställningar som kan betraktas som utövande av religion ordnas på ett sådant sätt på sjukhuset att ingen mot sin vilja är tvungen att delta i utövandet av en religion som är främmande för personen i fråga.

Sjukhuset erkände sitt misstag och vidtog åtgärder för att undvika liknande misstag. En ursäkt hade framförts för klaganden. Därmed ansåg JO att det var tillräckligt att delge sjukhuset de uppfattningar som framförts i avgörandet så att dessa kan beaktas i den framtida verksamheten (1076/2017).

4.25

De högsta statsorganen

Ärenden som gällde de högsta statsorganen ingick i JO *Petri Jääskeläinens* uppgifter. Huvudföredragande var referendarierådet *Mikko Sarja*.

4.25.1 ALLMÄNT

Enligt grundlagens 109 § 1 mom. ska JO övervaka att domstolarna och andra myndigheter samt tjäns-temännen, offentligt anställda arbetstagare och också andra, när de sköter offentliga uppdrag, följer lag och fullgör sina skyldigheter. Enligt 1 § 2 mom. i lagen om riksdagens justitieombudsman övervakar JO också lagenligheten i fråga om beslut och åtgärder av statsrådet, medlemmarna i statsrådet och republikens president, enligt vad som bestäms i 112 och 113 § grundlagen. Vad som i lagen om riksdagens justitieombudsman föreskrivs om de övervakade gäller i tillämpliga delar också statsrådet, medlemmarna i statsrådet och republikens president.

Med statsrådet avses förutom det organ som utövar allmän regeringsmakt och som består av statsministern och ministrarna också det organ för beslutsfattandet i regerings- och förvaltningsärenden som består av statsrådets allmänna sammanträde och ministerierna. Statsrådet består numera av 12 ministerier. Ärenden som gäller dessa statistikförs och behandlas vid JO:s kansli inom ifrågavarande förvaltningsområdes sakområde. Ärenden som gäller ministerierna behandlas dock inom sakområdet för de högsta statsorganen.

JO:s och justitiekanslerns (JK) befogenheter att övervaka lagligheten av statsrådets och republikens presidents åtgärder är i sig likadana (se RP 1/1998 rd om Finlands grundlag). I praktiken är justitiekanslerns roll dock mera central. Till JK hör förhandsövervakning av beslutsfattande som sker vid statsrådets allmänna sammanträden och vid föredragning för republikens president. Detta

sker framför allt genom att i beredningsskedet lämna utlåtanden till ministrar och ministerier och genom rådgivning åt tjänstemän samt genom att granska föredragningslistorna före statsrådets allmänna sammanträde och före presidentföredragningarna. Därtill ska JK vara närvarande vid dessa beslutsfattandetillfällen. JO har med stöd av 111 § 2 mom. i grundlagen i sig rätt att närvara vid dessa beslutsfattandetillfällen, men denna rättighet har aldrig utnyttjats i praktiken.

I sakområdet behandlas också klagomål som gäller riksdagen och dess ämbeten (riksdagens kansli, statens revisionsverk och forskningsinstitutet för internationella relationer och EU-frågor) samt klagomål som gäller riksdagsledamöter. JO har däremot inte befogenhet att undersöka riksdagens verksamhet inom lagstiftningsbehörighet och JO ingriper inte i det samhälleliga beslutsfattande som utgör grunden för användningen av lagstiftningsbehörigheten. JO övervakar inte heller riksdagsgruppernas eller enskilda riksdagsledamöters verksamhet, varken i deras egenskap av ledamot eller som privatperson, och inte heller förfaringssätten vid de av riksdagens organ som endast består av riksdagsledamöter, så som kanslikommissionen, som tillsatts för riksdagens förvaltning.

JO kan dock enligt 11 § 2 mom. i lagen om riksdagens justitieombudsman 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.

I sakområdet behandlas också alla klagomål som gäller JK. På grund av parallelliteten inom den högsta laglighetsövervakningen undersöker dock JO och JK inte varandras förfaranden (se RP 1/1998 rd).

4.25.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN

Laglighetsövervakningen inom sakområdet är baserad på undersökning av klagomål i efterhand. Under berättelseåret blev 156 ärenden anhängiga och 157 avgjordes. Av ärendena ledde 10 till åtgärder (6,4 %).

Det finns flera orsaker till att åtgärdsprocenten är så låg. Den största delen av klagomålen gällde riksdagsledamöter och riksdagens användning av lagstiftningsbehörigheten, som inte ingår i JO:s befogenhet. I dessa klagomål handlade det, liksom under tidigare år, främst om lagstiftningsfrågor eller någon enskild riksdagsledamots agerande, som tagits upp och väckt diskussion i offentligheten.

Som exempel på sådana frågor som avses här kan nämnas ändringen av lagen om utkomstskydd för arbetslösa, som innehåller den s.k. aktiveringsmodellen, lagstiftningen om riksdagsledamöternas anpassningsbidrag och pension och före detta ledamöters förfarande när dessa förmåner tagits ut, riksdagsledamöternas boendearrangemang och anlåtande av taxi samt en minister som i egenskap av riksdagsledamot deltagit i sin egen förtroendevotering under riksdagens plenum. Det lämnades också in klagomål om hur en anställd vid en riksdagsgrupp uppfört sig i ett flygplan.

De ämnen som under berättelseåret lämnats in och som ingick i JO:s befogenhet gällde vid sidan av behandlingen av riksdagens besökaruppgifter bl.a. undertecknandet av GCM-avtalet, utrikesministerns deltagande i ett evenemang som tog ställning mot abort i samband med en tjänsteresa till Kanada och hans blogginlägg, där han understödde den Argentinska senats beslut att förkasta ett lagförslag som tillät abort, inrikesministerns uttalanden i ett ärende som gällde beviljande av pass åt irakiska asylsökande som befinner sig i Finland, förvarsministerns utlåtande om personer med dubbelt medborgarskap samt regeringens bredning av social- och hälsovårdsreformen.

Att antalet åtgärder inom sakområdet var lågt förklaras också av någon annan formell orsak än att ärendet inte ingår i befogenheten. Dessa formella orsaker ledde till att många av klagomålen inom området inte undersöktes. Ärenden överlämnades åt justitiekanslern på grund av att ärendet redan var anhängigt där eller att det av andra

orsaker var ändamålsenligt att överlämna ärendet. En del av ärendena var sådana som justitiekanslern redan avgjort och det fanns inte orsak att behandla ärendet på nytt. En del av ärendena behandlades inte på grund av att de var ospecificerade eller föråldrade. Det låga antalet åtgärder förklaras vidare med att ärenden som gäller ministerierna statistikförs inom andra sakområden vid kansliet. Också det att klagomålen i huvudsak anhängiggörs på grundval av uppgifter som förekommit i offentligheten och den klagande ofta inte är medveten om alla detaljer som är av betydelse för en rättslig prövning påverkar.

4.25.3 AVGÖRANDE

GRUNDERNA FÖR ATT SKJUTA FRAM INLEDNINGEN AV STUDIERN I LAGEN OM RÄDDNING SINSTITUTET

Den klagande ansåg att det var ojämlig behandling att lagen om Räddningsinstitutet gör det möjligt att skjuta upp inledningen av studierna endast på grund av graviditet och inte på grund av bevaringstjänster. Räddningsinstitutets förfarande kritiserades inte i klagomålet.

JO konstaterade bl.a. följande. Enligt 29 § i lagen om Räddningsinstitutet kan Räddningsinstitutet på eget initiativ eller på ansökan av en studerande avbryta den studerandes studierätt inom den yrkesinriktade grundutbildningen för högst ett år i sänder på grund av långvarig sjukdom eller graviditet och förlossning. I lagens förarbeten (RP 222/2005 rd, FvUB 8/2006 rd och GrUU 12/2006 rd) har de grunder för begräsning som ingår i lagen, och med vilka man kan skjuta upp inledningen av studierna eller avbryta dem, inte motiverats eller utvärderats.

JO ansåg att det rådande läget i lagstiftningen var problematiskt, särskilt med tanke på de personer som omfattas av allmän värnplikt. JO bad därför inrikesministeriet om ett utlåtande. Ministeriet konstaterade att som utgångspunkt ska bestämmelserna om avbrytande av studierna vid Räddningsväsendet också göra det möjligt att avlägga allmän värnplikt. Man har dock i bestämmelserna om avbrytande av studierätt varit tvun-

gen att beakta Räddningsinstitutets särdrag. På grund av detta ansåg ministeriet att det fanns skäl att se över om det behövs ändringar i lagstiftningen. Förutom med avseende på den allmänna värnplikten granskade man också bestämmelsen till andra delar, t.ex. med tanke på tjänstgöring enligt lagen om frivillig militärtjänst för kvinnor (194/1995), för att säkerställa att studerande vid Räddningsinstitutet behandlas jämlikt.

JO bad ministeriet meddela vilka slutsatser man kommit fram i ärendet efter att ha sett över behovet av att ändra lagstiftningen (633/2018*).

Ministeriet meddelade att man den 11 december 2018 tillsatt ett lagstiftningsprojekt för att ändra 29 § i lagen om Räddningsinstitutet (SMO33:00/2018, SMDno-2018-2239). Man uppskattar att lagändringen kommer att träda i kraft fr.o.m. 1 januari 2020. Ärendet föranledde inga vidare åtgärder av JO.



BRISTER I BEHANDLINGEN AV RIKSDAGENS BESÖKARUPPGIFTER

Sammanlagt nio klagomål om behandlingen av riksdagens besökaruppgifter lämnades in. Dessa omfattade ett gemensamt klagomål från närmare 30 massmedier samt klagomål från föreningar och privatpersoner. Klagomålen gällde förfarandet vid riksdagens säkerhetsavdelning i samband med behandling av begäran om uppgifter om vem som besökt riksdagen 2017.

JO ansåg att riksdagens säkerhetsavdelning förfarit på felaktigt sätt då begärda besökaruppgifter hade förstörts innan högsta förvaltningsdomstolen slutgiltigt hade tagit ställning om de var offentliga eller inte. Detta motiverades genom de tider för hur länge uppgifter ska bevaras som fastställts med stöd av personuppgiftslagen. Tiden i fråga löpte ut mitt i rättegången.

Det är upp till riksdagens förvaltning att överväga om den på ett allmänt plan anser att det är nödvändigt att bevara besökaruppgifter och hur länge. Den som begär uppgifterna har emellertid rätt att förvänta sig att myndigheten inte äventyrar rätten till ändringssökande och gör besväret meningslöst genom att förstöra de handlingar som är föremål för besväret mitt i rättegången. Ett sådant förfarande äventyrar också uppfyllandet av

offentligheten, såvida att domstolen konstaterar att handlingarna är offentliga.

Tiden för hur länge besökaruppgifter bevaras har senare, efter domstolsförhandlingen, förkortats från tolv månader till en dag. Detta har lett till att begäranden om besökaruppgifter inte har hunnit uppfyllas innan uppgifterna förstörts.

JO betonade att man hade rätt att begära besökaruppgifter för en viss dag antingen i god tid på förhand eller ännu under samma dag. Uppgifterna i fråga fick inte förstöras innan begäran har behandlats på lämpligt sätt. Enligt JO hade man inom riksdagens förvaltning inte i tillräcklig utsträckning och på det sätt som förutsätts för en god informationshantering förberett sig på de konsekvenser som den ändrade bevaringstiden medför i praktiken så att begärandena skulle ha kunnat uppfyllas på lämpligt sätt inom ramen för denna mycket korta bevaringstid.

JO fäste därtill säkerhetsavdelningens uppmärksamhet vid att när en tjänsteman vägrar lämna ut de uppgifter som begärts, ska tjänstemannen i sitt svar ge instruktioner enligt offentlighetslagen och inte en anvisning om hur man begär omprövning som hänvisar till förvaltningslagen. Förvaltningslagens förfarande för begäran om omprövning tillämpas inte på behandlingen av en begäran om en handling (4566/2017* m.fl.).

4.26

Övriga ärenden

4.26.1

ÄRENDEN SOM GÄLLER DIGITAL FÖR- VÄLTNING OCH BEFOLKNINGSDATA- FÖRVALTNING

Under denna rubrik behandlas ärenden som gäller befolkningsdataförvaltning samt vissa uppgifter inom finansministeriets (FM) förvaltningsområde gällande främjande av digitalisering, vilka främst anförts av Befolkningsdatacentralen, och utlåtanden i anslutning till lagstiftningsprojekt som gäller dessa. Ärendena inom detta sakområde avgjordes av BJO *Maija Sakslin* och föredragande för de klagomål som presenteras nedan var referendarierådet *Riitta Länsisyrjä* och äldre JO-sekreteraren *Terhi Arjola-Sarja*.

Regeringens förslag om grundande av Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata är under behandling i riksdagen. Avsikten är att denna myndighet ska inleda sin verksamhet den 1 januari 2020. Då sammanslås Befolkningsregistercentralen, magistraterna och enheten för styrning och utveckling av magistraterna vid Regionförvaltningsverket i Östra Finland. BJO gav FM ett utlåtande om lagutkastet (2962/2018).

Angående regeringens mål att främja digitalisering gavs utlåtanden också om bl.a. utkastet till regeringens proposition med förslag till lagar om tillhandahållande av digitala tjänster och om elektronisk kommunikation (359/2018*), AUTA-projektets slutrapport med förslag till verksamhetsmodell för digitalt stöd (572/2018*) och utkastet till regeringens proposition med förslag till lag om informationshantering inom den offentliga förvaltningen samt vissa lagar i samband med den (4254/2018*). Därtill gavs ett utlåtande om fördraget mellan Finland och Estland angående befolkningsregistrering (5195/2018).

BJO gav Befolkningsregistercentralen (BRC) en anmärkning om att det för befolkningsdatasystemet ännu inte har tagits i bruk en bokstavsuppsättning som möjliggör en korrekt stavning av samiska namn (3592/2017*). Avgörandet refereras noggrannare i avsnitt 4.19 Språkärenden.

En klagande hade begärt att få information om eventuella förfrågningar om hens och hens barns uppgifter i befolkningsdatasystemet under en period på ungefär ett år. BJO ansåg det vara uppenbart att avgörandet av denna begäran om uppgifter hade varit så tidskrävande att behandlingstiden på fyra månader för uppgifter om den klagande själv inte kan anses vara för lång. Det beror på de omfattande användarrättigheterna för befolkningsdatasystemet och på att en utredning av loggdata har krävt en utredning av alla de användarparter som stått i direkt kontakt till befolkningsdatasystemet för att utreda uppgifter om den klagande.

Ärendet hade fördröjts betydligt i fråga om barnets uppgifter, särskilt på grund av att en tilläggsutredning som behövdes för behandlingen av ärendet inte utan dröjsmål hade begärts av andra myndigheter. Den klagandes rätt att få uppgifter om barnet hade inte heller från första början kontrollerats i befolkningsdatasystemet.

I fråga om utlämnandet av uppgifter konstaterade BJO att det utöver misstanken om missbruk borde ha krävts att den klagande lämnade in en utredning om hur uppgifterna påverkar behandlingen av ett specifikt ärende som anhängiggjorts eller kommer att anhängiggöras hos en myndighet eller domstol. Därmed borde den klagande ha ombetts lämna in denna utredning innan ärendet överfördes till de myndigheter som behandlat data.

BRC:s anvisningar hade inte i tillräckligt hög grad beaktat vilken slags utredning om syftet en person bör ge innan specifika data överlämnas. BJO delgav BRC sin uppfattning om att behandlingen av ärendet inte till alla delar uppfyllt för-

valtningsslagens krav på behandling utan dröjsmål och att behandlingen av ärendet hade fördröjts utan orsak (2983/2017*).

BRC lämnade in en utredning om att BJO:s ställningstagande om utredning av syftet kommer att beaktas i anvisningarna. Myndigheten betonade att den i vilket fall som helst, inom ramen för sina befogenheter, kan ingripa i missbruk av befolkningsdatasystemet, även då uppgifter inte kan ges till den person som loggdatautredningen gäller.

Frågan om loggdatautredningar diskuterades även vid BJO:s inspektion på BRC. Vid inspektionen uppmärksammades också funktionerna i myndighetens Suomi.fi-meddelandetjänst med tanke på kundens rättsskydd. BJO konstaterade att det är viktigt att dels den allmänna informationen och betoningen av åtagandets karaktär på BRC:s och myndigheternas webbplatser, dels leveransen av och innehållet i meddelanden som sänds till enskilda personer uppfyller kraven i förvaltningslagen och lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. I förhandlingarna med användarna bör dessa faktorer beaktas. I synnerhet då anmälningar om val skickas via meddelandetjänsten bör man se över larmmeddelandets innehåll, vid sidan om informationen.

Vid inspektionen diskuterades också registreringen av barn till asylsökande. Frågan hade aktualiserats vid en inspektion hos magistraten. Nylands magistrats enhet i Helsingfors angav då att asylsökandes barn som föddes i Finland inte registrerades i befolkningsdatasystemet, även om deras födelseattester arkiverades. BRC:s representanter utreder registreringsförfarandet på begäran av BJO. Efter det kommer BJO att bedöma om de internationella förpliktelser som Finland förbundit sig till föranleder en ny bedömning av registreringspraxisen för barn till asylsökande. Behandlingen av ärendet pågår (5803/2018*).

En klagande kritiserade magistratens förfarande när moderns anmälan om barnets hemort inte hade godkänts. BJO betonade att syftet med bestämmelserna i lagen om hemkommun är att registrera den faktiska situationen. Man hör den andra vårdnadshavaren för att försöka utreda hens

uppfattning om barnets faktiska bostad. Enligt magistratens allmänna riktlinje kan avgörandet om hemkommunen skjutas upp, om en rättegång om barnets boende har anhängiggjorts. Anteckningen i befolkningsdatasystemet kan ha betydelse då andra myndigheter bedömer barnets rätt till social- och hälsovårdstjänster. Med tanke på barnets bästa är det därför viktigt att barnets bostad inte lämnas oinford på för lösa grunder eller för länge.

Magistraten ska aktivt försöka se till att anteckningen motsvarar barnets faktiska bostad såsom avses i lagen om hemkommun. I detta fall väntade man åtminstone omkring ett år. BJO ansåg att den långa väntetiden var problematisk med tanke på registreringen av barnets hemkommun. Med tanke på barnets rättsskydd skulle det ha varit viktigt att fatta ett överklagbart beslut utan oskäligt dröjsmål, om magistraten ansåg att barnets hemkommun inte kunde införas på grund av den anhängiggjorda rättegången. Det fanns inga lagliga grunder för att dra ut på ärendet på detta sätt utan registrering eller beslut (5366/2017).

BJO tog ställning till registreringen av dubbelt medlemskap i religiösa samfund. När den klagande anslöt sig till Anglikanska kyrkan i Finland hade det automatiskt antecknats i befolkningsdataregistret att hen hade utträtt ur evangelisk-lutherska kyrkan i Finland. I sin anmälan till magistraten hade den klagande uppgett att hen ville bibehålla sitt medlemskap i den evangelisk-lutherska kyrkan och förklarat på vilka grunder detta var möjligt.

BJO konstaterade, att även om magistraten inte hade haft kännedom om möjligheten till dubbelmedlemskap, hade den klagande förklarat det i sin anmälan till magistraten. Om detta inte hade ansetts vara en tillräcklig utredning, ansåg BJO att en adekvat behandling av ärendet och myndigheternas utredningsskyldighet enligt förvaltningslagen skulle ha krävt att magistraten utredde möjligheten till dubbelmedlemskap innan ärendet avgjordes. BJO ansåg att magistratens behandling av den klagandes ärende inte uppfyllde kraven på adekvat behandling av ärenden. BJO delgav magistraten sin uppfattning i frågan (6820/2017).

4.26.2 EU-RÄTTSLIGA ÄRENDEN

DEN HÖGSTA LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN OCH TILLSYN ÖVER DATASKYDDSFÖRORDNINGEN

Riksdagens grundlagsutskott bedömde riksdagens justitieombudsmans och statsrådets justiekanslers konstitutionella ställning i sitt utlåtande om regeringens proposition om dataskyddslagstiftningen. Utskottet bedömde dataombudsmannens befogenheter bl.a. i förhållande till tolkningen av EU-rätten.

De högsta laglighetsövervakarnas konstitutionella roll och uppgifter och den samlade konstitutionella laglighetskontrollen gör det omöjligt att dataombudsmannen, som är lägre i instansordningen, skulle utöva tillsyn över de högsta laglighetsövervakarna. Den här avgränsningen måste också explicit framgå av dataskyddslagen.

Enligt grundlagsutskottet är det i och för sig klart att unionslagstiftningen enligt EU-domstolens etablerade rättspraxis har företräde framför nationell rätt i överensstämmelse med de villkor som lagts fast i denna rättspraxis och att det inte finns skäl att i vår nationella lagstiftning gå in för lösningar som strider mot EU-lagstiftningen. Det står också klart att bestämmelserna i dataskyddsförordningen inte med tanke på ordalydelsen verkar möjliggöra en avgränsning av denna typ.

I skäl 20 i dataskyddsförordningen står det att även om förordningen bland annat gäller för verksamhet inom domstolar och andra rättsliga myndigheter, skulle det i unionsrätt eller medlemsstaternas nationella rätt kunna anges vilken behandling och vilka förfaranden för behandling som berörs när det gäller domstolars och andra rättsliga myndigheters behandling av personuppgifter.

Avgränsningen av tillämpningsområdet sträcker sig dock inte organisatoriskt sett lika långt som fullmakten att precisera. Enligt skälet bör tillsynsmyndigheternas behörighet inte omfatta domstolars behandling av personuppgifter när detta sker inom ramen för domstolarnas dömande verksamhet, i syfte att säkerställa domstolsväsendets oberoende när det utför sin rättsskipande verksamhet, inbegripet när det fattar beslut. Arti-

kel 55 i direktivet föreskriver explicit att tillsynsmyndigheterna inte ska vara behöriga att utöva tillsyn över domstolar som behandlar personuppgifter i sin dömande verksamhet.

Men utskottet påpekar att de högsta laglighetsövervakarnas ovan beskrivna konstitutionella ställning enligt utredning inte kan jämföras med den lagfästa organiseringen av laglighetskontrollen i de andra medlemsstaterna och att beordningen av dataskyddsförordningen inte har vägt in de särskilda egenskaperna hos det konstitutionella systemet i Finland.

Utskottet påpekar dessutom att artikel 4.2 i fördraget om Europeiska unionen föreskriver att unionen ska respektera medlemsstaternas likhet inför fördragen samt deras nationella identitet, som kommer till uttryck i deras politiska och konstitutionella grundstrukturer, inbegripet det lokala och regionala självstyret. Bestämmelsen uttrycker principen att den materiella EU-rätten inte kan anses ifrågasätta den konstitutionella och institutionella strukturen hos den offentliga maktutövningen i medlemsstaterna.

EU-domstolen har exempelvis i sitt domslut om *Digibet (Digibet Ltd & Albers mot Westdeutsche Lotterie GmbH & Co. OHG, C-156/13 p. 34)* ansett att en behörighetsfördelning mellan delstaterna som lett till inkonsekvent reglering av penningspel inte kan ifrågasättas, eftersom behörighetsfördelningen är skyddad genom artikel 4.2 i EU-fördraget.

Utskottet ser det emellertid som klart att en fördragsbestämmelse om nationell identitet med förankring i den konstitutionella strukturen bara kan utgöra en snävt tillämplig proportionerlig grund för att avvika från fullständig tillämpning av EU-rätten.

I sin etablerade rättspraxis har EU-domstolen ansett att principen om unionsrättens företräde, som är en väsentlig egenskap hos unionens rättsordning, innebär att det faktum att en medlemsstat åberopar sin nationella lagstiftning och rentav konstitutionella bestämmelser inte kan försvaga unionsrättens effekter i medlemsstaten (se bl.a. mål 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, dom 17.12.1970, 3 punkten och mål C 409/06, *Winner Wetten*, dom 8.9.2010, 61 punkten och i synnerhet mål C-399/11, *Melloni*, dom 26.2.2013, p. 59).

Enligt grundlagsutskottets uppfattning är det väsentligt i analysen av proportionaliteten att det nu inte rör sig om en materiell konflikt mellan EU-rätten och innehållet i grundlagen. Däremot handlar det om att EU-rätten leder till en sådan konflikt med de institutionella lösningarna i Finlands grundlag som dataskyddsförordningen inte uttryckligen syftar till. Utskottet ser det som väsentligt att avgränsningarna av tillämpningsområdet i fråga om de högsta laglighetsövervakarna inte riskerar målen för rättsligt skydd och effektiv övervakning enligt ingressen i förordningen eller de grundläggande syftena med dataskyddsmyndigheternas verksamhet utifrån EU-domstolens rättspraxis.

I sista hand är det EU-domstolen som är behö- rig att tolka artikel 4.2 i EU-fördraget, dataskyddsförordningen och relationen mellan dessa. Men eftersom tolkningen fortfarande är oklar på den här punkten menar utskottet att regeringen i propositionen inte kommer med en tillräcklig EU-rättslig motivering till förslaget att låta dataombudsmannens tillsynsbehörighet omfatta de högsta laglighetsövervakarna.

RÄTT TILL FAMILJEFÖRMÅNER I ÖVER GRÄNSERNA

Europeiska ombudsmannen frågade justitieombudsmannen vilka erfarenheter man har av att utbetalningen av familjeförmåner märkbart skulle ha fördröjts på grund av bristande samarbete mellan medlemsstaterna. Frågan hade uppstått då man börjat fundera om det vid tillämpningen av förordning 987/2009/EC kan finnas fel i systemet för fall som överskrider gränserna.

Förutom till artikel 60.3 i förordningen hänvisade BJO också till principen om lojalt samarbete, som kan anses vara en av principerna för samordningen av den sociala tryggheten. Artikel 4.3 i fördraget om Europeiska unionen ger en rättsgrund till denna princip.

BJO hänvisade också till EU-domstolens dom C-359/16 *Altun* och betonade att betydelsen av såväl samarbete inom god förvaltning som av principen om lojalt samarbete kommer att öka i framtiden. Därför anser BJO att det är viktigt att man genom noggrann planering förbättrar förutsätt-

ningarna för ett gott samarbete. Detta är på kommissionens ansvar. Däremot har medlemsstaterna och de nationella justitieombudsmännen ansvaret för att god förvaltning genomförs.

En orsak till dröjsmålen kan enligt BJO vara att en del av medlemsstaterna använder pappersblanketter i stället för elektroniska blanketter. Behandlingen av pappersblanketter orsakar en stor administrativ börda. Enligt vad Folkpensionsanstalten noterat har det kunnat förekomma märkbara fördröjningar i utbetalningen av familjeförmåner. Fallen, som i sig inte varit många, hör ofta samman med dröjsmål i svaren från den behöriga myndigheten i medlemsstaten.

I Finland har justitieombudsmannen under de senaste åren uppmärksammat Folkpensionsanstalten, som behandlar ansökningarna, på endast fem fall där behandlingen fördröjts. Också i dessa fall har orsaken till dröjsmålen varit organiseringen av Folkpensionsanstaltens uppgifter, inte bristande samarbete mellan medlemsstaterna.

DELGIVNINGAR OM BEGÄRAN OM FÖRHANDSAVGÖRANDE

Utrikesministeriet översände kopior på EU-domstolens begäran om förhandsavgörande som gäller grundläggande rättigheter till justitieombudsmannens kansli. Utifrån dem görs en bedömning för ett eventuellt utlåtande, i ljuset av den kännedom om grundläggande rättigheter som laglighetsövervakningen har gett oss, angående vilken betydelse de frågor som har lagts fram för EU-domstolen och de eventuella svaren på dem har för Finlands och EU:s system med grundläggande rättigheter. Delgivningarna gav BJO ingen anledning till åtgärder under redovisningsåret.

AVGÖRANDE I KLAGOMÅLSÄRENDE

Oförenlighet med EU-rätten vid sändning av fordonskattsedel

BJO kritiserade Trafiksäkerhetsverkets förfarande när myndigheten kräver att en person bosatt utomlands måste överföra besittningen av sitt fordon åt en annan person för att skicka fordons-

skattsedeln. Verket hade inte skickat den klagande någon skattsedel till dennes adress i Portugal, vilket ledde till att den klagandes fordon belades med användningsförbud på grund av försummad betalning. Kravet framstod som ännu mer ogrundat, då det kan undvikas på det sätt som verket meddelat genom att ingå ett avtal om e-faktura. När e-faktura används är sändningen av skattsedeln inte bunden till den adress som införts i registret.

Verket motiverade sitt förfarande med en bestämmelse i förordningen om registrering av fordon. BJO betraktade inte rättsläget som tillfredsställande. Enligt artikel 21 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) har människor rätt att röra sig fritt. Enligt högsta förvaltningsdomstolens avgöranden kan rätten att röra sig fritt anses innebära att finsk lagstiftning inte kan försätta en person bosatt i Finland i en mer fördelaktig ställning än en person som bor i en annan medlemsstat. I ärendet framfördes inga grunder för att behandla en fordonsägare bosatt utomlands och i detta fall inom Europeiska unionen annorlunda i jämförelse med en ägare bosatt i Finland.

Kommunikationsministeriet (KM) förutsatte att Trafiksäkerhetsverket utvecklar sin rådgivning så att verket aktivt ger anvisningar och råd till skatteskyldiga bosatta utomlands.

BJO ansåg att KM:s korrigerande åtgärder var lämpliga. BJO bad ministeriet att senast den 31 december 2018 meddela hur dessa åtgärder har framskridit (1219/2018*).

Enligt KM:s utredning har statsrådets allmänna sammanträde den 19 december 2018 gett statsrådets förordning om ändring av statsrådets förordning om registrering av fordon. Med beslutet upphävdes 9 § 3 mom. i förordningen. Ändringen träder i kraft den 1 januari 2019. Trafiksäkerhetsverket har med anledning av det avgörande som gavs den 28 juni 2018 gett anvisningar på sin webbplats om hur man ska förfara när man flyttar utomlands och tydligt meddelat att man inte sänder skattsedlar utomlands. Eftersom fordonsskattens e-faktura alltid sänds till kundens nätbank, uppmanas kunden att för att undvika problem ta fordonsskattens e-faktura i bruk.

BJO Maija Sakslin höll i november ett anförande i Europaparlamentet. Vid evenemanget diskuteras stärkande av rollen för medlemsstaternas

parlament och tillgodoseendet av medborgarnas rättigheter i verkställandet och tillämpningen av unionsrätten.

I sitt anförande behandlade BJO Sakslin vilken betydelse klagomål som lämnats in till justitieombudsmannen har för att upptäcka brott mot unionsrätten och för att ingripa i dem. Ofta lämnas klagomål samtidigt in både till justitieombudsmannen och till EU-kommissionen. I regel behandlar justitieombudsmannen inte ett ärende som är anhängigt hos en annan myndighet. Eftersom kommissionens övervakning inte enbart är juridisk, har det dock hänt att justitieombudsmannen ändå undersökt ärendet. Om det i ett klagomålsärende handlar om hur unionsrätten ska tolkas, är det dock EU-domstolen som avgör ärendet, endera som en fråga som hänskjutits för förhandsavgörande eller som kommissionens överträdelseförfarande.

Justitieombudsmannen har inte befogenheter att framställa en fråga som hänskjutits för förhandsavgörande. I sådana fall där innehållet i unionsrätten och tolkningen av den är entydig och etablerad har justitieombudsmannen däremot på basis av enskilda klagomål konstaterat att den nationella lagstiftningen och unionsrätten stått i strid mot varandra eller tillvägagångssätt som strider mot grundläggande friheter och jämlik behandling och kommit med framställningar för att ändra dessa.

Justitieombudsmannen har också för eventuella åtgärder gjort Europeiska ombudsmannen uppmärksam på bister i unionens lagstiftning som justitieombudsmannen observerat. På detta sätt har man kunnat uppmärksamma både Europaparlamentet och EU-kommissionens ordförande på missförhållanden. Justitieombudsmannen har också framställt att regeringen tar en aktiv roll i rådet för att ändra unionens lagstiftning i syfte att främja de grundläggande fri- och rättigheterna.

Klagomål som handlar om huruvida unionsrätten satts i kraft på rätt sätt i Finland har justitieombudsmannen däremot inte undersökt. Detta beror på att det i allmänhet handlat om en lag som riksdagen godkänt varit förenlig med unionsrätten, och i justitieombudsmannens befogenheter ingår inte att bedöma lagstiftarens förfaranden.

5 BILAGOR



Bestämmelser i Finlands grundlag gällande justitieombudsmannen (11.6.1999/731)

27 § VALBARHET OCH BEHÖRIGHET FÖR UPPDRAGET SOM RIKSDAGSLEDAMOT

Valbar i riksdagsval är varje röstberättigad som inte är omyndig.

Till riksdagsledamöter kan dock inte väljas personer som innehar militära tjänster.

Justitiekanslern i statsrådet, riksdagens justitieombudsman, ledamöterna av högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen samt riksåklagaren kan inte vara riksdagsledamöter. Om en riksdagsledamot väljs till republikens president eller utnämns eller väljs till något av dessa ämbeten, upphör uppdraget som riksdagsledamot den dag han eller hon valdes eller utnämndes. Uppdraget upphör också, om en riksdagsledamot förlorar sin valbarhet.

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 ÅTALS RÄTT 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 ingendras 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 återtogs.

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 JUSTITIE- OMBUDSMANNENS JURIDISKA ANSVAR**

Angående undersökning av lagligheten av justitiekanslerns och justitieombudsmannens ämbetsåtgärder, väckande av åtal mot justitiekanslern och justitieombudsmannen för lagstridigt förfarande i tjänsteutövning samt behandlingen av sådana åtal gäller vad som i 114 och 115 § sägs om medlemmarna i statsrådet.

Lag om riksdagens justitieombudsman (14.3.2002/197)

1 KAP

LAGLIGHETSKONTROLL

1 §

Riksdagens justitieombudsmans övervakning

Med övervakade avses i denna lag i enlighet med 109 § 1 mom. grundlagen domstolar och andra myndigheter samt tjänstemän, offentligt anställda arbetstagare och andra som sköter offentliga uppdrag.

Justitieombudsmannen övervakar också lagligheten i fråga om beslut och åtgärder av statsrådet, medlemmarna av statsrådet och republikens president, enligt vad som bestäms i 112 och 113 § grundlagen. Vad som nedan föreskrivs om de övervakade gäller i tillämpliga delar också statsrådet, medlemmarna av statsrådet och republikens president.

2 §

Klagomål

Klagomål till justitieombudsmannen kan i ett ärende som omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll framställas av var och en som anser att någon övervakad i skötseln av sin uppgift har förfarit lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sin skyldighet.

Klagomålet bör framställas skriftligen. Av klagoskriften skall framgå klagandens namn och kontaktinformation samt behövliga uppgifter om det ärende som klagomålet gäller.

3 § (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 överva-

kade 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 förvaltningssed 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 frihetsberövade 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 verksamhets-

ställets 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 verksamhetsställena, 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 ifrågasvarande 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 JUSTITIE- OMBUDSMANNEN, DE BITRÄDANDE JUSTITIE- OMBUDSMÄNNEN 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 löneförmånerna. Justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen skall för sin mandattid också avstå från sådana andra med anställningsförhållanden eller förtroendeuppdrag förknippade förmåner som kan äventyra förtroendet för att laglighetskontrollen utövas opartiskt.

19 § Semester

Justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen har var och en rätt till en och en halv månads semester.

19 a § (24.8.2007/804) Ställföreträdaren för de biträdande justitieombudsmännen

Ställföreträdaren för de biträdande justitieombudsmännen kan sköta en biträdande justitieombudsmans uppgifter, om denne är förhindrad att sköta sitt uppdrag 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 justitieombudsman 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 anknäver 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 trygghandet 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.

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 justitieombudsmans kansli

Bestämmelser om tjänsterna vid riksdagens justitieombudsmans kansli och om de särskilda behörighetsvillkoren för tjänsterna finns i instruktionen för riksdagens justitieombudsman.

I arbetsordningen för riksdagens justitieombudsmans kansli meddelas närmare 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:

Denna lag trädde i kraft den 1 oktober 2007.

20.5.2011/535:

Denna lag trädde i kraft den 1 januari 2012 (3 § samt 19 § 1 mom. den 1 juni 2011).

22.7.2011/811:

Denna lag trädde i kraft den 1 januari 2014.

28.6.2013/495:

Denna lag trädde i kraft den 7 november 2014 (5 § den 1 juli 2013).

22.8.2014/674:

Denna lag trädde i kraft den 1 januari 2015.

10.4.2015/374:

Denna lag trädde i kraft den 10 juni 2016.

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 avsärskilda skäl finner det ändamålsenligt att själv avgöra saken.

3 §

Justitiekanslern och justitieombudsmannen kan sinsemellan överföra även något annat ärende som faller under bådas behörighet, om överföringen kan bedömas påskynda behandlingen av ärendet eller om det av andra särskilda skäl är motiverat. I klagomålsärenden skall klaganden underrättas om överföringen.

4 §

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1991.

Genom denna lag upphävs lagen den 10 november 1933 angående grunderna för fördelning av justitiekanslerns i statsrådet och riksdagens justitieombudsmans åligganden (276/33) och lagen av samma dag angående justitiekanslerns i statsrådet befriande från vissa av hans åligganden (275/33).

Denna lag tillämpas även på de ärenden som vid ikraftträdandet är anhängiga vid justitiekanslersämbetet eller riksdagens justitieombudsmans kansli.

Instruktion för riksdagens justitieombudsman (5.3.2002/209)

Riksdagen har med stöd av 52 § 2 mom. grundlagen godkänt följande instruktion för riksdagens justitieombudsman:

1 § PERSONALEN VID RIKSDAGENS JUSTITIEOMBUDSMANS KANSLI

Vid riksdagens justitieombudsmans kansli kan finnas tjänster som kanslichef, referendarieråd, äldre justitieombudsmannasekreterare, justitieombudsmannasekreterare, rådgivande jurist, inspektör, informatör, notarie, avdelningssekreterare, registrator, arkivarie, biträdande registrator och byråsekreterare. Vid kansliet kan också utnämnas andra tjänstemän.

Vid kansliet kan inom ramen för budgeten anställas tjänstemän i tjänsteförhållanden för viss tid.

2 § BEHÖRIGHETSVILLKOR FÖR PERSONALEN

Behörighetsvillkor är

- 1) för kanslichefen, referendarieråden, äldre justitieombudsmannasekreterarna och justitieombudsmannasekreterarna juris kandidatexamen eller annan för tjänsten lämplig högre högskoleexamen samt sådan erfarenhet av offentlig förvaltning eller domaruppgifter som uppdraget förutsätter, samt
- 2) för dem som sköter andra uppgifter för dessa lämplig högskoleexamen eller sådan annan utbildning och erfarenhet som uppgifterna förutsätter.

3 § UTNÄMNING AV TJÄNSTEMÄNNEN

Justitieombudsmannen utnämner tjänstemännen vid sitt kansli.

4 § TJÄNSTLEDIGHET

Tjänstledighet för tjänstemän vid justitieombudsmannens kansli beviljas av justitieombudsmannen.

5 § IKRAFTTRÄDANDE

Denna instruktion träder i kraft den 1 april 2002.

Genom denna instruktion upphävs den instruktion för riksdagens justitieombudsman som godkändes den 22 februari 2000 (251/2000).

Arbetsfördelningen mellan riksdagens justitieombudsman och biträdande justitieombudsmän 1.1–31.8.2018

JUSTITIEOMBUDSMAN PETRI JÄÄSKELÄINEN

avgör ärenden, som gäller

- de högsta statsorganen
- principiellt betydelsefulla frågor
- domstolarna, justitieförvaltningen och rättshjälp
- hälso- och sjukvård
- intressebevakning
- språkfrågor
- utlänningsärenden
- rättigheter för personer med funktionsnedsättning
- övervakning av hemligt inhämtande av information
- samordning av den nationella förebyggande mekanismens uppgifter och rapportering om dess verksamhet

BITRÄDANDE JUSTITIEOMBUDSMAN

PASI PÖLÖNEN (JUSSI PAJUOJA TILL 30.9)

avgör ärenden, som gäller

- polisen
- åklagarväsendet
- socialförsäkring
- arbetsförvaltning
- utkomstskydd för arbetslösa
- utbildning, vetenskap och kultur
- datasäkerhet, dataförvaltning och telekommunikation
- fängvård, verkställighet av straff och kriminalvård

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
- militära ärenden, försvarsväsendet och Gränsbevakningsväsendet
- kyrkan
- trafik och kommunikationer

Arbetsfördelningen mellan riksdagens justitieombudsman och biträdande justitieombudsmän 1.9–31.12.2018

JUSTITIEOMBUDSMAN PETRI JÄÄSKELÄINEN

avgör ärenden, som gäller

- de högsta statsorgan
- principiellt betydelsefulla frågor
- polisen, Nödcentralsverket och räddningsväsendet
- åklagarväsendet, utan ärenden som gäller Riksåklagarämbetet
- intressebevakning
- språkfrågor
- utlänningar
- rättigheter för personer med funktionsnedsättning
- hemligt inhämtande av information
- koordinering av den nationella förebyggande mekanismens uppgifter och rapportering om dess verksamhet
- utlåtandeärenden inom justitieministeriets förvaltningsområde

BITRÄDANDE JUSTITIEOMBUDSMAN

PASI PÖLÖNEN

avgör ärenden, som gäller

- domstolarna, justitieförvaltningen och rättshjälp
- Riksåklagarämbetet
- brottspåföljdsbranschen
- ekonomisk verksamhet, betalningsstörningar och utsökning
- socialförsäkring
- kommunens utkomstskydd för arbetslösa
- småbarnspedagogik, utbildning, vetenskap och kultur
- arbetsförvaltning
- utkomstskydd för arbetslösa
- militära ärenden, försvarsväsendet och Gränsbevakningsväsendet
- datasäkerhet, dataförvaltning och telekommunikation

BITRÄDANDE JUSTITIEOMBUDSMAN

MAIJA SAKSLIN

avgör ärenden, som gäller

- socialvård
- barnets rättigheter
- äldre personers rättigheter
- hälso- och sjukvård
- region- och lokalförvaltning
- Ålands självstyrelse
- beskattning
- kommunikationer
- miljön
- jord- och skogsbruk
- samefrågor
- Tullen
- utsökning, konkurs och insolvensförfarande
- kyrkan

Utlåtanden och sakkunniguppdrag

UTLÅTANDEN

TILL RIKSDAGENS GRUNDLAGSUTSKOTTET

- utlåtande om regeringens proposition RP 17/2018 rd till riksdagen med förslag till lag om Åklagarmyndigheten och till vissa lagar som har samband med den (4510/2018)
- utlåtande om regeringens proposition RP 199/2017 rd till riksdagen med förslag till lag om övervakning av underrättelseverksamheten och lag om ändring av 7 § i statstjänstemannalagen (6143/2018)

TILL RIKSDAGENS LAGUTSKOTTET

- tilläggsutlåtande om regeringens propositioner med förslag till lagarna om underrättelseinhämtning RP 199, 202 och 203/2017 rd (1458/2018)

TILL RIKSDAGENS FÖRVALTNINGSUTSKOTTET

- utlåtande om regeringens proposition RP 149/2018 rd till riksdagen med förslag till lag om ändring av statstjänstemannalagen (5570/2018)
- utlåtande om regeringens proposition RP 179/2018 rd till riksdagen med förslag till lagar om ändring av skjutvapenlagen, lagen om frivilligt försvar samt 97 a § i värnpliktslagen (6230/2018)
- utlåtande om regeringens proposition RP 60/2018 rd till riksdagen med förslag till lag om tillhandahållande av digitala tjänster och lag om ändring av lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet (6335/2018)

TILL RIKSDAGENS FÖRSVARsutskottet

- utlåtande om regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om upphävande av lagen om befrielse för Jehovas vittnen från fullgörandet av värnplikt i vissa fall och om ändring av 3 § i värnpliktslagen (4859/2018*)

TILL JUSTITIE MINISTERIET

- utlåtande om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till upphävande av lagen om offentliga kungörelser samt till vissa lagar som har samband med den (1067/2018)
- utlåtande om bedömningspromemoria 9/2018 "Rådets förordningar om internationella pars förmögenhetsförhållanden. Bedömningspromemoria om behovet av nationell reglering för att komplettera förordningarna" (1311/2018)
- utlåtande om bedömningspromemoria 7/2018 "Bedömningspromemoria om den senaste utvecklingen och framtida utvecklingsbehov i strafflagen. Vissa sexualbrott, våldsbrott, rattfylleribrott och ekonomiska brott" (1394/2018)
- utlåtande om arbetsgruppsbetänkandet 2/2018 "Tilläggsuppföljder i samband med villkorligt fängelse. Arbetsgruppens förslag" (1410/2018)
- utlåtande om utkastet till regeringens proposition med förslag till lag om ändring av strafflagen (1444/2018)
- utlåtande om bedömningspromemoria "Bedömningspromemoria om ändringsbehoven i lagen om rättegångsbiträden med tillstånd" (1597/2018)
- utlåtande om arbetsgruppsbetänkandet 15/2018 "Genomförande av direktivet om EU-bedrägerier" (2378/2018)

- utlåtande om "Inrättandet av en domstolsmyndighet" (2622/2018)
- utlåtande om bedömningspromemoria "Nationellt genomförande av rättshjälpsdirektivet" (2708/2018)
- utlåtande om utkastet till regeringens proposition om ändring av 2 kap. 5 § i strafflagen (3102/2018)
- utlåtande om utkastet till kommitténs förslag till ändring av sametingslagen (3210/2018)
- utlåtande om arbetsgruppsbetänkandet 22/2018 "Genomförandet av barndirektivet" (3293/2018)
- utlåtande om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av fängelselagen, häktninglagen, 37 § i lagen om verkställighet av böter och tvångsmedelslagen (3387/2018*)
- utlåtande om regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av 70 § i lagen om verkställighet av samhällspåföljder och 6 och 7 § i lagen om Enheten för hälso- och sjukvård för fångar (3413/2018*)
- utlåtande om kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten (4073/2018)
- utlåtande om utkastet till arbetsgruppens betänkande "Allmän lagstiftning om administrativa påföljder av straffkaraktär" (4573/2018)
- utlåtande om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 7 § i lagen om sammankomster (5588/2018)
- utlåtande om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 10 och 26 § i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning (1423/2018)
- utlåtande om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om reservpoliser och till vissa lagar som har samband med den (1436/2018*)
- utlåtande om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om behandling av personuppgifter i migrationsförvaltningen och till vissa lagar som har samband med den (2615/2018)
- utlåtande om arbetsgruppsförslag om polisens befogenheter att ingripa i modellflygplans och obemannade luftfartygs färd (3289/2018*)
- utlåtande om utkastet till statsrådets förordning om ändring av 3 kap. 22 § i statsrådets förordning om förundersökning, tvångsmedel och hemligt inhämtande av information (3866/2018)
- utlåtande om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av utlänningslagen (5167/2018)

TILL SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSMINISTERIET

TILL INRIKESMINISTERIET

- utlåtande om utkastet till regeringens proposition med förslag till lag om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet, lag om genomförande av direktivet om användning av passageraruppgiftssamlingar (PNR uppgifter) för att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda och lagföra terroristbrott och grov brottslighet och till vissa lagar som har samband med dem (7249/2017)
- utlåtande om utkastet till regeringens proposition med förslag till ny biobankslag (1856/2018)
- utlåtande om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om kliniska läkemedelsprövningar och om vissa lagar som har samband med den (1958/2018)
- utlåtande om utkastet till regeringens proposition med förslag till genomlag (3052/2018)
- utlåtande om utkastet till regeringens proposition med förslag till lag om kundavgifter för social- och hälsotjänster (3388/2018)
- utlåtande om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om bösättningsbaserad social trygghet i gränsöverskridande fall och till vissa lagar som har samband med den (3414/2018)

- utlåtande om utkastet till regeringens proposition med förslag till klient- och patientlag och till vissa lagar som har samband med den (3519/2018)
- utlåtande om rapportutkastet ”Specialomsorgsdistrikten försvinner, arbetet och servicen fortsätter. Utredningsrapport om specialomsorgsdistriktens ställning i vårdreformen” (4519/2018)
- utlåtande om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte (5797/2018*)
- utlåtande om bedömningspromemoria av arbetsgruppen för genomcentrum (7297/2017)
- utlåtande om slutrapportet ”Förslag till verksamhetsmodell för digitalt stöd. AUTA-projektgruppens slutrapport” (572/2018*)
- utlåtande om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata samt till lagar om ändring av vissa lagar som gäller registerförvaltningen (2962/2018)
- utlåtande om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag om ändring av lagen om Jubileumsfonden för Finlands självständighet (3006/2018)
- utlåtande om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av statstjänstemannalagen samt utkast till statsrådets förordning om statens tjänsteman-etiska delegation (3246/2018*)
- utlåtande om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om behandling av personuppgifter inom Tullen och till vissa lagar som har samband med den (3327/2018)
- utlåtande om utkastet till regeringens proposition till lag om ändring av 44 a § i statstjänstemannalagen (4761/2018*)
- utlåtande om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om informationshantering inom den offentliga förvaltningen och vissa lagar som har samband med den (4254/2018*)
- utlåtande om överenskommelse mellan Finland och Estland om befolkningsregistrering (5195/2018)

TILL FÖRSVARSMINISTERIET

- utlåtande om arbetsgruppsbetänkandet 3/2017 ” Utvecklande av lagstiftningen om obemannad luftfart och drönarverksamhet ur säkerhetsperspektiv. Arbetsgruppens betänkande” (7088/2017)
- utlåtande om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av 37 § i lagen om försvarsmakten och 16 § i lagen om Försvarshögskolan (1197/2018)
- utlåtande om arbetsgruppsbetänkandet 2/2018 ”Projektet för utveckling av lagstiftningen om frivilligt försvar” (3427/2018*)
- utlåtande om arbetsgruppsbetänkandet 1/2018 ”Betänkande av arbetsgruppen som bedömt lagstiftningen om befrielse för Jehovas vittnen” (3447/2018)

TILL FINANSMINISTERIET

- utlåtande om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om tillhandahållande av digitala tjänster och lag om upphävande av vissa bestämmelser i lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet (359/2018*)

TILL ÄRBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET

- utlåtande om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om ordnande av offentlig arbetskrafts- och företagsservice (1208/2018*)
- utlåtande om utkastet till regeringens proposition med förslag till lag om ändring av civiltjänstlagen samt om promemorian från den arbetsgrupp som hade till uppgift att utreda behoven att revidera civiltjänstlagen (3257/2018)

- utlåtande om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om offentlig service för rekrytering och kompetensutveckling, lag om finansiering av regionutveckling och tillväxttjänster och lag om privata arbetsförmedlingstjänster samt till lag om ändring av 1 och 2 § i lagen om allmänna försäkringar för stöd som beviljas för ekonomisk verksamhet (3475/2018*)
- utlåtande om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om Myndigheten för tillväxttjänster och lag om behandling av kunduppgifter inom tillväxttjänsterna (4647/2018)

TILL UTRIKESMINISTERIET

- utlåtande om utkastet till Finlands första periodiska rapport gällande genomförandet av konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD) (1557/2018)
- utlåtande om utkastet till tilläggsprotokollet till Europarådets konvention om mänskliga rättigheter och biomedicin samt den förklarande rapporten till den (2164/2018)
- utlåtande om Finlands femte rapport om genomförandet av Europarådets ramkonvention för skydd av nationella minoriteter (3122/2018)
- utlåtande om utkastet till Finlands åttonde periodiska rapport gällande genomförandet av konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (CEDAW) (3269/2018)

TILL KOMMUNIKATIONSMINISTERIET

- utlåtande om utkastet till regeringens proposition till lag om ändring av landsvägslagen (1009/2018)
- utlåtande om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation och av lagen om verksamheten i den offentliga förvaltningens säkerhetsnät (3320/2018)

TILL UNDERVISNINGS- OCH KULTURMINISTERIET

- utlåtande om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om småbarnspedagogik (700/2018*)

TILL STATSRADETS KANSLI

- utlåtande om utkastet till anvisningar till ministrarna om gästfrihet, förmåner och gåvor (4441/2018)

TILL RIKSÅKLAGARÄMBETET

- utlåtande om straffrättslig prövning av klagomålsärenden (851 och 1539/2018)

TILL DISKRIMINERINGS- OCH JÄMSTÄLLDHETS-NÄMNDEN

- utlåtande om ändamålsenligheten hos arbetspensionsbolagens och FPA:s förfaranden för förhandsanmälan och förhandlingar vid beviljande av invalidpension (232/2018)

TILL BARNOMBUDSMANNENS BYRÅ

- utlåtande om hur regeringsperioden 2015–2019 påverkat barnen och om Finlands nationella barnpolitik till barnombudsmannens årsbok 2019 ”Kansallinen lapsipolitiikka – onko sitä (Nationell barnpolitik – finns den)” (3150/2018)

INGET UTLÅTANDE

Under berättelseåret ankom dessutom 21 begäranden om utlåtande som inte erhöll något yttrande.

SAKKUNNIGUPPDRAG I RIKSDAGENS UTSKOTT

GRUNDLAGSUTSKOTTET

- 11.4.2018 BJO Maija Sakslin hördes om RP 16/2018 rd regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om kundens valfrihet inom social- och hälsovården och till vissa lagar som har samband med den (1501/2018)
- 12.4, 27.4 och 15.6.2018 JO Petri Jääskeläinen hördes om RP 9/2018 rd regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning som kompletterar EU:s allmänna dataskyddsförordning (1877, 1931 och 3022/2018)
- 7.9.2018 JO Petri Jääskeläinen, BJO Maija Sakslin och BJO Pasi Pölönen hördes om berättelse B 16/2018 rd Riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2017 (4161/2018)
- 25.9.2018 BJO Pasi Pölönen hördes om RP 29/2018 rd regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om rättegång i förvaltningsärenden och till vissa lagar som har samband med den (4313/2018)
- 11.10.2018 referendarieråd Jarmo Hirvonen hördes om RP 136/2018 rd regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om Domstolsverket (4947/2018)
- 16.10.2018 JO Petri Jääskeläinen hördes om RP 203/2017 rd regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om militär underrättelseverksamhet och till vissa lagar som har samband med den (5045/2018)
- 25.10.2018 JO Petri Jääskeläinen hördes om RP 202/2017 rd regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om civil underrättelseinhämtning (5116/2018)
- 22.11.2018 JO Petri Jääskeläinen hördes om RP 199/2017 rd regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om övervakning av underrättelseverksamheten och lag om ändring av 7 § i statstjänstemannalagen samt TKF 1/2018 rd Talmanskonferensens förslag om ändring av riksdagens arbetsordning och 9 § i lagen om riksdagens tjänstemän (5231 och 5234/2018)
- 13.3.2018 JO Petri Jääskeläinen, referendarieråd Mikko Eteläpää och äldre JO-sekreterare Minna Ketola hördes om RP 199/2017 rd regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om övervakning av underrättelseverksamheten och lag om ändring av 7 § i statstjänstemannalagen (915/2018)
- 13.3.2018 JO Petri Jääskeläinen, referendarieråd Mikko Eteläpää och äldre JO-sekreterare Minna Ketola hördes om RP 202/2017 rd regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om civil underrättelseinhämtning (1254/2018)
- 13.3.2018 JO Petri Jääskeläinen, referendarieråd Mikko Eteläpää och äldre JO-sekreterare Minna Ketola hördes om RP 203/2017 rd regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om militär underrättelseverksamhet och till vissa lagar som har samband med den (1255/2018)
- 14.3.2018 referendarieråd Jarmo Hirvonen hördes om RP 190/2017 rd regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av rättegångsbalken (1097/2018)
- 16.3.2018 referendarieråd Jarmo Hirvonen hördes om RP 200/2017 rd regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av rättegångsbalken och till vissa lagar som har samband med den (1186/2018)
- 12.4.2018 referendarieråd Jarmo Hirvonen hördes om RP 30/2018 rd regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av strafflagen, 10 kap. i tvångsmedelslagen och 5 kap. i polislagen (1614/2018)
- 12.4.2018 referendarieråd Mikko Eteläpää hördes om RP 17/2018 rd regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om Åklagarmyndigheten och till vissa lagar som har samband med den (1693/2018)
- 17.4.2018 referendarieråd Mikko Eteläpää hördes om RP 31/2018 rd regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om behandling av personuppgifter i brottmål och vid upprätthållandet av den nationella säkerheten och till vissa lagar som har samband med den (1778/2018)

- 23.5.2018 BJO Maija Sakslin hördes om RP 16/2018 rd regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om kundens valfrihet inom social- och hälsovården och till vissa lagar som har samband med den (2539/2018)
- 25.5.2018 referendarieråd Jarmo Hirvonen hördes om RP 65/2018 rd regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av strafflagen (2658/2018)
- 25.5.2018 referendarieråd Tapio Rätty hördes om RP 65/2018 rd regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av strafflagen (2868/2018)
- 26.9.2018 äldre JO-sekreterare Terhi Arjola-Sarja hördes om RP 71/2018 rd regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av utsökningsbalken och till vissa andra lagar som har samband med den (4489/2018)
- 27.9.2018 referendarieråd Jarmo Hirvonen och referendarieråd Anu Rita hördes om RP 119/2018 rd regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av 70 § i lagen om verkställighet av samhällspåföljder och 6 och 7 § i lagen om Enheten för hälso- och sjukvård för fångar samt RP 120/2018 rd regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av 6 kap. 10 § i strafflagen, av lagen om verkställighet av samhällspåföljder och av vissa andra lagar (4724-4725/2018)
- 11.10.2018 referendarieråd Kirsti Kurki-Suonio hördes om RP 88/2018 rd regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt och till vissa lagar som har samband med den (4756/2018)
- 23.10.2018 referendarieråd Jarmo Hirvonen hördes om RP 136/2018 rd regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om Domstolsverket (5282/2018)
- 29.11.2018 referendarieråd Jarmo Hirvonen hördes om RP 177/2018 rd regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av förundersökningslagen och till vissa lagar som har samband med den (6023/2018)

FÖRVALTNINGSUTSKOTTET

- 7.3.2018 JO Petri Jääskeläinen, referendarieråd Mikko Eteläpää och äldre JO-sekreterare Minna Ketola hördes om RP 198/2017 rd regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 10 § i Finlands grundlag (874/2018)
- 7.3.2018 JO Petri Jääskeläinen, referendarieråd Mikko Eteläpää och äldre JO-sekreterare Minna Ketola hördes om RP 202/2017 rd regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om civil underrättelseinhämtning (875/2018)
- 7.3.2018 JO Petri Jääskeläinen, referendarieråd Mikko Eteläpää och äldre JO-sekreterare Minna Ketola hördes om RP 203/2017 rd regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om militär underrättelseverksamhet och till vissa lagar som har samband med den (876/2018)
- 12.4.2018 BJO Pasi Pölönen hördes om RP 9/2018 rd regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning som kompletterar EU:s allmänna dataskyddsförordning (1655/2018)
- 9.5.2018 referendarieråd Mikko Eteläpää hördes om RP 31/2018 rd regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om behandling av personuppgifter i brottmål och vid upprätthållandet av den nationella säkerheten och till vissa lagar som har samband med den (2102/2018)
- 13.6.2018 äldre JO-sekreterare Kristian Holman hördes om RP 201/2017 rd regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av gränsbevakningslagen och utlänningslagen och till vissa lagar som har samband med dem (2991/2018)
- 24.10.2018 JO Petri Jääskeläinen hördes om RP 199/2017 rd regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om övervakning av underrättelseverksamheten och lag om ändring av 7 § i statstjänstemannalagen samt TKF 1/2018 rd Talmanskonferensens förslag om ändring av riksdagens arbetsordning och 9 § i lagen om riksdagens tjänstemän (5227 och 5229/2018)

- 13.12.2018 äldre JO-sekreterare Kristian Holman hördes om RP 252/2018 rd regerings proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av 37 § i lagen om försvarsmakten, 16 § i lagen om Försvarshögskolan och 10 och 26 § i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning (6366/2018)
- 13.12.2018 äldre JO-sekreterare Kristian Holman hördes om RP 252/2018 rd regerings proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av 37 § i lagen om försvarsmakten, 16 § i lagen om Försvarshögskolan och 10 och 26 § i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning (6366/2018)

FÖRSVARsutskottet

- 15.3.2018 JO Petri Jääskeläinen och referendarieråd Mikko Eteläpää hördes om RP 199/2017 rd regerings proposition till riksdagen med förslag till lag om övervakning av underrättelseverksamheten och lag om ändring av 7 § i statstjänstemannalagen (1258/2018)
- 15.3.2018 JO Petri Jääskeläinen och referendarieråd Mikko Eteläpää hördes om RP 202/2017 rd regerings proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om civil underrättelseinhämtning (1259/2018)
- 15.3.2018 JO Petri Jääskeläinen och referendarieråd Mikko Eteläpää hördes om RP 203/2017 rd regerings proposition till riksdagen med förslag till lag om militär underrättelseverksamhet och till vissa lagar som har samband med den (1260/2018)
- 15.3.2018 JO Petri Jääskeläinen och referendarieråd Mikko Eteläpää hördes om TKF 1/2018 rd talmanskonferensens förslag om ändring av riksdagens arbetsordning och 9 § i lagen om riksdagens tjänstemän (1262/2018)
- 5.4.2018 referendarieråd Mikko Eteläpää hördes om RP 13/2018 rd regerings proposition till riksdagen med förslag till lag om behandling av personuppgifter inom Försvarsmakten och till vissa lagar som har samband med den (1459/2018)
- 21.9.2018 äldre JO-sekreterare Kristian Holman hördes om RP 72/2018 rd regerings proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om försvarsmakten (4610/2018)
- 10.10.2018 referendarieråd Mikko Eteläpää hördes om RP 137/2018 rd regerings proposition till riksdagen med förslag till lag om reservpoliser och till vissa lagar som har samband med den (4881/2018)

SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSUTSKOTTET

- 13.3.2018 referendarieråd Håkan Stoor hördes om RP 159/2017 rd regerings proposition till riksdagen med förslag till lag om sekundär användning av personuppgifter inom social- och hälsovården och till vissa lagar som har samband med den (1204/2018)

ARBETSLIVS- OCH JÄMSTÄLLDHETSUTSKOTTET

- 18.10.2018 äldre JO-sekreterare Päivi Pihlajisto hördes om RP 62/2018 rd regerings proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om ordnande av offentlig arbetskrafts- och företagsservice (5100/2018)

Förslag på att utveckla författningar och anvisningar samt för att korrigera fel

TILL ÖSTRA OCH NORRA FINLANDS BROTTSPÅFÖLJDSREGIONS REGIONCENTRUM

- BJO Pölönen framställde ett förtydligande av anvisningarna som anknyter till behandlingen av fångarnas omprövningar (5400/2017)

TILL KOMMUNIKATIONSMINISTERIET

- BJO Sakslin framställde att 9 § 3 mom. i förordningen om registrering av fordon ska upphävas med tanke på bestämmelserna om människors rätt att röra sig fritt i artikel 21 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) (1219/2018*)
- BJO Sakslin framställde att man reder ut om det finns behov av att precisera det tjänsteansvar som avses i 21 § i postlagen eller av att på annat sätt säkerställa att det lagstadgade delgivningsförfarandet sköts ändamålsenligt (2959/2017*)

TILL TRAFIKSÄKERHETSVERKET

- JO Jääskeläinen framställde att man i Helsingfors vidtar åtgärder för att korrigera skyltar som anger områden med flygförbud ("No drone zone") för fjärrstyrda drönare (drone) så att språklagens krav och därigenom de språkliga rättigheterna tillgodoses (2406/2018* och 4345/2017*)

TILL JUSTITIEMINISTERIET

- JO Jääskeläinen framställde för övervägande om det finns skäl att vidta lagstiftningsåtgärder för att förlänga preskriptionstiden för arbetsbrott, som i nuläget är två år (6954/2017*)

- AOA Sakslin framställde för övervägande om utskökningsbalken borde ändras när det gäller tillkännagivande av det lägsta godtagbara budet för de potentiella köparna (2095/2017*)
- BJO Pölönen delgav JM sin uppfattning om behovet av att förtydliga fängelselagens och häktningens stadganden om att ge fångar betalkort och övrig egendom som tillhör fängelset (252/2018*)
- BJO Pölönen noterade brister i det använda dataprogrammets funktion när sammanträdesturer för nämndemännen fastställs så att den turordning som förutsätts i lagen genomförs (443/2018*)
- BJO Pölönen delgav JM sina iakttagelser om att inga stadganden har utfärdats om behörigheten att besluta om arbete under fångens fritid och rätten att söka ändring i ett beslut (6042/2017*)
- BJO Pölönen framställde för bedömning behovet av att ändra regleringen av fängelsets dagordning (6542/2017*)

TILL UNDERVISNINGS- OCH KULTURMINISTERIET

- BJO Pölönen framställde att det rum för tolkning som begreppet studieprestation i yrkeshögskolelagen lämnar ska beaktas vid beredningen av yrkeshögskolelagstiftningen (3959/2017*)
- BJO Pölönen framställde för bedömning huruvida bestämmelserna om förfaranden och beslutsfattande som anknyter till rätten till småbarnspedagogik i lagen om småbarnspedagogik liksom lagstiftningen gällande ändringsökande behöver förtydligas (6442/2017*)

- BJO Pölönen framställde för övervägande i ärendet som gällde övre åldersgräns för grundläggande konstundervisning som inte bygger på lag åtgärder för att trygga jämställdheten mellan dem som söker sig till grundläggande konstundervisning (6832/2017*)
- BJO Pölönen ansåg att förfarandena i fängelserna för följderna av ett positivt urinprov eller om fången vägrar lämna ett urinprov vid placering i verksamhet borde enhetligas (5037/2017*)

TILL PÄIJÄNNE-TAVASTLANDS VÄLFÄRDSSAMKOMMUN

- BJO Sakslin framställde att praxis för hjälpmedel för medicinsk rehabilitering vid boendeserviceenheterna ändras så att alla boende vid serviceboendeenheter som uppfyller förutsättningarna i 1 § i förordningen om utlämning av hjälpmedel för medicinsk rehabilitering oberoende av enhetens utrustningsnivå efter individuell utvärdering har rätt till de i förordningen nämnda hjälpmedel för medicinsk rehabilitering som ska utlämnas (4251/2017*)

TILL BROTTSPÅFÖLJDSMYNDIGHETEN

- BJO Pölönen ansåg att Brottsåpföljdsmyndighetens anvisning om betalkort behöver ändras (252/2018*)
- BJO Pölönen konstaterade bristfälligheter i författningarna om fångarnas placering och i preciseringen av behörigheten för bedömningscentren (451/2017*)
- BJO Pölönen framställde att fängelserna borde få anvisningar om hur och under vilka omständigheter straff i enrum, observation, observation i isolering och avskildhet under utredning av ordningsförseelse ska verkställas (1276/2017*)
- BJO Pölönen uppmanade att man överväger om man borde förtydliga registreringsförfarandena för begränsning av kontakter och reda ut vem som är ansvarig för att genomföra registreringen samt ge fängelserna anvisningar i ärendet redan innan Roti-systemet tas i bruk (3095/2017*)

TILL INRIKESMINISTERIET

- JO Jääskeläinen framställde att 29 § i lagen om Räddningsinstitutet ska ändras så att lagen också gör det möjligt att skjuta upp inledningen av studierna på grund av beväringstjänst (633/2018*)

TILL SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSMINISTERIET

- JO Jääskeläinen framställde för övervägande att man när man utvecklar lagstiftningen tar med stadganden om en isolerad patients användning av telefon, omsorg om en isolerad patients välbefinnande och isoleringsrummens utrustning (2278/2017*)
- JO Jääskeläinen framställde att patientskadslagstiftningen borde preciseras genom att tillägga stadganden om förutsättningarna för kvittering och det förfarande som ska iakttas i en dylik situation (3383/2018)
- BJO Sakslin påskyndade att translagen ändras, så att kravet på avsaknad av fortplantningsförmåga som en förutsättning för fastställande av kön slopas. Samtidigt bör translagens namn ändras till "lag om fastställande av könstillhörighet". Dessutom ska också kriteriet om att en person måste vara myndig provas i författningsberedningen och man ska överväga om det kan slopas vid juridiskt fastställande av könstillhörighet, med beaktande av barnets ålder och utvecklingsnivå och barnets bästa (2842/2017*)
- BJO Pölönen framställde att man överväger att precisera lagstiftningen särskilt med avsikt på FPA:s användning av sin egen medicinska expertis i utkomststödsärenden (6468/2017*)

- BJO Sakslin bad att man överväger om det är nödvändigt och motiverat att utfärda en förordning om tillgodoseendet av en minderårig patients vårdnadshavares eller lagliga företrädares rätt till information. Förordningen baserar på 19 § 5 mom. lagen om elektronisk behandling av klientuppgifter inom social- och hälsovården (6764* och 1675/2017*)

TILL SUKEVA FÄNGELSE

- BJO Pölönen konstaterade att fångar som bor på fängelsets slutna avdelningar inte tillbringar tillräckligt med tid utanför cellen (3251/2017*)

TILL TAMMERFORS STAD

- BJO Sakslin konstaterade att kriterierna föra att hänvisa en patient till anstaltsvård behövde kompletteras, genom att beakta det individuella behovet hos en person med missbrukarproblem vid ordnandet av anstaltsvård (4341/2017*)

TILL ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET

- BJO Pölönen ansåg att bestämmelserna om intervjuer av en arbetslös person var motsäggelsefulla i en jämförelse av lagen om sektorsövergripande samservice som främjar sysselsättningen och lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice (1542/2018*)

Statistiska uppgifter om justitieombudsmannens verksamhet

BEHANDLADE LAGLIGHETSÖVERVAKNINGSSÄRENDEN

Behandlade laglighetsövervakningsärenden		7 252
Ärenden som anhängiggjorts år 2018	5 561	5 818
- klagomål till justitieombudsmannen	5 561	
- ärenden som överförts från justitiekanslern	33	
- egna initiativ	79	
- begärda utlåtanden och sakkunniguppdrag	145	
Ärenden som överförts från föregående år		1 434
Avgjorda ärenden		5 629
Klagomål	5 410	
Egna initiativ	82	
Begärda utlåtanden och sakkunniguppdrag	137	
Ärenden som överförts till följande år		1 623
Övriga behandlade ärenden		834
Inspektioner	128	
Kansliets förvaltningsärenden	659	
Internationella ärenden	47	

DE AVGJORDA ÄRENDENA MYNDIGHETSVIS

Klagomål

5 410

Socialvård	1 008
Polisen	623
Hälsa- och sjukvård	581
Brottspåföljdsbranschen	431
Socialförsäkring	419
Arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde	273
Undervisnings- och kultur- ministeriets förvaltningsområde	199
Kommunalförvaltning	188
Rättskipning	175
De högsta statsorganen	157
Utsökning	149
Kommunikationsministeriets förvaltningsområde	137
Utlännings- och medborgarskapsärenden	133
Miljöministeriets förvaltningsområde	126
Beskattning	106
Intressebevakning	82
Jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde	73
Justitieministeriets förvaltningsområde	61
Åklagare	50
Finansministeriets förvaltningsområde	41
Försvarsministeriets förvaltningsområde	28
Inrikesministeriets förvaltningsområde	17
Tullen	14
Utrikesministeriets förvaltningsområde	12
Övriga förvaltningsområden	327

DE AVGJORDA ÄRENDENA MYNDIGHETSVIS

Egna initiativ	82
Socialvård	38
Hälsa- och sjukvård	8
Inrikesministeriets förvaltningsområde	7
Försvarsministeriets förvaltningsområde	5
Kommunalförvaltning	4
Polisen	3
Brottspåföljdsbranschen	3
Tullen	3
Utsökning	3
Kommunikationsministeriets förvaltningsområde	2
Utlännings- och medborgarskapsärenden	1
Undervisnings- och kultur- ministeriets förvaltningsområde	1
Arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde	1
Rättskipning	1
Justitieministeriets förvaltningsområde	1
Beskattning	1
Avgjorda ärenden sammanlagt	5 492

ÅTGÄRDER FÖRANLEDDA AV AVGJORDA ÄRENDEN

Klagomål		5 410
Avgöranden som föranlett åtgärder		759
- åtal		-
- bedömning av förundersöknings behov		6
- anmärkning		41
- uppfattning		578
- kritisk	368	
- vägledande	210	
- framställning		38
- om rättelse av fel eller missförhållanden	7	
- om utveckling av bestämmelser eller föreskrifter	20	
- om gottgörelse för kränkning	8	
- medling	3	
- rättelse under behandlingstiden		20
- annan åtgärd		76
Ärenden föranledde inte åtgärder, eftersom		2 617
- inget felaktigt förfarande konstateras		213
- ingen anledning		2 404
- att misstänka lagstridigt eller felaktigt förfarande	1 327	
- för justitieombudsmannen att vidta åtgärder	1 077	
Klagomålet prövades inte, eftersom		2 034
- det inte hörde till justitieombudsmannens behörighet		210
- det var anhängigt hos en behörig myndighet eller möjligheten att överklaga inte hade utnyttjats		723
- det inte hade individualiserats		369
- det överfördes till justitiekanslern		16
- det överfördes till riksåklagaren		4
- det överfördes till regionförvaltningsverket		58
- det överfördes till någon annan myndighet		103
- över två år hade förflutit från händelsen		98
- det föreföll på någon annan grund		21
- inget svar		69
- svar utan åtgärder		363

ÅTGÄRDER FÖRANLEDDA AV AVGJORDA ÄRENDEN

Egna initiativ		82
Avgöranden som föranlett åtgärder		45
- åtal		-
- bedömning av förundersöknings behov		-
- anmärkning		5
- uppfattning		35
- kritisk	7	
- vägledande	28	
- framställning		2
- om rättelse av fel eller missförhållanden	-	
- om utveckling av bestämmelser eller föreskrifter	2	
- om gottgörelse för kränkning	-	
- om medling	-	
- annan åtgärd		3
Ärenden föranledde inte åtgärder, eftersom		30
- inget felaktigt förfarande konstateras		3
- ingen anledning		27
- att misstänka lagstridigt eller felaktigt förfarande	3	
- för justitieombudsmannen att vidta åtgärder	24	
Eget initiativ prövades inte, eftersom		7
- det föreföll på någon annan grund		6
- inget svar		1

DE INKOMNA KLAGOMÅLEN MYNDIGHETSVIS

Socialvård	1 101
Polisen	634
Hälso- och sjukvård	609
Socialförsäkring	452
Brottpåföljdsbranschen	387
Arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde	272
Undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde	235
Rättskipning	199
Kommunalförvaltning	168
Kommunikationsministeriets förvaltningsområde	162
De högsta statsorganen	156
Utsökning	151
Utlännings- och medborgarskapsärenden	142
Miljöministeriets förvaltningsområde	117
Beskattning	107
Intressebevakning	79
Jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde	70
Justitieministeriets förvaltningsområde	66
Åklagare	47
Finansministeriets förvaltningsområde	39
Försvarsministeriets förvaltningsområde	32
Inrikesministeriets förvaltningsområde	14
Tullen	10
Utrikesministeriets förvaltningsområde	10
Övriga förvaltningsområden	335

Inspektioner

#) = oanmäld inspektion

* = inspektionsprotokoll (på finska) på JO:s webbplats

DOMSTOLAR

- 17.4 Egentliga Finlands tingsrätt, hemligt inhämtande av information, Åbo (1920/2018)
- 17.4 Egentliga Finlands tingsrätt, förvaringslokalerna för frihetsberövade^{#)}, Åbo (2064/2018*)
- 17.4 Egentliga Finlands tingsrätt, förvaringslokalerna för frihetsberövade^{#)}, Åbo (2064/2018*)
- 23.10 Justitieministeriet, AIPA-projektet (5507/2018)

ÅKLAGARVÄSENDET

- 17-18.4 Åklagarämbetet i Västra Finland, Åbo (1921/2018*)
- 13.12 Riksåklagarämbetet, Helsingfors (6471/2018)

POLISFÖRVALTNINGEN

- 14.2 Polisinrättningen i Helsingfors, virtuellt stöd för operationer (nätpolisverksamheten) (847/2018)
- 7.3 Polisfängelset i Böle polisstation^{#)} (849/2018*)
- 7.3 Hälsovården vid polisfängelset i Böle polisstation (1488/2018)
- 20.3 Inrikesministeriets polisavdelning, Helsingfors (848/2018)
- 17.4 Polisinrättningen i Sydvästra Finland, hemligt inhämtande av information, Åbo (1919/2018)
- 17.4 Polisfängelset vid huvudpolisstationen i Åbo^{#)} (1963/2018)
- 18.4 Polisinrättningen i Sydvästra Finland, Åbo (1610/2018)
- 28.5 Polisfängelset i Kajana polisstation^{#)} (2485/2018*)

- 29.5 Polisfängelset i Iisalmi polisstation^{#)} (2486/2018*)
- 29.5 Polisfängelset i Kuopio polisstation^{#)} (2487/2018*)
- 30.5 Polisfängelset i Varkaus polisstation^{#)} (2489/2018*)
- 30.5 Polisfängelset i Joensuu polisstation^{#)} (2490/2018*)
- 3.7 Polisfängelset vid huvudpolisstationen i Lahtis^{#)} (3222/2018*)
- 2.9 Polisfängelset i Jämsä polisstation^{#)} (4390/2018*)
- 3.9 Polisfängelset i Saarijärvi polisstation^{#)} (4391/2018*)
- 3.9 Polisfängelset i Jyväskylä polisstation^{#)} (4392/2018*)
- 4.9 Polisfängelset i Mänttä-Vilppula polisstation^{#)}, ej i användning (4393/2018)
- 4.9 Polisfängelset i Jyväskylä polisstation^{#)} (4394/2018*)
- 26.9 Rättsenheten vid Centralkriminalpolisen (4872/2018)
- 26.9 Centralkriminalpolisen, hemliga tvångsmedel och hemligt inhämtande av information (4873/2018)
- 9.10 Polisstyrelsen, Vitja-projektet, Helsingfors (5197/2018)
- 9.11 Centralkriminalpolisen (5804/2018)
- 12.11 Polisstyrelsen, Vapenförvaltningen, Riihimäki (5805/2018)
- 3.12 Polisstyrelsen, Helsingfors (6287/2018)

FÖRSVARSMAKTEN OCH GRÄNSBEVAKNINGSVÄSENDET

- 28.3 Arméstaben, S:t Michel (1072/2018)
- 7.6 Pansarbrigaden, Tavastehus (2713/2018)
- 7.6 Pansarbrigaden, Riihimäki (2715/2018)

- 7.6 Pansarbrigaden, Förvaringslokalerna för frihetsberövade i Riihimäki enhet[#]) (3117/2018)
- 7.6 Centret för militärmedicin, Riihimäki (2716/2018)
- 20.11 Karelens flygflottilj, Toivala (5300/2018)
- 20.11 Karelens flygflottilj, Förvaringslokalerna för frihetsberövade[#]), Toivala (6084/2018)
- 10.12 Gardesjägarregemente, Helsingfors (5301/2018)
- 10.12 Gardesjägarregemente, Förvaringslokalerna för frihetsberövade[#]), Helsingfors (6511/2018)
- 18.12 Sjökrigsskolan, Helsingfors (5302/2018)

BROTTPÅFÖLJDSBRANSCHEN

- 30.1 Kervo fängelse (448/2018*)
- 21.2 Brottspåföljdsmyndighetens centrala förvaltningsenhet (957/2018*)
- 23.5 Laukas fängelse (2337/2018*)
- 23.5 Kuopio fängelse[#]) (2338/2018*)
- 24.5 Sulkava fängelse (2339/2018*)
- 24.5 S:t Michels fängelse[#]) (2340/2018*)
- 29.5 Fångtransporter med tåg[#]) (2648/2018*)
- 31.5 Justitieministeriet, avdelning för kriminalpolitik (2647/2018)
- 20.6 Tillgängligheten i Jokela fängelse[#]) (3183/2018*)
- 9.10 Juga fängelse (4652/2018*)
- 9–10.10 Pyhäselkä fängelse (4653/2018*)
- 10.10 Tillgängligheten i Pyhäselkä fängelse (5322/2018*)
- 10.10 Enheten för hälso- och sjukvård för fångar, polikliniken vid Pyhäselkä fängelse (4986/2018*)
- 20.11 Besöksrummen i Kuopio fängelse[#]) (6085/2018)
- 27. och 29.11 Helsingfors fängelse (5563/2018*)
- 27.11 Tillgängligheten i Helsingfors fängelse (6148/2018*)
- 29.11 Enheten för hälso- och sjukvård för fångar, polikliniken vid Helsingfors fängelse (5323/2018)

SKULDSÄTTNING OCH UTSÖKNING

- 21.3 Rovaniemi stad, ekonomitjänster (1195/2018*)
- 22.3 Lapplands utsökningsverket, Rovaniemi (977/2018)

UTLÄNNINGSFÖRVALTNINGEN

- 22.3 Helsingfors polisinspektion, utlänningspolisen (1658/2018)
- 7.6 Förläggningen i Lahtis, avdelning för inter-sifierat stöd (2925/2018*)
- 30–31.11 Förvarshuset vid Joutseno förläggning[#]) (5145/2018*)

SOCIALVÅRD

- 26.1 Skyddshärbärgen Sillankorva[#]) (385/2018*)
- 21.3 Lapplands mödra- och skyddshem[#]), Rovaniemi (1588/2018)
- 28.6 Mutterimaja[#]), Tusby (3291/2018)
- 2.10 Servicecentret Kenttätie[#]), Uleåborg (4849/2018)
- 2.10 Uleåborgs mödra- och skyddshem, Skyddshemmet[#]), Uleåborg (5016/2018)

SOCIALVÅRD/BARN

- 24.1 Vuorela skolhem[#]), Nummela (356/2018*)
- 31.1. Vuorela skolhem, Nummela (846/2018*, på webben nr 356/2018)
- 19.3 Barnhem Salmila[#]), Kajana (1455/2018)
- 27.3 Sutela-hemmet[#]), S:t Michel (1605/2018)
- 28.3 Barnhem Rivakka[#]), S:t Michel (1606/2018)
- 17–18.4 Skolhem Pohjolakoti[#]), Muhos (1353/2018)
- 3.5 Sassi[#]), Sastamala
- 21–22.8 Barnskyddsanstalten Jussin kodit[#]), Haukipudas (4099/2018*)
- 23.10 Loikalan kartano[#]), Mankala (5377/2018)
- 20–21.11 Enheten Ojantakanen för vård utom hemmet, Pulkki (5916/2018)

SOCIALVÅRD/PERSONER MED FUNKTIONSNEDSÄTTNINGEN

- 19.3 Esperi Vårdhem Narikka[#], Träskända (1376/2018*)
- 25.4 Validia-huset i Fågelkärret[#], Esbo (1871/2018*)
- 4.7 Attendo, Valkamahovi servicehem[#], Helsingfors (3351/2018)
- 6.7 Stiftelsen Rinnehemmets boendeenheter vid Pipolakoti[#], Karislojo (3524/2018)
- 20.9 Kuumaniemi gruppem[#], Kemijärvi (4665/2018)
- 20.9 Samkommunen för Kolpene servicecentral, Servicehemmet Metsärinne 1 och 2, Rovaniemi (3375/2018)
- 20–21.9 Samkommunen för Kolpene servicecentral, Servicehemmet Mäntyrinte och Mustikkariinne, Rovaniemi (4880/2018)
- 21.9 Samkommunen för Kolpene servicecentral, Boendetjänsterna, Rovaniemi (4701/2018)
- 21.9. Samkommunen för Kolpene servicecentral, Rehabiliteringscentret Vuoma, Rovaniemi (5028/2018)
- 11–12.12 Omsorgen om utvecklingsstörda vid Norra Österbottens sjukvårdsdistrikt, Rehabiliteringsenheten för vuxna[#] Uleåborg (4639/2018)
- 11–12.12 Omsorgen om utvecklingsstörda vid Norra Österbottens sjukvårdsdistrikt, Rehabiliteringsenheten för barn och unga, Uleåborg (6388/2018)
- 11–12.12 Omsorgen om utvecklingsstörda vid Norra Österbottens sjukvårdsdistrikt, Rehabiliteringsenheten för vuxna[#], Uleåborg (6389/2018)

SOCIALVÅRD/ÄLDRE

- 26.1 Servicehuset Portsakoti[#], Åbo (383/2018*)
- 26.1 Gruppemmet Elsekoti[#], Åbo (384/2018*)
- 8.2 Taasiagården[#], Lovisa (657/2018*)
- 8.2 Emil-hemmet[#], Lovisa (659/2018*)
- 21.3 Servicehus Näsmänkieppi[#], Rovaniemi (1212/2018)

- 25.4 Seniorservicecentret i Lojo, gruppemmet Alatupa vid Pentinkulma[#] (2114/2018*)
- 25.4 Seniorservicecentret i Lojo, gruppemmet Katinkulta vid Kultakoti-hemmen[#] (2217/2018*)
- 25.4 Seniorservicecentret i Lojo, gruppemmet Kultarinne vid Kultakartano[#] (2218/2018)
- 18.6 Seniorservicecentret i Lojo, gruppemmet Katinkulta och Alatupa vid Kultakoti-hemmet[#] (3082/2018)
- 28.6 Seniorservicecentret Riihikoto i Tusby, gruppemmet Tammikoto[#] (3290/2018*)
- 4.7 Attendo, Linnanharju vårdhem[#], Helsingfors (3367/2018*)

HÄLSO- OCH SJUKVÅRD

- 30.1 Enheten för hälso- och sjukvård för fångar, polikliniken vid Kerava fängelse (450/2018*)
- 19.–20.3 Kajanalands samkommun för social- och hälsovård, de psykiatriska avdelningarna vid Kajanalands centralsjukhus[#], Kajana (727/2018*)
- 19.3 Kajanalands centralsjukhus, jourpoliklinikens säkerhetsrum[#], Kajana (729/2018*)
- 22.–24.5 Siun sote, psykiatriska avdelningarna vid Norra Karelen centralsjukhus[#], Joensuu (1600/2018)
- 23.5 Siun sote, samjouren och säkerhetsrummen vid Norra Karelen centralsjukhus[#], Joensuu (1601/2018)
- 25.9 Den psykiatriska enheten för undersökning och vård av svårskötta barn och unga vid Niuvanniemi sjukhus (NEVA)[#], Kuopio (3713/2018)
- 25.–27.9 Niuvanniemi sjukhus[#], Kuopio (3712/2018)
- 26.9 Kuopio universitetssjukhus, säkerhetsrummet vid samjouren[#] (4753/2018)

SOCIALFÖRSÄKRING

- 19.4 FPA, enheten för upphandling och juridik, Samarbetsmöte vid FPA om frågor som gäller FPA (1654/2018)

- 5.6 FPA, Servicestället i Joensuu (2668/2018*)
- 5.6 FPA, Östra försäkringsdistriktet (2670/2018, på webben nr 2668/2018)
- 5.6 FPA, Östra kundserviceenheten (2706/2018, på webben nr 2668/2018)

ARBETSKRAFT OCH UTKOMSTSKYDD FÖR ARBETSLÖSA

- 5.6 Norra Karelens arbets- och näringsbyrå, Joensuu (2667/2018*)

UNDERVISNINGSVÄSENDET

- 23.5 Helsingfors stad, Fostrans- och utbildningssektorn, enheten stöd för beslutsfattande (2516/2018)
- 2.10 Lahtis stad, bildningssektorn (4998/2018*)
- 2.10 Kivimaan koulu i Lahtis (4997/2018*)
- 12.10 Undervisnings- och kulturministeriet, Helsingfors (5003/2018)
- 24.10 Utbildningsstyrelsen (5004/2018)
- 1.11 Kouvolan seudun ammattiopisto (Kouvolanejdens yrkesinstitut) (324/2019*)
- 1.11 Kouvola stad, barn- och ungdomstjänster (5005/2018*)

ÖVRIGA INSPEKTIONSOBJEKT

- 22.1.2018 Presidentvalets förhandsröstningsställen:
 - Söderkulla bibliotek[#], Sibbo (166/2018* innehåller alla inspekterade förhandsröstningsställen)
 - Prismacentret[#], Träskända (451/2018)
 - Kommunhus, Mäntsälä (452/2018)
 - Hyvinge Posti, Hyvinge (453/2018)
 - Huvudbibliotek[#], Vichtis (454/2018)
 - K-Citymarket[#], Lojo (455/2018)
 - Stadshus[#], Grankulla (456/2018)
- 30.10 Trafiksäkerhetsvärdet, Helsingfors (4930/2018)
- 3.12 Befolkningsregistercentralen (5803/2018*)

Personalen vid riksdagens justitieombudsmans kansli

KANSLICHEF

Romanov Päivi, JuK, VH

REFERENDARIERÅD

Eteläpää Mikko, JuK, VH
Haapamäki Juha, JuK, VH
Hirvonen Jarmo, JuK, VH
Hännikäinen Erkki, JuK
Kurki-Suonio Kirsti, JD (tjänstledig till 31.8)
Lindström Ulla-Maija, JuK
Länsisyrjä Riitta, JuK, VH
Niemelä Juha, JuK, VH
Pirjola Jari, JD, FM
Pölönen Pasi, JD, VH (tjänstledig)
Rita Anu, JuK, VH
Räty Tapio, JuK
Sarja Mikko, JL, VH
Stoor Håkan, JL, VH
Tanttinen-Laakkonen Kaija, JuK

ÄLDRE JO-SEKRETERARE

Arjola-Sarja Terhi, JuK, VH
Holman Kristian, JM, AVM
Jackson Riikka, JM (från 1.8)
Ketola Minna, JM, VH
Konttinen Juha-Pekka, JuK
Laurila Heidi, JuK, VH
Muukkonen Kari, JuK, VH (till 30.9)
Pihlajisto Päivi, JuK, VH
Skottman-Kivelä Piatta, JuK, VH
Suhonen Iisa, JuK, VH
Tamminen Mirja, JuK, VH
Toivola Jouni, JuK
Vartia Matti, JuK, VH
Verronen Minna, JuK, VH
Äijälä-Roudasmaa Pirkko, JuK, VH

FÖREDRAGANDEN

Jackson Riikka, JM (till 30.7)
Toivonen Virve, JD, VH (till 31.5)

RÅDGIVANDE JURISTER

Romakkaniemi Jaana, JuK, VH
Wirta Pia, JuK, VH

INFORMATÖR

Dahl Citha, FM

IT-EXPERT

Madetoja Janne, AVM

INSPEKTÖRER

Fagerholm Peter, AVM
Laakso Reima

NOTARIER

Frantti, Sanna-Kaisa (från 16.4)
Koskiniemi Taru, FN
Lehtikangas Kaisu, SVM
Lehtinen Heini (till 28.2)
Tuominen Eeva-Maria, AVM, VN

FÖRVALTNINGSSEKRETERARE

Einola, Eija

REGISTRATOR

Kataja Helena

BITRÄDANDE REGISTRATOR

Forsell Anu

AVDELNINGSEKRETERARE

Ahola Päivi
Stern Mervi

ÄRENDEHANTERINGSSEKRETERARE

Moisio Nina, SVM, FM (tjänstledig till 30.9)

ASSISTENT FÖR INTERNATIONELLA ÄRENDEN

Mäkinen Tiina (från 12.9)

BYRÅSEKRETERARE

Aaltonen Sari (till 30.9)
Hellgren Johanna
Holappa Sari (från 1.8)
Kaukolinna Mikko
Keinänen Krissu
Mäkinen Tiina (till 11.9)
Salminen Virpi
Tapio Anna-Liisa

Personalen vid Människorättscentret

DIREKTÖR

Rautio Sirpa, JuK, VH

SAKKUNNIGA

Joronen Mikko, PM
Kouros Kristiina, JuK (tjänstledig från 1.11)
Leikas Leena, JuK, VH

KOORDINATOR FÖR INTERNATIONELLA ÄRENDEN

Hakala Elina, SVM

BITRÄDANDE SAKKUNNIGA

Hannuksela Emilia, FM (till 31.3)

PROJEKTKOORDINATOR

Kasa Tuija, SVM (till 30.6)

Sakregister

A

adresser 272
 anstaltsvård 237
 anvisningar 73, 162, 181, 184, 199–200, 202, 226, 230, 240, 264–265
 arbetsbrott 158
 arbetskraftstjänster 227, 282
 arbetsordning 287
 arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte 227
 arkivering 341
 asylsökande 219–220
 auktion 215
 avgifter 72–73, 215–216, 225, 231, 259, 330, 334
 avvísning 219, 255

B

barn 74–75, 159, 172, 230, 236, 243–244, 252–255, 342–343
 barnskydd 225, 252–255
 befogenhet 199
 befolkningsdatasystem 305, 342–343
 begreppet familj 231
 begränsning av kontakter 170, 200, 235, 244
 begränsning av rörelsefrihet 170
 begränsningsåtgärder 71, 75, 244, 252–253, 262–263
 begäran om handlingar 162, 175, 225, 247, 254–255, 272, 285–286, 292, 324, 330, 335, 341–342
 behandlingstid 72, 75, 77, 159, 175, 213, 219–221, 232, 246, 271–272, 277–278, 282, 289, 319, 322, 330, 342 se även dröjsmål
 beskattning 303, 305, 309, 311–314
 beslagtagning 175
 beslut 162, 172, 176, 203, 209, 216, 255, 289, 297–298
 beslutsfattande 71–72, 74, 171, 202, 229–231, 259, 290, 296, 298, 335
 bespisning 263
 besvär 225, 290, 324
 besök 205
 betalkort 199
 betalningsförbindelser 230, 240
 betalningsstörningar 211
 beväringar 181

biträde 170
 blanketter 226
 boende 230, 285
 boendeservice 75–76, 237, 262–263
 brevhemlighet 202
 brevväxling 208
 brottsanmälningar 253
 byggnadstillsyn 320–321, 323

C

centralkriminalpolisen (CKP) 174

D

dagordning 199–200
 datasystem 172, 200, 211, 236, 311–312, 322, 329
 delgivande 75, 214, 253, 334
 diskriminering 298
 disponibla medel 78, 273
 DNR-beslut 77, 242
 domar 158
 domstolar 157
 dröjsmål 72, 75, 176, 202, 220–221, 225, 230, 235, 246–247, 292, 318, 320–321, 323, 330, 343
 se även behandlingstid
 dödsbon 312
 dödsorsak 247

E

egendomsskydd 171, 244
 elektronisk ärendehantering 214, 304
 elever 297–298
 enskilda vägar 330, 336
 e-post 216, 221, 286, 291, 304
 EU-rätten 315, 345

F

Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet (ARA) 287, 322
 fiske 329–330
 flygtrafik 301
 Folkpensionsanstalten (FPA) 76–77, 228–232, 278, 304
 fordonsskatt 315, 345

frihetsberövande 170
 fritid 199, 206
 fullmakt 272-273
 fångar 199-200, 202-209, 248-249
 fångvård 199, 209
 fängsel 205, 263
 färdtjänster 72-73
 företagshälsovård 246
 förflyttning 204, 206
 förfrågan 221, 285, 313, 325
 förmyndarskap 271
 församlingar 213
 förskolepedagogik 296
 försäkringsdomstolen 277, 282
 förtroendeskydd 289
 förtroendevalda 338
 förundersökning 162, 172-173, 199
 förvaltningsdomstolar 156

G

giltighetstid 230-231
 god förvaltning 204, 219, 222, 227, 234, 272,
 285, 288, 292, 311-312, 319-320, 323, 325
 gottgörelse 78, 234, 277, 282, 292
 gripande 170-171, 174
 grundläggande utbildning 297-298
 grundtrygghetsnämnder 72-73
 gäldenär 216

H

handikapps-service 72, 74-75
 hemfrid 172
 hemvård 259-260, 301
 hjälpmedel 237, 240
 hovrätter 157, 159
 husrannsakan 171-172
 hygien 263
 häktning 157
 hälsa 219, 242
 högsta förvaltningsdomstolen (HFD) 255, 277
 hörande 76, 78, 172, 176, 203, 206, 273, 288, 325

I

identitetskort 176, 229
 indrivning 174, 212, 216
 information 73, 76, 175, 242, 304
 innehav 199, 203, 208, 248

integritetsskydd 170, 175, 207, 219, 245, 278
 intern kommunikation 291
 Internet 215, 242
 intressebevakning 78-79, 229, 236, 245, 271-273
 isolering 200, 203, 205, 219, 235

J

jämlikhet 73, 78-79, 200, 213, 215-216, 222,
 228, 241, 290, 298, 301
 jämställdhet 238

K

kameraövervakning 205, 207
 Kanta.fi -tjänsten 236
 Keva 278
 klagomål 287-288
 kläder 205
 konkurrensutsättning 76, 306
 kontakter 207
 kroppsbesiktning 184, 205
 kroppsvisitation 170, 205
 kultur 298
 kundtjänst 156, 216, 306, 334
 kyrkan 338
 körförbud 176
 körkort 176

L

lagstiftning 296
 lantmäteriverket 325
 loggdata 342-343
 luftfart 301
 läkemedel 228, 243-244, 248
 löner 204

M

magistrater 271-273, 343
 maktbruk 173, 183
 maträtter 170
 medborgarskap 222
 medicinsk rehabilitering 237, 240
 mervärdesskatt 310
 Migrationsverket 219-221, 255
 miljötillstånd 318
 minderårig 75, 216, 219-220
 missbrukarvård 237

motivering 157–158, 170, 176, 203, 209, 228,
247, 278, 289
munhälsovård 267
målsägande 172
människovärde 78, 234, 253

N

namn 305
narkotikatest 200, 203, 205, 209, 241, 243, 253
naturskydd 323
nedskräpning 320
noggrannhet 181, 278
nämndemän 155
närsstäendevård 72, 226

O

offentliga lokaler 326
offentlighet 159, 162, 174–175, 247, 254, 272, 285
olycksfall 298
ombud 205
omhändertagande 172, 203, 244
opartiskhet 213
oövervakat besök 203, 205, 209

P

parkeringsövervakning 292
parter 199
Patent- och registerstyrelsen (PRS) 215
patienter 78–79, 235, 240–241, 243–245, 338
patientjournaler 77, 242–244, 246
patientskador 234
pensioner 278, 314
personalresurser 263–264
personer med funktionsnedsättning 72–74,
78, 234, 237, 241
personlig assistans 72, 74
personuppgifter 181, 208, 254, 272
placering 199, 203
planen för strafftiden 203, 205–206
polisbrott 162, 173
polisfångelser 254
Posti 334
preskription 158, 212
privata tjänsteproducenter 264, 278
proportionalitetsprincip 292
psykiatrisk vård 78–79, 234–235, 245

R

radon 326
rannsakningsfångelse 170–171, 200
Regionförvaltningsverket (RFV) 288
register 215, 335, 343
registrering 172–173, 203
rehabilitering 267–268
religionsfrihet 213, 298, 338, 343
remisser 249
renskötsel 329
riksdagen 341
riksdagens justitieombudsman 228, 285, 298
rimliga anpassningar 79
rådgivning 74, 181, 259–260, 285, 315, 345
räddningsväsendet 340
rätt till information 199, 209, 228, 243, 259–260,
285, 298
rättegång 155, 157–159
rättelser 74, 199, 202–203, 232, 322, 324, 335
rättsskydd 73, 75, 79, 203, 215, 245–246, 288,
311–312
rättsskyddsmetoder 216

S

samiskhet 305, 329
samtycke 184, 231, 243, 271
sekretess 203, 216, 245–246, 253, 272–273, 278
serviceboende 265
serviceplaner 72, 74, 265–266
sjukdagpenning 278
självbestämmanderätt 243, 262–263
skadestånd 181, 226, 246, 298, 324, 329
skattegranskning 157
skjutvapen 172, 175
skogsbruk 310
skuldrådgivning 213
skuldsanering 305
skydd mot självinkriminering 173
sociala medier 304
socialskydd 277
specialomsorg 74
språkbruk 291
språket 183, 260, 301, 303–306
Statens center för informations- och
kommunikationsteknik (Valtori) 214
straff 204, 297

strafftid 204
 Strålsäkerhetscentralen (STUK) 326
 studerande 79, 231, 298–299
 stämningar 159
 störande buller och lukt 319
 substitutionsterapi 241
 Säkerhets- och kemikalieverket (Tukes) 304
 säkerhetskontroller 202

T

tagande i förvar 219
 taxitrafik 278
 TE-byråer 282, 306
 teknisk spårning 175
 telefonhemlighet 207
 telefonsamtal 207
 telefontjänster 156, 231, 334
 tidsbeställning 78, 240–241
 tidsfrist 286
 tillräckliga hälsovårds- och sjukvårds-
 tjänster 266
 tillstånd 175, 318, 329, 336
 Tillstånds- och tillsynsverket för social-
 och hälsovården Valvira 247
 tillsyn 319
 tingsrätter 155, 158–159, 305
 tjänstgöring 340
 tjänstebrott 199
 tjänsten Medborgarkontot 214
 tjänsteproducenter 75
 tolkning 76–77
 Trafiksäkerhetsverket 301, 315, 335, 345
 transsexualism 235
 Tullen 183–184, 304
 tullövervakning 183

U

umgängesrätt 159
 undantagslov 321, 325
 undersökningsledare 172, 175
 uppehållstillstånd 219–221, 230
 upphandling 306
 uppträdande 171
 utbildning 264, 299
 utkomstskydd för arbetslösa 227, 282
 utkomststöd 228–231
 utlåtanen 174, 202

utlänningar 170, 219, 229
 utomhusvistelse 75, 265–266
 utsökning 174–175, 214–216, 305
 utvecklingsstörning 71, 75–78, 229, 242

V

val 208
 val av boende 287
 valfrihet 238
 varningar 289
 verkställighet 75, 159, 219
 villkorlig frigivning 202
 vård 78, 205, 235, 240–243, 338
 vård beroende av vilja 75, 244
 vård i livet slutskede 264
 vård utom hemmet 230, 252–254
 vårdplaner 262, 265
 vägnämnder 330

W

webbtjänster 183, 303–304, 313, 315, 330, 345

Y

yrkesbildade personer inom hälso-
 och sjukvård 241
 yrkesutbildning 79, 299
 yttrandefrihet 207, 271, 338

Å

åklagare 157, 162
 åtalsrätt 158
 återkrav 229

Ä

äldre personer 259–260, 262–268, 301
 ändringssökande 72, 75, 176, 203, 247, 296, 323

Ö

öppetid 156
 öppna anstalter 204
 övervakad frihet på prov 203, 205
 övervakning 252–253, 320, 326



RIKSDAGENS JUSTITIEOMBUDSMAN

00102 Riksdagen

TELEFON 09-4321

TELEFAX 09-432 2268

ombudsman@riksdagen.fi

www.ombudsman.fi