



RIKSDAGENS
JUSTITIEOMBUDSMANS
BERÄTTELSE
ÅR
2020



RIKSDAGENS JUSTITIEOMBUDSMAN

RIKSDAGENS
JUSTITIEOMBUDSMANS
BERÄTTELSE
ÅR
2020

ISSN 0356-3006
Tryckeri: Hansaprint Oy, Turenki 2021
Ombrytning: Matti Rautala

Till riksdagen

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

Undertecknad, juris doktor, vicehäradshövding *Petri Jääskeläinen* har fungerat som riksdagens justitieombudsman. Min mandatperiod sträcker sig från 1.1.2018 till 31.12.2021. Uppdraget som biträdande justitieombudsmän handhas av juris licentiat *Maija Sakslin* (1.4.2018–31.3.2022) och juris doktor, vicehäradshövding *Pasi Pölönen* (1.10.2017–30.9.2021).

Till ställföreträdare för de biträdande justitieombudsmännen har valts juris licentiat, referendarieråd *Mikko Sarja* för mandatperioden 1.10.2017–30.9.2021. Under verksamhetsåret har Sarja skött denna uppgift i sammanlagt 43 arbetsdagar.

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

Verksamhetsberättelsen innehåller anföranden av justitieombudsmannen och biträdande justitieombudsmän, en allmän översikt över justitieombudsmannainstitutionen under år 2020 samt avsnitt som gäller tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna och laglighetskontrollen inom olika sektorer. Justitieombudsmannens observationer och ställningstaganden i anslutning till coronaepidemin har sammanställts i ett eget avsnitt.

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 2020.

Justitieombudsman *Petri Jääskeläinen*

Kanslichef *Matti Marttunen*
(från 1.3.2021)

Innehåll

	Till riksdagen	3
1	JUSTITIEOMBUDSMÄNNEN HAR ORDET	20
	Petri Jääskeläinen	21
	Justitieombudsmannen som garant för rättsstaten	21
	Maija Sakslin	29
	Om begränsning av och undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna	29
	Pasi Pölönen	34
	Justitieombudsmannen som konstitutionell laglighetsövervakare	34
2	JO-INSTITUTIONEN ÅR 2020	39
	2.1 Översikt över institutionen	40
	2.1.1 JO:s specialuppgifter som baserar sig på FN:s konventioner och resolutioner	41
	2.1.2 Fördelning av justitieombudsmannens och justitiekanslerns uppgifter	41
	2.1.3 Värderingar och målsättningar för JO:s kansli	42
	2.1.4 Verksamhetsformer och tyngdpunktsområden	44
	2.1.5 Nationellt och internationellt samarbete	52
	<i>Riksdagens justitieombudsman 100 år</i>	52
	<i>Tilldragelser inom landet</i>	54
	<i>Internationella kontakter</i>	55
	<i>Internationella gäster</i>	56
	2.1.6 Serviceverksamhet	56
	<i>Kundservice</i>	56
	<i>Informationen</i>	57
	<i>Kansliet och personalen</i>	57
	<i>Kansliets ekonomi</i>	58
3	DE GRUNDLÄGGANDE FRI- OCH RÄTTIGHETERNA OCH DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA	59
	3.1 JO:s mandat i fråga om de grundläggande och mänskliga rättigheterna	60
	3.2 Finlands nationella människorättsinstitution	62
	3.2.1 Människorättsinstitutionens struktur, uppgifter och ställning	62
	3.2.2 A-status i ackrediteringen	62
	3.2.3 Människorättsinstitutionens verksamhetsstrategi	62

3.3	Människorättscentret och människorättsdelegation	64
3.3.1	Människorättscentrets mandat	64
3.3.2	Människorättscentrets verksamhet	64
	<i>Främjande av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna</i>	65
	<i>Uppföljning av hur de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses</i>	65
	<i>Uppföljning av genomförandet av FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning</i>	66
	<i>Främjande och uppföljning av äldre personers rättigheter</i>	67
	<i>Internationellt och europeiskt samarbete</i>	68
3.3.3	Människorättsdelegationens verksamhet	68
3.4	Rättigheter för personer med funktionsnedsättning	70
3.4.1	Specialuppdraget avseende skyddet av rättigheterna för personer med funktionsnedsättning	70
3.4.2	Uppgifterna och verksamheten som nationell mekanism	70
	<i>Justitieombudsmannen</i>	70
	<i>Människorättscentret</i>	71
	<i>Funktionsnedsättningsgruppen</i>	73
	<i>Internationellt samarbete</i>	74
3.4.3	Verksamhetsmiljö och aktuella lagstiftningsprojekt	75
3.4.4	Laglighetsövervakning	76
	<i>Klagomål och egna initiativ</i>	76
	<i>Inspektionsbesök</i>	77
3.4.5	Avgöranden	78
	<i>Socialvård</i>	78
	<i>Socialförsäkring</i>	86
	<i>Småbarnspedagogik och utbildning</i>	86
	<i>Hälso- och sjukvård</i>	86
	<i>Avgöranden som gäller röstningsställets tillgänglighet</i>	87
3.5	Nationellt besöksorgan mot tortyr	89
3.5.1	Justitieombudsmannens uppgift som nationellt besöksorgan	89
3.5.2	Verksamhetsmodell	90
3.5.3	Information om verksamheten	91
3.5.4	Utbildning	91
3.5.5	Nordiskt och internationellt samarbete	91
3.5.6	Inspektionsverksamhet	92
3.5.7	Polisens förvaringslokaler	92
	<i>Förebyggande av dödsfall i häktet</i>	93
	<i>Förvar av häktade i polisfängelse</i>	93
	<i>Separering av undersökningsansvar och förvaringsansvar</i>	94
	<i>Den frihetsberövades rättsskydd</i>	94
	<i>Celler och deras utrustningsnivå</i>	95
	<i>Utomhusplatsers lämplighet för utomhusvistelse</i>	96
	<i>Mathållning</i>	97
	<i>Anordnande av hälso- och sjukvård i polisens förvaringslokaler</i>	98
	<i>Senatfastigheter som hyresvärd för förvaringslokalerna</i>	99

	Övervakning av tillsynen	100
3.5.8	Försvarmakten, Gränsbevakningsväsendet och Tullen	101
3.5.9	Brottspåföljdsområdet	101
	Tid utanför cellen och meningsfull sysselsättning	103
	Placering av häktade	103
	Kvinnliga häktade	104
	Minderåriga fångar	106
	Utländska fångar	106
	Isoleringsrum och omständigheter vid isolering	108
	Rätten till integritet	110
	Transport av fångar	112
	Atmosfären i fångset / bemötandet av fångar	113
	Övervakning av tillsynen	115
3.5.10	Hälsö- och sjukvård för fångar	116
	Personalresurser	116
	Ankomstgranskningar	116
	Meddelande om mottagningstid	117
	Uppföljning av hälsotillståndet hos fångar som placerats avskilt	117
	Beaktande av självdestruktivitet vid fångtransport	118
3.5.11	Förvarsenheter för utlännningar	118
	Information om rättigheter	118
	Hälsoundersökning vid ankomst	118
	Hälsoundersökning efter avvsningsförsök	119
	Omständigheter i isoleringsrummen	119
	Integritetsskydd i isoleringens duschrum	120
	Uppföljning av hälsotillståndet hos personer som placerats avskilt	121
	Identifiering av självdestruktivitet och förebyggande av självmord	121
	Anmälan om illabehandling	121
3.5.12	Barnskyddsanstalter	122
	Bemötande av barn och anstaltens uppfostringskultur	123
	Barnets rätt att träffa sin socialarbetare	124
	Barnets självbestämmanderätt	125
	Begränsande åtgärder och fostrande gränser är olika saker	126
	Beslut om begränsningar och antecknande av dessa	127
	Begränsning av rörelsefriheten	127
	Begränsning av kontakter och förhindrande av sociala relationer	128
	Kroppsvsitation	129
	Isolering	130
	Genomgång i efterhand av begränsande åtgärder	132
	Övervakning av tillsynen	132
3.5.13	Enheter för de äldre inom socialvården	133
	Illabehandling och anmälingsskyldighet	133
	Tillräckligt med personal	134
	Rätten till integritet	135
	Genomförande och registrering av utomhusvistelse	136
	Munhälsa	137
	Näring	138

	Vård i livets slutskede och palliativ vård	138
	Begränsning av självbestämmanderätten	140
	Minskning av begränsningar	142
	Egenkontroll	143
	Övervakning av tillsynen	143
3.5.14	Boendeenheter för personer med funktionsnedsättning	144
	Personalresurser	145
	Att känna igen begränsningsåtgärder	146
	Beslut i begränsningsåtgärder	146
	Olika begränsningsåtgärder och -redskap som observerats under inspektionerna	147
3.5.15	Psykiatriska enheter	150
	Anmälan om illabehandling	150
	Information ska delas ut till patienterna och de anhöriga	151
	Rätten till integritet	151
	Transport av patienter utanför sjukhuset	152
	Begränsande åtgärder och användningen av dem	153
	En isolerad patients rättsmedel	157
	Genomgång i efterhand av begränsningsåtgärden	157
	Anmälan av en händelse som allvarligt äventyrat patientsäkerheten	158
	Minskande av tvång	158
3.5.16	Inspektioner vid äldrepsykiatri	160
	Rätten till integritet	160
	Identifiering av begränsningar	161
	Användningen av begränsande åtgärder inom äldrepsykiatri	161
	Uppföljning och minskning av användningen av begränsningar	164
	Användning av vaktare	164
3.6	Bristerna i tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna	165
3.6.1	Tio centrala problem för de grundläggande och mänskliga rättigheterna i Finland	166
	Brister i åldringars förhållanden och i hur de bemöts	166
	Brister i barnskyddet	166
	Brister i tillgodoseendet av rättigheter för personer med funktionsnedsättning	167
	Förfaranden inom anstaltsvården som kränker självbestämmanderätten	168
	Långa behandlingstider i utlännings- ärenden och otrygghet för så kallade papperslösa	168
	Dåliga förhållanden och brister i behandlingen av fångar och häktade personer	168
	Brister i tillgången till hälso- och sjukvårdstjänster samt i lagstiftningen för hälso- och sjukvårdstjänster	168
	Brister i den grundläggande utbildningens studiemiljö och i beslutsfattandet	169
	Långa behandlingstider i rättsprocesser och brister avseende domstolars strukturellt oberoende ställning	169
	Kränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna och av de mänskliga rättigheterna förebyggs och gottgörs inte i tillräcklig grad	170
3.6.2	Exempel på positiv utveckling	170

3.7	JO:s framställningar om gottgörelse och ärenden som har lett till uppgörelse i godo	171
3.7.1	Framställningar om gottgörelse	173
	<i>Tillgodoseende av barnets rättigheter och jämlikhet</i>	173
	<i>Rätten till personlig frihet och integritet</i>	174
	<i>Kulturella rättigheter</i>	175
	<i>Rätt till arbete</i>	176
	<i>Rätt till tillräckliga social- och hälsovårdstjänster</i>	177
	<i>Rättssäkerhet och god förvaltning</i>	180
3.7.2	Ärenden som lett till uppgörelse i godo	183
	<i>Behandling av förälder till ett omhändertaget barn</i>	183
	<i>Uppgift om vårdnad och delgivning av beslut</i>	184
	<i>Beaktande av boendeutgifter i utkomststödet</i>	184
	<i>Ett daghems förfarande gällande krav på intyg över coronavirustest</i>	185
	<i>Bestämmande av förskoleundervisningsplats</i>	185
	<i>Eftermiddagsverksamhetens lokaler och deras lämplighet för barn</i>	185
	<i>Språk på trafikskyltar</i>	185
	<i>Otillgänglig ingång till tingsrätten</i>	186
	<i>Skatteförvaltningens telefontjänst</i>	186
3.8	Särskilt tema år 2020: Tillräcklig resursfördelning för myndigheterna för att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna	187
3.8.1	Allmänt	187
3.8.2	Aspekter i laglighetsövervakningen av det särskilda temat	187
	<i>Handläggningstider</i>	188
	<i>Personalresursens omfattning</i>	190
	<i>Inspektionsiakttagelser</i>	191
3.9	Ställningstaganden som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna	192
3.9.1	Ställningstaganden	192
	<i>Ordnande av småbarnspedagogik på svenska (GrL 6, 16, 17 och 19 §)</i>	192
	<i>Rimliga anpassningar i studentexamen (GrL 6 och 16 §)</i>	192
	<i>Nödsamtal och rätten till liv (GrL 7 §)</i>	193
	<i>Rörelsefrihet och skydd för familjelivet under den tid Nylands gränser var stängda (GrL 7, 9 och 10 §)</i>	193
	<i>Begränsning av gränstrafiken (GrL 9 §)</i>	193
	<i>Meddelande om läsning av brevväxling mellan två fångar (GrL 10 §)</i>	193
	<i>Polisens tillträde till hemfridsskyddade platser (GrL 10 §)</i>	193
	<i>Personuppgifternas ändamålsbundenhet (GrL 10 §)</i>	194
	<i>Övervakning av mötesbegränsningar (GrL 13 §)</i>	194
	<i>Registrering av en minderårig enskild näringsidkare (GrL 18 §)</i>	194
	<i>Rättvis rättegång i besvärnämnden för social trygghet (GrL 21 §)</i>	195
	<i>Auförande av aktiebolag ur handelsregistret (GrL 21 §)</i>	195
3.10	Klagomål mot Finland som behandlades vid Europadomstolen år 2020	196

4	ÄRENDEN SOM GÄLLER CORONAVIRUSET	198
4.1	Allmän beskrivning	199
4.1.1	Beskrivning av situationen	199
4.1.2	Konsekvenser för verksamheten vid justitieombudsmannens kansli	200
4.1.3	Klagomål	201
4.1.4	Egna initiativ	202
4.1.5	Inspektioner	202
4.1.6	Utlåtanden	202
4.2	Ärenden som gäller coronaviruset enligt sakområden	203
4.2.1	Domstolar	203
4.2.2	Polisen	203
	<i>Polisstyrelsens tolkning av mötesrestriktionerna var för bred</i>	203
	<i>Ogrundade bötesyrkanden vid övervakningen av avspärrningen av Nyland</i>	204
	<i>Resa från Nyland hindrades utan grund</i>	204
4.2.3	Försvaret och gränsbevakningen	205
	<i>Begränsning av gränstrafiken</i>	205
4.2.4	Brottpåföljdsbranschen	206
4.2.5	Ekonomisk verksamhet, betalningsstörningar och utsökning	208
4.2.6	Utlänningsärenden	208
4.2.7	Socialvård	209
	<i>Barnskydd</i>	209
	<i>Utkomststöd</i>	210
4.2.8	Hälso- och sjukvård	210
	<i>Intressebevakarens rätt att träffa en huvudman på en vårdavdelning</i>	210
	<i>Besöksförbud på hälsovårdscentralens vårdavdelning</i>	211
4.2.9	Barnets rättigheter	211
4.2.10	De äldres rättigheter	212
	<i>De högsta myndigheternas agerande under epidemin</i>	213
	<i>Likabehandling av äldre under coronavirusepidemin</i>	214
	<i>Anvisningar för personer över 70 år under coronaviruspandemin</i>	215
	<i>Äldre makars rätt att bo tillsammans</i>	215
	<i>Nekande av tillträde till en nära anhörigs</i>	
	<i>begravning på grund av undantagsförhållanden</i>	215
	<i>Mun- och tandvård för personer med minnessjukdom</i>	216
	<i>Anmälningar om försvunna äldre personer</i>	216
4.2.11	Rättigheter för personer med funktionsnedsättning	216
	<i>Inspektioner</i>	218
4.2.12	Intressebevakning	219
4.2.13	Socialförsäkring	220
4.2.14	Arbetskraft och utkomstskydd för arbetslösa	220
4.2.15	Utbildnings- och kultursektorn	221
	<i>Allmän beskrivning av coronavirusepidemins effekter inom förvaltningsområdet</i>	221
	<i>Avgöranden inom laglighetsövervakningen</i>	222
	<i>Skötsel av arbetsuppgifter med egen telefon</i>	223
	<i>Ordande av skolbespisning under undantagsförhållanden</i>	223
4.2.16	Språkärenden	223

4.2.17	Kommunikationer	223
4.2.18	De högsta statsorganen	224

5 LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN ENLIGT SAKOMRÅDEN 225

5.1	Domstolarna och justitieförvaltningen	226
5.1.1	Verksamhetsmiljön	226
5.1.2	Laglighetsövervakning	227
5.1.3	Inspektioner	228
5.1.4	Avgöranden	228
	<i>Tidsfrist för handläggning av yrkande om upphävande av kvarstad</i>	228
	<i>Behandling av häktningsyrkande utan dröjsmål</i>	229
	<i>Förhandlingshemlighet i en domstol</i>	229
	<i>Underrättande om rättegångens behandlingsordning</i>	229
	<i>Fortsatt behandling av ett ärende efter huvudförhandlingen</i>	
	<i>samt protokoll över huvudförhandlingen</i>	229
	<i>Innehåll i en offentlig redogörelse och domens offentlighet</i>	230
	<i>Meddelande om att tingsrättens dom vunnit laga kraft</i>	230
	<i>Delgivning av stämning genom mellanhandsdelgivning i brottmål</i>	231
	<i>Hämtning och annan handräckning av polisen till domstolen</i>	231
	<i>Försenad utbetalning av arvoden</i>	232
5.2	Åklagarväsendet	233
5.2.1	Verksamhetsmiljön	233
5.2.2	Laglighetsövervakning	234
5.2.3	Inspektioner	235
5.2.4	Avgöranden	235
	<i>Beslut om begränsning av förundersökning i ett misstänkt polisbrottmål</i>	235
	<i>Beslut om att inte registrera</i>	
	<i>brottsanmälan</i>	236
5.3	Polisen	237
5.3.1	Verksamhetsmiljön	237
	<i>Allmänna utvecklingstrender</i>	237
5.3.2	Laglighetsövervakning	238
5.3.3	Inspektioner	240
5.3.4	Frihetsberövade	241
5.3.5	Husrannsakan	243
	<i>Begränsning av närvaro</i>	
	<i>vid husrannsakan</i>	243
	<i>Tillämpning av 2 kap. 10 § i polislagen</i>	
	<i>på hemfridskyddet</i>	244
5.3.6	Förfarandet vid förundersökning	245
	<i>Behandlingen av brott mot barn borde föreskrivas brådskanie i lagen</i>	246
	<i>Anmärkning till kriminalöverkonstapel för flera lagstridigheter</i>	247
5.3.7	Offentlighetsärenden	248
	<i>Offentlighetslagen bör revideras</i>	248

5.3.8	Örfarandet vid laglighetsövervakning	249
5.3.9	Övriga avgöranden	250
	<i>Befogenheterna i polisens förebyggande verksamhet borde utvärderas</i>	250
	<i>Demonstrationer och sammankomster</i>	251
5.3.10	Nödcentraler	251
	<i>Utryckning i anslutning till självmord</i>	252
	<i>Nödsamtal om person som fallit i vaken</i>	252
5.3.11	Räddningsväsendet	253
5.4	Försvaret och gränsbevakningen	254
5.4.1	Verksamhetsmiljön	254
5.4.2	Laglighetsövervakning	256
5.4.3	Avgöranden	257
	<i>Fel tidpunkt för repetitionsövningsorder</i>	257
	<i>Diskriminerande utbildningsmaterial</i>	258
5.5	Tullen	259
5.5.1	Allmänt	259
5.5.2	Avgöranden	260
5.6	Hemligt inhämtande av information och underrättelseverksamhet	262
5.6.1	Särdrag hos hemligt inhämtande av information	262
5.6.2	Övervakningen av hemligt inhämtande av information	263
	<i>Domstolar</i>	263
	<i>Myndigheternas interna övervakning</i>	264
	<i>Justitieombudsmannens laglighetsövervakning</i>	265
5.6.3	Lagstiftning	265
5.6.4	Berättelser till justitieombudsmannen om hemligt inhämtande av information	266
	<i>Användningen av hemligt inhämtande av information 2020</i>	266
	<i>Intern laglighetsövervakning</i>	268
5.6.5	Justitieombudsmannens laglighetsövervakning	270
5.6.6	Utvärdering	270
	<i>Vanliga problem med övervakningen</i>	270
5.6.7	Underrättelseverksamhet	271
	<i>Underrättelsemetoder</i>	271
	<i>Skilnaderna mellan underrättelsemetoder och metoder för hemligt inhämtande av information</i>	271
	<i>Övervakning av underrättelseverksamheten</i>	272
	<i>Justitieombudsmannens laglighetsövervakning</i>	273
	<i>Övervakningssystem</i>	274
	<i>övervakas</i>	274
	<i>övervakare</i>	274
	<i>Berättelser till justitieombudsmannen</i>	276
5.6.8	Vittnesskydd	276
5.7	Brottspåföljdsbranschen	278
5.7.1	Verksamhetsmiljön och lagstiftningsreformer	278
5.7.2	Laglighetsövervakning	278

5.7.3	Inspektioner	279
5.7.4	Utlåtanden, egna initiativ och framställningar	279
	Utlåtanden	279
	Egna initiativ	280
	Framställningar	281
5.7.5	Övriga avgöranden	281
	Anmärkningar	281
	Rättsskyddet äventyras av procedurfel – man vet inte alltid vad det står i lagen	282
	Personlig integritet och skydd för privatlivet	284
	Boendearrangemang, förflyttningar och tid utanför cellen	285
	Skydd av konfidentiella meddelanden och yttrandefrihet	286
	Problem vid besök och kontakter utanför fängelset	287
	Övriga missförhållanden i behandlingen av fångar	287
5.8	Ekonomisk verksamhet, betalningsstörningar och utsökning	289
5.8.1	Verksamhetsmiljön	289
5.8.2	Betydelsefulla observationer ur laglighetsövervakningens synvinkel	290
	Betalningsstörningar, överskuldsättning och indrivning	290
	Ekonomi- och skuldrådgivning	292
	Utsökningsförfarande	292
	Annan ekonomisk verksamhet	293
5.9	Utlänningsärenden	296
5.9.1	Verksamhetsmiljön	296
5.9.2	Ändringar av utlänningslagen	296
5.9.3	Klagomål	296
5.9.4	Inspektioner och egna initiativ	298
5.9.5	Avgöranden	298
	Tillbakasändning av en person som fått ett negativt asylbeslut	298
	Polisens förfarande vid verkställande av avlägsnande ur landet	299
	Handläggningstiden för ett ärende som återförvisats från förvaltningsdomstolen	299
	Handläggningen av ansökan om internationellt skydd fördröjdes	300
5.10	Socialvård	301
5.10.1	Laglighetsövervakningen	302
5.10.2	Inspektioner	304
5.10.3	Klagomål anförda av barn	304
5.10.4	Framställningar om gottgörelse	304
5.10.5	Utkomststöd	305
	Behandling av ansökan om läkemedelsutgifter efter förvaltningsdomstolens beslut	305
	Beviljande av betalningsförbindelser för läkemedelskostnader och försumligt beslutsfattande	307
	Försumlighet vid behandlingen av ett ärende och begäran om onödiga utredningar	307
	Individuell prövning	307
	Utbetalning av utkomststöd och fel i verkställigheten	307
	Behandling av ansökan om utkomststöd för barn	307
	Utlämnande av uppgifter om en minderårig som ansöker om utkomststöd och brådskande behandling av en ansökan om utkomststöd	308

Återkrav av utkomststöd – kvittning	308
Telefontjänsternas funktion	309
Rätt till personligt samtal för den som ansöker om utkomststöd	309
Behandlingstid i förvaltningsdomstolen för besvär över utkomststöd	309
5.11 Hälso- och sjukvård	310
5.11.1 Laglighetsövervakning	310
5.11.2 Framställningar och egna initiativ	311
<i>Framställningar</i>	311
<i>Egna initiativ</i>	316
5.11.3 Inspektioner	323
5.11.4 Avgöranden	323
<i>Omfattande hälsoundersökning i årskurs 5</i>	323
<i>Läkarintyg för körkortet</i>	324
<i>Permissionspraxis vid en neurologisk avdelning</i>	324
<i>Narkotikascreening</i>	325
<i>Förhållanden för en isolerad patient</i>	326
<i>Vård av äldre</i>	326
<i>Läkarens agerande på mottagningen</i>	326
5.11.5 Hälso- och sjukvården för fångar	327
<i>Eget initiativ</i>	327
<i>Avgöranden</i>	328
5.11.6 Hälso- och sjukvården inom försvarsmakten	329
<i>Vaccination av beväringar</i>	329
5.12 Barnets rättigheter	331
5.12.1 Laglighetsövervakning	331
<i>Barns klagomål till justitieombudsmannen</i>	332
5.12.2 Inspektioner	332
5.12.3 Avgöranden	332
<i>Begränsande åtgärder inom vården utom hemmet för barn</i>	332
<i>Hörande av barn och andra parter samt annat rättsskydd</i>	
<i>i beslutsfattande inom barnskyddet</i>	334
<i>Barnskyddets eftervård</i>	335
<i>En brådslande placering eller begränsande åtgärd enligt</i>	
<i>barnskyddslagen kan inte användas för att trygga en förundersökning</i>	335
<i>Rätt till sitt eget modersmål och sin egen kultur för barn i vård utom hemmet</i>	335
<i>Uppdraget för företrädaren för ett barn som anlänt utan vårdnadshavare</i>	
<i>upphör inte helt då barnet omhändertas</i>	336
<i>Familjerehabilitering är en stödåtgärd inom öppenvården som ska vara</i>	
<i>planmässig och frivillig</i>	336
<i>Övervakning av umgänge med hjälp av stödåtgärder inom öppenvården och</i>	
<i>utredning av behovet av barnskydd för det barn som träffar en förälder</i>	337
<i>Genomförande av dataskydd inom socialvården</i>	337
<i>Samtycke till insättning av implantat i innerörat hos ett omhändertaget barn</i>	338
<i>Utrikesministeriets förfarande för att hämta hem barn från lägret al-Hol</i>	339

5.13	Äldre personers rättigheter	341
5.13.1	Specialuppgifter som grundar sig på internationella konventioner	341
5.13.2	Verksamhetsmiljö	342
5.13.3	Laglighetsövervakning	343
5.13.4	Utlåtanden och framställningar	344
5.13.5	Avgöranden	344
	Äldre makars rätt att bo tillsammans	344
	Behovsbedömning och beslutsfattande inom heldygnsomsorg	344
	En polispatrulls förfarande i ett fall som gällde en person med minnessjukdom	345
	Polisens anmälningar till socialväsendet om försvunna äldre personer och socialväsendets åtgärder med anledning av anmälningarna	346
	Dödförklaring i kylrum	346
	Mun- och tandvård för personer med minnessjukdom	347
	Social- och hälsovårdstjänster och tillgång på hjälp i jourssituationer för patienter som skrivs ut från psykiatrisk avdelning	348
5.13.6	Inspektioner	349
	Inspektioner inom socialvården, äldre personer	349
	Observationer och ställningstaganden	350
5.14	Intressebevakning	354
5.14.1	Allmänt	354
5.14.2	Laglighetsövervakning	355
5.14.3	Avgöranden	356
	Avgöranden som gäller intressebevakare	356
	Avgöranden som gäller förmyndarmyndigheter	360
5.15	Socialförsäkring	362
5.15.1	Antalet klagomål och åtgärdsprocent	362
5.15.2	Inspektioner	363
5.15.3	Avgöranden	363
	Fördröjningar och försummelser i behandlingen och organiseringen av trafikförsäkringsärenden	363
	Bedömning av medicinsk omständighet hos försäkringsanstalten	363
	Hörande av ändringssökanden om den utredning som FPA bifogat till ett besvär	364
	Uppgifter som ska skickas till terapeuten tillsammans med rehabiliteringsbeslutet	364
	Integritetsskydd vid uträttande av ärenden vid FPA:s kontor	365
5.16	Arbetskraft och utkomstskydd för arbetslösa	366
5.16.1	Antalet klagomål och åtgärdsprocent	366
5.16.2	Avgöranden	367
	Lagstridighet i behandlingen av arbetslöshetsförmånsärenden	367
	Brister i motiveringarna till avgörandena	367
	Arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte	367
5.17	Allmänna kommunärenden	368
5.17.1	Kommunalförvaltningens grunder	368
5.17.2	Laglighetsövervakning	369
5.17.3	Avgöranden	369

<i>Upphandling av kommunikationstjänster på tyska</i>	369
<i>Den högsta laglighetsövervakarens rätt att få de uppgifter som han eller hon behöver för sin laglighetskontroll</i>	371
<i>Helsingfors stads förfarande vid svar på begäran om uppgifter</i>	371
<i>Publicering av föredragningslistor och beslutsprotokoll på Puolanka kommuns webbplats</i>	372
<i>Rådgivning om val av hyresgäster</i>	373
<i>Tillåtelse att parkera i strid med vägtrafiklagen</i>	373
5.18 Utbildnings- och kultursektorn	375
5.18.1 Verksamhetsmiljön	375
5.18.2 Laglighetsövervakning	376
5.18.3 Utlåtanden och framställningar	377
5.18.4 Avgöranden	377
<i>Religionsfrihet i skolorna</i>	377
<i>Brister som äventyrar elevens rättsskydd i kommunernas beslutsfattande</i>	378
<i>Anteckningarnas riktighet i elevdatasystemen</i>	378
<i>Behandling av begäran om handlingar vid yrkeshögskolor</i>	379
<i>Arrangemang kring elektroniska tentamenstillfällen</i>	379
5.19 Språkärenden	380
5.19.1 Allmänt	380
5.19.2 Laglighetsövervakning och annan verksamhet	380
5.19.3 Avgöranden	381
<i>Lagstiftningsförslag</i>	381
<i>Nationalspråken bör användas i namnen på statsrådets projekt</i>	381
<i>Avgöranden gällande namn som används av myndigheter</i>	382
<i>Fel och brister i information och skyltning</i>	383
<i>Fel och brister i ordnandet av en tjänst och i behandlingen av ett ärende</i>	384
<i>Övriga avgöranden</i>	384
5.20 Beskattning	386
5.20.1 Verksamhetsmiljön	386
5.20.2 Laglighetsövervakningen	386
5.20.3 Avgöranden	387
<i>Korrigerings- och kompletterings-förfarande för förhandsifylld skattedeklaration på pappersblanketter</i>	387
<i>Anlitande av hyrd arbetskraft i Skatteförvaltningens telefonrådgivning</i>	389
<i>Skatteförvaltningens meddelande om ändring av tidpunkten då beskattningen slutförs</i>	391
<i>Behandling av rättelseyrkande som gäller beskattningen</i>	392
<i>Användning av skatteåterbäring för betalning av skatter som förfaller till betalning</i>	393
<i>Mervärdesskatt som felaktigt återburits av Skatteförvaltningens automatisering</i>	394
<i>Namnuppgifter på beslut om skattekort och behandling av yrkande på rättelse av fel</i>	395
<i>Dödsboets adress i Skatteförvaltningens kundregister</i>	396
<i>Skatteförvaltningens förfarande vid verkställande av arvsskatt för en klagande bosatt i Sverige</i>	397

5.21 Miljöärenden	398
5.21.1 Lagstiftningsprojekt och projekt som ändrar verksamhetsmiljön	398
5.21.2 Laglighetsövervakning	399
5.21.3 Avgöranden	401
<i>Förutsättningar för meddelande av bostadsförbud</i>	401
<i>Förvaltningstvågsärendet fick inte antecknas endast för kännedom</i>	401
<i>Övervakning av att tillståndsvillkoren för marktäkts- och miljötillstånd iakttas</i>	402
<i>Övervakning av gammalt byggnadsskyddsbeslut</i>	402
5.21.4 Inspektioner	403
5.22 Jord- och skogsbruk	404
5.22.1 Förändringar i verksamhetsmiljön	404
5.22.2 Laglighetsövervakning	405
5.22.3 Avgöranden	406
5.23 Kommunikationer	407
5.23.1 Laglighetsövervakning	407
5.23.2 Avgöranden	408
<i>Ibruktagande av tjänsten Offentliga föraruppgifter</i>	408
<i>Meddelande om inspelande kameraövervakning</i>	409
<i>Övriga avgöranden</i>	409
5.24 Kyrkliga ärenden	410
5.24.1 Laglighetsövervakningen av religionssamfunden	410
5.24.2 Verksamhetsmiljön	410
5.24.3 Laglighetsövervakningen	411
5.24.4 Avgöranden	411
<i>Utlämnande av uppgifter för släktforskning</i>	412
<i>Behandling av begäran om uppgifter</i>	412
5.25 De högsta statsorganen	413
5.25.1 Allmänt	413
5.25.2 Laglighetsövervakning	414
5.25.3 Avgöranden	415
<i>Behandlingen av en föregripande begäran om information i riksdagen</i>	415
<i>Lagligheten av ett avtal om upphörande av tjänsteförhållande</i>	416
<i>Ministeriets behörighet att behandla klagomål inom sitt förvaltningsområde</i>	416
5.26 EU-rättsliga ärenden	417
5.26.1 Utlåtanden och avgöranden	417
<i>Europaparlamentets förordning om europeiska gräns- och kustbevakningen och nationell reglering</i>	417
<i>Rådets förordning om inrättande av en europeisk åklagarmyndighet (EPPO) och Finlands deltagande i dess verksamhet</i>	417
<i>Finska myndigheters behörighet enligt Bryssel II a-förordningen</i>	419
<i>Övriga avgöranden</i>	419

5.27 Övriga ärenden	421
5.27.1 Avgöranden gällande yttrandefriheten	421
<i>Tilldelande av varning med anledning av insändare</i>	421

BILAGOR

Bilaga 1	
Bestämmelser i Finlands grundlag gällande justitieombudsmannen (11.6.1999/731)	424
Lag om riksdagens justitieombudsman (14.3.2002/197)	427
Lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman (21.12.1990/1224)	435
Instruktion för riksdagens justitieombudsman (5.3.2002/209)	436
Bilaga 2	
Arbetsfördelningen mellan riksdagens justitieombudsman och biträdande justitieombudsmän	437
Bilaga 3	
Utlåtanden och sakkunniguppdrag	438
<i>Utlåtanden</i>	438
<i>Sakkunniguppgrad i riksdagens utskott</i>	441
<i>Övriga sakkunniguppdrag</i>	443
Bilaga 4	
Förslag på att utveckla författningar och anvisningar samt för att korrigera fel	444
Bilaga 5	
Inspektioner	448
Bilaga 6	
Personalen vid riksdagens justitieombudsmans kansli	450
Personalen vid Människorättscentret	451
Bilaga 7	
Statistiska uppgifter om justitieombudsmannens verksamhet	452
<i>Behandlade laglighetsövervakningsärenden</i>	452
<i>De avgjorda ärendena myndighetsvis</i>	453
<i>Åtgärder föranledda av avgjorda ärenden</i>	455
<i>De inkomna klagomålen myndighetsvis</i>	457
Sakregister om avgöranden	458

ANVÄNDA FÖRKORTNINGAR

BJO	biträdande justitieombudsman
BRC	Befolkningsregistercentralen
CPT	Europarådets kommitté för förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (CPT)
CRPD	FN:s konvention och fakultativa protokoll om rättigheter för personer med funktionsnedsättning
EIT	Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna
ENNHRI	europiska nätverk av nationella människorättsinstitutioner
ENO	europiska ombudsmannanätverket
EPPO	en europeisk åklagarmyndighet
ESRA	Regioncentrum för Södra Finlands brottspåföljdsregion
Europadomstolen	Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna
Evira	Livsmedelssäkerhetsverket
FM	finansministeriet
FN	Förenta Nationerna
Fpa	Folkpensionsanstalten
GANHRI	FN:s internationella koordinationskommitté för nationella människorättsinstitutioner
GrL	grundlagen
HD	högsta domstolen
HFD	högsta förvaltningsdomstolen
HNS	Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt
HUS	Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt
IM	inrikesministeriet
IOI	Internationella ombudsmannainstitutet
IPRA	Östra och Norra Finlands brottspåföljdsregion
JK	justitiekansler
JM	justitieministeriet
JO	justitieombudsman
JSM	jord och skogsbruksministeriet
LMV	Lantmäteriverket
LSRA	Regioncentrum för Västra Finlands brottspåföljdsregion
LUKE	Naturresursinstitutet
NPM	nationellt besöksorgan mot tortyr
NTM-centralen	närings-, trafik- och miljöcentralen
OPCAT	FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning
OFC	Olycksfallsförsäkringscentralen
PRS	Patent- och registerstyrelsen
RB	rättegångsbalken
RFV	regionförvaltningsverkets
Rise	Brottspåföljdsmyndigheten
Rise/keha	Brottspåföljdsmyndighetens centralförvaltningsenhet
RP	regeringsproposition
SHM	social- och hälsovårdsministeriet
SPT	FN:s underkommitté mot tortyr

TE-byrå	arbets- och näringsbyrå
THL	Institutet för hälsa och välfärd
UBS	Utbildningsstyrelsen
UKM	undervisnings- och kulturministeriet
UM	utrikesministeriet
UNHCR	FN:s flyktingorganisation
VAASI	verksamheten inom det nationella nätverket för experter på äldre rätt
Valtori	Centralen för Statens informations- och kommunikationsteknik
Valvira	Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården
VAMYT	riksdagens samarbetsgrupp för funktionshinderärenden
VANE	delegation för rättigheter för personer med funktionsnedsättning
VIOK	Människorättskommittén för personer med funktionsnedsättning
VR	Statens järnvägar
VTH	Enheten för hälso- och sjukvård för fångar

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

De avgöranden som markerat med * refereras i anonym form på justitieombudsmannens 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 (s. 20, 39, 59, 198, 225, 423)

Mikko Mäntyniemi s. 21, 29, 34

Riksdagens fotoarkiv s. 53

JO-kansliets fotoarkiv s. 54, 57, 78, 88, 92, 94-97, 99, 102, 104, 105, 107-109, 111, 113, 117, 119, 120, 131, 135, 136, 141, 146-150, 152, 155, 156, 159-161, 163, 226, 253, 310, 313, 319, 321, 341, 350, 398,

Adobe Stock s.199

Tullen s. 259

Susanna Wähä s. 404

Europeiska unionen s. 417

1 JUSTITIEOMBUDSMÄNNEN HAR ORDET



PETRI JÄÄSKELÄINEN

Justitieombudsmannen som garant för rättsstaten



Justitieombudsmannen har en central roll i upprätthållandet och främjandet av rättsstatsprincipen.¹⁾ Detta beror på att justitieombudsmannens uppgifter som högsta laglighetsövervakare har anknytning till alla centrala element i rättsstatsprincipen.

Någon enskild och entydig definition av rättsstatsprincipens innehåll finns inte.²⁾ För min egen del uppfattar jag de viktigaste dragen i principen på följande sätt:

- 1) Lagstadgad och lagbunden utövning av offentlig makt. Dessa element i rättsstatsprincipen förs uttryckligen fram i 2 § 3 mom. i grundlagen. Enligt momentet ska all utövning av offentlig makt grunda sig på lag. I all offentlig verksamhet ska lag noggrant iakttas.
- 2) Ett system med grundläggande rättigheter som garanterar individens rättigheter och fri-

heter. De grundläggande fri- och rättigheterna i 2 kap. i Finlands grundlag är föreskrivna på ett sådant sätt att de tryggar individens rättigheter och friheter på minst samma nivå som internationella människorättskonventioner.

- 3) Ett oberoende rättsväsende. Med tanke på det faktiska tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna är det nödvändigt att de kan verkställas. Det viktigaste för rättsskyddet är att domstolarna är oberoende, men frågan inbegriper även ett oberoende åklagarväsende, samt oberoende verkställande myndigheter och advokater.
- 4) Oberoende laglighetsövervakning. Fullföljandet av rättsstatsprincipens olika element förutsätter effektiv och oberoende övervakning.

¹⁾ Detta har konstaterats i alla internationella rekommendationer som gäller justitieombudsmannainstitutionen. Se t.ex. "Principles on the Protection and Promotion of the Ombudsman Institution (The Venice Principles)" som antogs av Venedigkommissionen 2019 och resolutionen "The role of Ombudsman and mediator institutions in the promoting and protection of human rights, good governance and the rule of law", som godkändes av FN:s generalförsamling 2020.

²⁾ Se t.ex. "Report on the Rule of Law", som antogs av Venedigkommissionen 2011.

Finlands grundlag fäster särskild uppmärksamhet vid laglighetsövervakningen. Detta framgår tydligt av att grundlagen har 11 paragrafer med bestämmelser om justitieombudsmannens ställning, uppgifter eller befogenheter. Finland har också internationellt sett ett unikt system med två högsta laglighetsövervakare, där både den lagstiftande makten och regeringsmakten har en egen laglighetsövervakare som arbetar på dess vägnar. Riksdagen har en av riksdagen utsedd justitieombudsman och statsrådet en av republikens president utnämnd justitiekansler, vars behörighet vid övervakningen av de offentliga uppdragen är identisk. Endast Sverige har ett liknande system, men där har justitiekanslern en klart snävare roll i laglighetsövervakningen än i Finland.

Jag kommer i mitt anförande att ta upp justitieombudsmannens roll som en garant för rättsstaten och några strukturella frågor som rör skyddet av rättsstaten. Min nedanstående framställning om justitieombudsmannen gäller i princip också justitiekanslern.

LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Enligt 109 § i grundlagen ankommer det på justitieombudsmannen att övervaka att domstolar och andra myndigheter samt tjänstemän, offentligt anställda arbetstagare och andra som sköter offentliga uppdrag följer lagen och fullgör sina skyldigheter. Övervakningen av lagbundenheten vid utövning av offentlig makt i enlighet med rättsstatsprincipen är alltså justitieombudsmannens uttryckliga uppgift enligt grundlagen, som i själva verket också omfattar övervakningen av att utövning av offentlig makt grundar sig på lag.

Justitieombudsmannens behörighet omfattar alla statliga myndigheter inom centralförvaltningen och regionförvaltningen, myndigheterna i landskapet Åland, kommunala myndigheter och kyrkliga myndigheter. Bland de statliga myndigheterna gäller detta till exempel statsrådets medlemmar och ministerier, försvarsmakten och underrättelsemyndigheterna. Även republikens president hör till justitieombudsmannens behörighetsområde. Av den offentliga maktens organ är det endast riksdagen och riksdagsledamöterna

som faller utanför justitieombudsmannens behörighetsområde. En så omfattande behörighet, som också inkluderar domstolarna, är unik i internationell jämförelse.

Det som också är centralt med tanke på rättsstatsprincipen är det i grundlagen förekommande arrangemanget att överlåta en offentlig förvaltningsuppgift åt en privat aktör. Enligt 124 § i grundlagen är detta möjligt endast med stöd av lag, om det är nödvändigt för en ändamålsenlig skötsel av uppgiften och om det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får dock endast ges till myndigheter. Det är också väsentligt att skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter och utövning av offentlig makt som anförtratts en privat aktör hör till justitieombudsmannens övervakningsområde med direkt stöd av 109 § i grundlagen. Regleringen har som syfte att säkerställa att rättsstatsprincipen även skulle omfatta sådan verksamhet som tilldelats offentlig makt utanför myndighetsmaskineriet. Såvitt jag vet är även detta arrangemang unikt internationellt sett.

I praktiken riktar sig en mycket stor del av justitieombudsmannens laglighetsövervakning närtidigt till privata aktörer som sköter offentliga förvaltningsuppgifter. Detta beror i synnerhet på att privata aktörer i mycket stor utsträckning producerar social- och hälsovårdstjänster som tillhör kommunernas organiseringsansvar. Justitieombudsmannen har i sin laglighetsövervakning flera gånger ingripit i att verksamhet som ska betraktas som en offentlig förvaltningsuppgift har anförtratts en privat aktör utan lagstiftning, vilket 124 § i grundlagen kräver. Justitieombudsmannens åtgärder har lett till lagstiftningsåtgärder.

Justitieombudsmannen kan i sin laglighetsövervakning undersöka klagomål, ta egna initiativ och inspektera alla objekt som hör till justitieombudsmannens laglighetsövervakning samt ge utlåtanden i anslutning till lagberedningen. Justitieombudsmannen har enligt 111 § i grundlagen obegränsad rätt att få upplysningar och har enligt lagen om riksdagens justitieombudsman tillgång till ett brett urval av åtgärder: åtal, anmärkning, meddelande om klandrande eller vägledande upp-

fattning samt framställning a) om rättelse av fel b) om utveckling av bestämmelser eller föreskrifter c) om gottgörelse för kränkning eller d) om medling.

GENOMFÖRANDE AV STRAFFRÄTSLIGT TJÄNSTEANSVAR

Straffrättsligt ansvar och skadeståndsansvar i samband med utövning av offentlig makt är en central del av rättsstatsprincipen. Strafflagens bestämmelser om tjänstebrott tillämpas på alla som utövar offentlig makt. Grundlagsutskottet har av hävd krävt att man vid överlåtandet av offentliga förvaltningsuppgifter till en privat aktör inte enbart ska tillämpa allmänna förvaltningslagar på aktörens verksamhet, utan även bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar och bestämmelserna i skadeståndslagen.

Denna regleringshelhet omfattar också 118 § i grundlagen, enligt vilken var och en som har lidit rättskränkning eller skada på grund av en lagstridig åtgärd eller försummelse av en tjänsteman eller någon annan som sköter ett offentligt uppdrag har rätt att yrka att denne döms till straff samt rätt att få skadestånd. I Finland har brottsoffret, dvs. målsäganden, en internationellt sett sällsynt självständig åtalsrätt, om allmänna åklagaren inte väcker åtal för brottet. Denna åtalsrätt för målsägande är alltså tryggad på grundlagsnivå i fråga om en tjänsteman eller en person som sköter ett offentligt uppdrag.

Ur denna synvinkel är det anmärkningsvärt att justitieombudsmannen enligt 110 § i grundlagen kan utföra åtal eller förordna att åtal skall väckas i ärenden som omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll. Justitieombudsmannen har alltså åtalsrätt som omfattar all verksamhet som står under justitieombudsmannens tillsyn, dvs. alla brott som utförs av tjänstemän och personer som sköter offentliga uppdrag.

I fråga om statsrådets medlemmar har justitieombudsmannen enligt 115 § i grundlagen behö-

righet att inleda ett ministeransvarsärende. Beslut om väckande av åtal fattas av riksdagen efter att grundlagsutskottet tagit ställning till lagligheten av en ministers ämbetsåtgärd. Åtalet förs av riksåklagaren i riksätten.

Under berättelseåret fördes en viss diskussion i Finland om eventuella behov av att revidera behandlingen av ministeransvarsfrågor. I diskussionen har det framförts att åtalsprövningen inte lämpar sig för riksdagen och varvid det har föreslagits att åtalsprövningen anvisas justitieombudsmannen, justitiekanslern eller riksåklagaren.³⁾

Om man skulle vilja göra så här anser jag att åtalsprövningsrätten bäst skulle passa justitieombudsmannen. Riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern i statsrådet har redan nu exklusiv behörighet att väcka och utföra åtal vid riksätten mot medlemmarna i högsta domstolen. Mellan de högsta laglighetsövervakarna skulle åklagaruppgifterna i ett ministeransvarsärende bättre lämpa sig för justitieombudsmannen, eftersom justitieombudsmannen är en laglighetsövervakare som valts av riksdagen och fungerar under dess mandat. Därmed skulle justitieombudsmannen indirekt fullfölja den övergripande tanken om den nuvarande behandlingsordningen för ministeransvarsärenden: att statsrådets medlemmar är både politiskt och juridiskt ansvariga för riksdagen för sina tjänsteåtgärder. Dessutom är justitieombudsmannen mera distanserad från statsrådets medlemmar i sitt dagliga arbete än justitiekanslern i statsrådet.

Enligt 113 § i grundlagen kan justitieombudsmannen också inleda ett ärende som gäller det straffrättsliga ansvaret för republikens president genom att underrätta riksdagen om detta. Om riksdagen beslutar att åtal ska väckas, är det riksåklagaren som utför åtalet vid riksätten.

Särskilt i autoritära stater förekommer det ofta att statschefen åtnjuter immunitet mot straffrättsligt ansvar. Även i demokratiska stater kan det i praktiken visa sig vara svårt att fullgöra statschefens straffrättsliga ansvar. Mot denna bakgrund är det anmärkningsvärt att det straffrätts-

³⁾ Matti Kuusimäki, professor, f.d. riksåklagare, i en gästkolumn i Helsingin Sanomat 16.12.2020.

liga ansvaret för republikens president i fråga om tjänsteåtgärder enligt 113 § i Finlands grundlag begränsar sig till landsförräderi, statsbedrägeribrott och brott mot mänskligheten. Om republikens president alltså skulle göra sig skyldig till något annat än dessa tre typer av brott i sin tjänsteutövning, skulle det inte vara möjligt att följa upp det straffrättsliga ansvaret för ett sådant brott.⁴⁾

ÖVERVAKNING OCH FRÄMJANDE AV DE GRUNDLÄGGANDE FRI- OCH RÄTTIGHETERNA

Till rättsstaten hör ett system med grundläggande rättigheter som garanterar individen vissa grundläggande rättigheter och en viss frihetskrets som det allmänna i princip inte får ingripa i. I Finland genomfördes 1995 en reform av de grundläggande fri- och rättigheterna, varvid de grundläggande fri- och rättigheterna infördes på ett heltäckande sätt i den dåvarande grundlagen som benämndes Finlands regeringsform. I samband med att de grundläggande fri- och rättigheterna reviderades, gjordes ett tillägg i regeringsformens bestämmelse om justitieombudsmannen enligt följande: "Vid utövningen av sitt ämbete övervakar justitieombudsmannen att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses".

Sedan reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna har justitieombudsmannens konstitutionella uppgift utöver den traditionella laglighetsövervakningen också omfattat att övervaka att de grundläggande och mänskliga rättigheterna tillgodoses. Denna utvidgning av justitieombudsmannens perspektiv och tillsyn framgår numera

till exempel av bestämmelsen som styr utredningen av ett klagomål i lagen om riksdagens justitieombudsman: "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 sin verksamhetsberättelse ska justitieombudsmannen enligt lagen "fästa särskild uppmärksamhet vid att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses".

Justitieombudsmannen ska också främja de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Enligt lagen kan justitieombudsmannen "uppmärksamgöra den övervakade på synpunkter som främjar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna". I praktiken innebär detta bland annat att justitieombudsmannen bedömer om myndigheten eller den som sköter ett offentligt uppdrag på något annat sätt bättre kunde ha främjat tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

Justitieombudsmannens uppgift att övervaka och främja de grundläggande och mänskliga rättigheterna stöds av Människorättscentret, som verkar i anslutning till justitieombudsmannens kansli. Till dess lagstadgade uppgifter hör bland annat information, fostran, utbildning och forskning gällande de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Justitieombudsmannen, Människorättscentret och dess människorättsdelegation bildar tillsammans Finlands nationella människorättsinstitution i enlighet med FN:s s.k. Parisprinciper.

⁴⁾ Enligt förarbetena till grundlagen kan fullgörandet av det straffrättsliga ansvaret för en minister också grunda sig på ministerns medverkan till lagstridiga beslut eller andra åtgärder av republikens president (60 § 2 mom. i grundlagen). Enligt förarbetena kan också det att statsrådet inte i enlighet med 112 § 2 mom. i grundlagen har vågrat verkställa presidentens lagstridiga beslut ge ministern rättsligt ansvar. – I vissa situationer bär alltså ministrarna och inte presidenten själv det straffrättsliga ansvaret för presidentens lagstridiga tjänsteutövning.

STÖD FÖR RÄTTSVÄSENDETS OBEROENDE

Enligt grundlagen ska justitieombudsmannen också övervaka domstolarna. Internationellt sett är det mycket sällsynt att domstolarna hör till justitieombudsmannens behörighetsområde – denna behörighet innehas i stort sett endast av de två äldsta ombudsmannainstitutionerna i världen, dvs. Finlands och Sveriges justitieombudsmän.

Man skulle kunna se justitieombudsmannens övervakning av domstolarna som ett hot mot domstolarnas oberoende. Detta är de facto inte fallet, utan ombudsmannen stöder domstolarnas oberoende.

Även justitieombudsmannen måste respektera domstolarnas konstitutionella oberoende, som hör till kärnan av en rättsstat. I praktiken framgår detta till exempel av att justitieombudsmannen inte undersöker ärenden som är anhängiga vid en domstol eller som ännu kan tas till behandling i en domstol. Detta beror på att ett ställningstagande i ett sådant ärende skulle kunna påverka eller kunna tolkas som ett försök att påverka prövningen i en oberoende domstol. Justitieombudsmannen ingriper inte heller i en domstols bedömning av bevis eller i slutresultatet av en domstols avgörande som den gjort inom ramen för sin omfattande prövningsrätt. I praktiken inskränker sig JO:s domstolstillsyn till procedurfrågor, såsom fördröjning av behandlingen och bemötande av parterna.⁵⁾

Justitieombudsmannen signalerar b.l.a. genom sina avgöranden med ovan nämnda innehåll att rättsskyddsorganet i rättsstaten i sista hand är en oberoende domstol och inte justitieombudsmannen. Justitieombudsmannen har också gjort flera lagstiftningsförslag vars uttryckliga syfte har varit att stärka domstolarnas oberoende. Likaså fäster justitieombudsmannen i sina utlåtanden om lagberedning alltid uppmärksamhet vid synpunkter på domstolarnas oberoende, om det föreligger behov för det.

I ett demokratiskt samhälle får det inte förekomma någon okontrollerad offentlig makt, varmed även domstolars och domares exceptionellt betydande utövning av offentlig makt bör övervakas. Detta sker till stor del internt inom domstolsväsendet, men vid behov måste det också vara möjligt att följa upp tjänsteansvaret hos domare.

Enligt 110 § i grundlagen kan endast justiekanslern eller justitieombudsmannen besluta om väckande av åtal mot en domare för lagstridigt förfarande i tjänsteutövning. Även denna reglering av åtalsrätten syftar till att stöda domstolarnas och domarnas oberoende. Detta oberoende skulle kunna kränkas av att allmänna åklagare beslutar om uppföljandet av tjänsteansvaret hos domare som avgör deras åtalsärenden. De högsta laglighetsövervakarna har däremot inte någon liknande inbördes anknytning till domarna som i fråga om tjänsteåtalsrätten skulle kunna äventyra domarnas oberoende.

Den som övervakar oberoende domstolar och domare måste själv vara absolut oberoende. Justitieombudsmannen uppfyller detta krav. Det här förutsätter dock att man fäster särskild uppmärksamhet vid att värna om justitieombudsmannens oberoende.

Med tanke på domstolsväsendets oberoende är det viktigt att domarnas utnämningar sker i enlighet med de allmänna utnämningsgrunderna i 125 § i grundlagen. I Finland är det republikens president som i sista hand utnämner alla ordinarie domare. Även ur denna synvinkel är det viktigt att övervakningen av republikens president och statsrådet i Finland hör till de högsta laglighetsövervakarnas behörighet och i synnerhet till justiekanslerns uppgifter.

I Finland har åklagarväsendet en central roll i rättsvården av brottmål. Detta beror bland annat på att vi har en mycket stark åtalsbundenhet. Enligt den kan domstolen endast beakta de rättsfakta i sin prövning som åklagaren uttryckligen har åberopat. Detta arrangemang, som tillämpas för att

⁵⁾ Jag har på ett bredare plan behandlat frågor som hänför sig till justitieombudsmannens domstolsövervakning i min artikel som ingick i jubileumspublikationen Justitieombudsmannen 90 år (2010).

garantera rättsskyddet för den misstänkte, begränsar domstolens prövningsrätt, och redan på grund av det förutsätter oberoende rättsvård i brottmål även åklagarväsendets oberoende.

Alla åklagare, även riksåklagaren, omfattas av justitieombudsmannens och justitiekanslerns övervakningsbehörighet. Däremot kan ingen annan aktör utanför åklagarväsendet övervaka åklagarna. Detta arrangemang stöder åklagarväsendets oberoende. I min egen laglighetsövervakning har jag till exempel betonat att justitieministeriet inte kan rikta laglighetsövervakningen mot åklagarväsendet, som i sig hör till justitieministeriets förvaltningsområde.

Justitieombudsmannen och justitiekanslern har ensam åtalsrätt även i ärenden som gäller åklagares tjänstebrott. Detta arrangemang har som sitt särskilda syfte att trygga förtroendet för behandlingen av åklagarnas misstänkta tjänstebrott, så att åtalet inte avgörs av en kollega. Samtidigt kan det anses trygga även åklagarnas oberoende.

Även lagligheten i advokaternas verksamhet samt deras oberoende har betydelse för rättsvården som helhet. Av de högsta laglighetsövervakarna har justitiekanslern som specialuppgift att övervaka advokaternas verksamhet.

TRYGGANDE AV VERKSAMHETSFÖRUTSÄTTNINGARNA FÖR DEN HÖGSTA LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN

Justitieombudsmannen har alltså en mycket central roll när det gäller att trygga rättsstatsprincipen. Därför är tryggandet av rättsstatsprincipen kopplat till tryggandet av justitieombudsmannens verksamhetsförutsättningar. Med hänvisning till dem är det viktigt att uppgifter med nära anknytning till individens rättsliga ställning inte faller utanför justitieombudsmannens behörighet och att justitieombudsmannens oberoende inte äventyras.

Till exempel omfattas inte kreditupplysningsbolagens verksamhet av justitieombudsmannens behörighet, även om de uppgifter om betalningsstörningar som de samlar in och lämnar ut på många sätt försvårar hundratusentals människors normala liv. Ett annat exempel kunde vara Västmetro Ab, som är ett aktiebolag som ägs gemen-

samt av städerna Esbo och Helsingfors. Bolagets uppgift är att bygga, äga, underhålla och utveckla ett offentligt metrosystem med offentliga medel, men dess verksamhet hör inte till justitieombudsmannens behörighet, i motsats till Helsingfors stads trafikverk som ansvarar för metrosystemets östra del.

I fråga om kreditupplysningsbolag har justitieombudsmannen möjlighet att övervaka tillsynen, eftersom kreditupplysningsbolagen övervakas av dataombudsmannen, som i sin tur omfattas av justitieombudsmannens tillsyn. För Västmetro Ab:s del har justitieombudsmannen däremot inte ens möjlighet till indirekt övervakning. Dylika problem skulle kunna åtgärdas genom vanlig lagstiftning genom att lagstifta om de nämnda uppgifterna som offentliga förvaltningsuppgifter, varvid de med direkt stöd av grundlagen omfattas av justitieombudsmannens tillsyn.

I vissa länder har det särskilt föreskrivits i lag att funktioner som är viktiga för människornas dagliga liv, såsom företag med ansvar för vatten, avfall och elektricitet, ska omfattas av justitieombudsmannens övervakningsbehörighet. En sådan reglering skulle också kunna övervägas hos oss. Detsamma kunde även gälla telefonoperatörer – åtminstone i fråga om hemligt inhämtande av information, tvångsmedel och underrättelseuppgifter.

Det finns färskare exempel på hot som härrör sig från Europeiska unionen. Enligt dataskyddsförordningen skulle den nationella dataskyddsmyndigheten, dvs. dataskyddsombudsmannen, också ha övervakat justitieombudsmannen. Detta skulle ha äventyrat oavhängigheten i justitieombudsmannens övervakning av dataskyddsombudsmannen, och det kunde också ha äventyrat oavhängigheten i justitieombudsmannens domstolsövervakning av dataskyddsförordningen.

Ett annat exempel är rådets (EU) förordning om inrättande av en europeisk åklagarmyndighet (EPPO), som innehåller ett antal aspekter som är problematiska för ombudsmannens konstitutionella ställning. Enligt förordningen och den föreslagna nationella lagstiftningen riskerar till exempel EPPO-åklagarna att hamna utanför justitieombudsmannens laglighetsövervakning, även om de utövar betydande offentlig makt i Finland.

I båda ovan nämnda exempelfall avvisade grundlagsutskottet nämnda hot med hänvisning till de högsta laglighetsövervakarnas grundlagsenliga ställning, som är en del av Finlands författningsidentitet. Dyliga hot kräver vaksamhet, på grund av att justitieombudsmannens konstitutionella ställning i Europeiska unionens övriga medlemsstater inte är så stark som i Finland. Därför finns det inte nödvändigtvis kunskap i EU-lagstiftningens beredningsskede om hur författningarna påverkar justitieombudsmannens konstitutionella ställning.

Det finns exempel på länder i världen och även inom Europeiska unionen där man medvetet försöker underminera rättsstatsprincipen. När justitieombudsmannen har en central roll i tryggandet av rättsstatsprincipen kan de som utövar makten försöka påverka justitieombudsmannen på ett osakligt sätt eller till och med försöka göra sig av med en justitieombudsman som är besvärlig med tanke på deras egna strävanden efter makt.⁶⁾

Även om jag har kritiserat Finlands internationellt sett unika system med två högsta laglighetsövervakare för att de överlappar varandra⁷⁾, är det med tanke på tryggandet av rättsstaten en fördel att ha två, eftersom det är svårare att bli av med två laglighetsövervakare än en. Justitiekanslern är av republikens president utnämnd ordinarie stats-tjänsteman. Hans rätt att kvarstå i tjänst är dock sämre än hos en vanlig tjänsteman, eftersom republikens president kan avskeda justitiekanslern när det med beaktande av tjänstens art finns "ett

godtagbart och motiverat skäl" till det. Justitieombudsmannens uppdrag är tidsbundet, men enligt 38 § i grundlagen kan justitieombudsmannen avskedas under mandatperioden endast av synnerligen vägande skäl genom ett beslut av riksdagen med minst två tredjedelars majoritet.

Bestämmelserna på grundlagsnivå tryggar justitieombudsmannens verksamhet, men lagen om riksdagens justitieombudsman har också en mycket stor inverkan på justitieombudsmannens verksamhet. De bestämmelser som motsvarar lagen om riksdagens justitieombudsman ingick tidigare i instruktionen för riksdagens justitieombudsman, som riksdagen godkände på förslag av riksdagens talmanskongress. Efter grundlagsreformen ansågs det dock nödvändigt att överföra bestämmelserna till lagnivå på grund av 80 § i grundlagen. Således stiftades den nuvarande lagen om justitieombudsmannen från 2002 utifrån regeringens proposition.

För att trygga förutsättningarna för justitieombudsmannens verksamhet kunde det å andra sidan vara bättre om bestämmelserna på lagnivå som gäller justitieombudsmannen skulle utfärdas på talmanskongressens förslag, såsom riksdagens tjänstemannalag i enlighet med 34 § i grundlagen.⁸⁾ Bakgrunden till systemet med två högsta laglighetsövervakare – som hänger samman med maktförhållandena mellan de högsta statsorganen – kan också anses tala för att initiativmakten till att stifta eller ändra lagen om riksdagens egen laglighetsövervakare skulle ligga hos riksdagen.

6) Till exempel har Venedigkommissionen i sina principer för justitieombudsmannainstitutionen uttryckt allvarlig oro över det faktum att justitieombudsmannainstitutionerna kan utsättas för olika angrepp och hot.

7) Se mina anföranden i justitieombudsmannens årsberättelser från 2014 och 2016. Under våren 2021 torde regeringen överlämna en proposition med förslag till en ny lag om fördelningen av justitiekanslerns och justitieombudsmannens uppgifter till riksdagen. Propositionen minskar avsevärt överlappningarna i uppgifterna och stöder båda laglighetsövervakarnas verksamhet i de uppgifter som anvisats dem.

8) I denna riktning den nuvarande lagen om justitieombudsmannen, som stiftades utifrån regeringens proposition, be- reds dock av en arbetsgrupp som hade tillsatts av talmanskongressen.

SLUTORD

Det sägs att du ska ta hand om rättsstaten, så tar rättsstaten hand om dig. Det är sant att värna om individens rättigheter och friheter är den mest grundläggande uppgiften för en rättsstat.

Det har också sagts att rättsstaten är som en trädgård. Den kräver ständig omsorg, och om den inte sköts kommer ogräsen snabbt att ta över. Även detta stämmer och exemplen som bekräftar detta är både av den bra och dåliga sorten.

Rättsstaten är väl skött i Finland, men det finns också skäl att förbereda sig på andra förhållanden. Riksdagens justitieombudsman är en central trädgårdsmästare som värnar om rättsstaten. Till och med i den grad, att grundlagsutskottet har inbegripit justitieombudsmannens verksamhet som en del av Finlands konstitutionella identitet.

MAIJA SAKSLIN

Om begränsning av och undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna



Coronapandemin har utmanat vårt system för grundläggande rättigheter på ett aldrig tidigare skådat sätt. De grundläggande fri- och rättigheterna får ökad betydelse i olika samhälleliga kriser. Typiskt för kriser är att rättigheterna utsätts för olika hot, men även de metoder som används för att avvärja dessa hot kan äventyra tillgodoseendet av rättigheterna. Då behovet av rättigheter är som störst, är de också mest sårbara.

I Finland har man genomlidit flera mycket smittsamma sjukdomar och epidemier, såsom pesten, kolera, lepra, spanska sjukan och tuberkulos. För att bekämpa dessa sjukdomar har det i tiderna använts mycket drastiska inskränkningar av rättigheterna, bland annat isolering och karantän, för att stoppa sjukdomens spridning. Många av oss känner till berättelserna om isolering på Själo med början på 1600-talet. Många känner också särskilt till historien av sanatorier som inleddes på 1920–1930-talet. I sanatorierna fanns också barn, som till och med i årtal kunde vara isolerade från sina familjer. Medicinens och läkemedlens utveckling har gjort karantäner och isoleringar sällsynta, huvudsakligen onödiga. Polioepidemin på 1980-ta-

let och svininfluensan 2009–2010 stoppades genom omfattande vaccinationer av befolkningen.

Händelserna den 11 september 2001 ledde till att hotet om terrorism ökade och bekämpningen av terrorismen hade en negativ inverkan på rättigheterna. Terrordåd angriper flera rättigheter, bland annat rätten till liv, hälsa, kroppslig integritet och frihet. Då hotet om terrorism ökade kunde man se att många var beredda att acceptera mycket betydande begränsningar eller avvikelser från de grundläggande fri- och rättigheterna och att koncentrera makten på att använda olika metoder för att bekämpa terrorism genom att avvika från de konstitutionella institutionella strukturerna. Även om terrorismen är förödande för de grundläggande fri- och rättigheterna måste de grundläggande fri- och rättigheterna respekteras i kampen mot den.

Coronapandemins inverkan på de grundläggande fri- och rättigheterna avviker från tidigare epidemier och bekämpningen av terrorism genom att begränsningen av rättigheterna, såsom karantän, tidigare endast riktades mot personer som exponerats eller insjuknat – nu har åtgärderna rik-

tats mot hela befolkningen, även mot friska personer. Även i kampen mot terrorismen kan vissa inskränkningar av rättigheterna beröra hela utomstående, såsom underrättelseverksamhet.

Coronapandemin har varit ett slags stresstest för vårt system för grundläggande rättigheter. På en mycket kort tid har vi genomfört ett flertal begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna. Då beslut om att begränsa rättigheterna har fattats har man bedömt vilka grundläggande fri- och rättigheter som är godtagbara att begränsa, vem som har befogenhet att besluta om begränsningarna, hur man överväger om begränsningarna är nödvändiga och förenliga med proportionalitetsprincipen samt hur begränsningarna genomförs. I efterhand kan vi bedöma hur väl vår lagstiftning var beredd att möta trycket från pandemin, hur våra institutioner, riksdagen, regeringen och domstolarna lyckades i sin verksamhet och hur väl den rättskultur som råder i vårt samhälle kunde hantera trycket på systemet för rättigheter. Den kultur som råder i samhället överlag har en central roll när det gäller att trygga rättigheterna. Om det i samhället finns ett starkt stöd för de värderingar som systemet för grundläggande rättigheter avspeglar och bygger på är det också i undantagsförhållanden svårt att kränka och begränsa rättigheterna eftersom man då samtidigt strider mot detta kulturella stöd.

Det är dock svårt att uppnå en gemensam syn på rättigheterna och begränsningen av dem. Om man i granskningen betonar den framgång som uppnåtts genom begränsningarna av och undantagen från de grundläggande fri- och rättigheterna i fråga om att skydda livet och främja hälsan skapas en mycket annorlunda bild än om granskningen riktas mot de begränsningar som har gjorts vad gäller rättigheter och friheter och deras konsekvenser för individen och samhället. Frågorna kring begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna är särskilt svåra då samma rättighet både skyddas och begränsas, till exempel då man begränsar tillgången till vård för en del patienter i syfte att trygga hälso- och sjukvårdens bärkraft och tillgången till vård.

Det är därför mycket viktigt att man som en del av beredskapen för kommande pandemier och andra allvarliga kriser bedömer om de begräns-

ningar av de grundläggande fri- och rättigheterna som infördes under coronapandemin var nödvändiga och förenliga med proportionalitetsprincipen. Dessutom bör man bedöma om begränsningen av de grundläggande fri- och rättigheterna på kvalificerade och allmänna begränsningsgrunder i alla situationer var rätt sätt att agera, eller om man snarare borde ha valt att göra undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna på ett sätt som betonar åtgärdernas exceptionella och tillfälliga karaktär. Denna granskning är inte enbart juridisk. I synnerhet för att bedöma nödvändigheten och proportionaliteten krävs vetenskaplig kunskap från andra områden, särskilt medicinsk kunskap.

Då man bedömer hur institutionerna fungerar är det centralt att bedöma grundlagsutskottets arbete. Snart efter att pandemin brutit ut blev det uppenbart att det i vår lagstiftning inte fanns tillräckligt med beredskap för sådana åtgärder som en pandemi som corona kräver. Grundlagsutskottets förmåga att på en mycket kort tid bedöma de föreslagna begränsningarnas grundlagsenlighet har varit avgörande för att begränsningarna ska kunna träda i kraft och förbli i kraft. Förändringarna i den rättsliga verksamhetsmiljön har redan länge bidragit till att grundlagsutskottets auktoritet grundar sig på att hur godtagbara motiveringarna till utskottets ställningstaganden är och inte enbart på den auktoritativa ställning som grundar sig på utskottets demokratiska legitimitet. Under coronapandemin har grundlagsutskottets ställning som en del av mekanismerna i vår representativa demokrati stärkts då utskottet varit den primära tolkaren av grundlagen. Samtidigt har också riksdagens ställning stärkts.

Det fina med vårt system är emellertid att vi också har fungerande arrangemang för att tillgoda de grundläggande fri- och rättigheterna även efter att lagstiftaren har utfört sitt arbete.

Domstolens uppgift är i första hand att ge rättsskydd. Domstolarnas uppgift i ett enskilt ärende som behandlas är att bedöma var gränserna för grundlagsenligheten ligger. Ur individens synvinkel är skillnaden mellan att inte tillämpa lagen och upphäva den inte stor, men i vårt konstitutionella system skulle en upplösning av denna skillnad ändå ha dramatiska konsekven-

ser. För att förhindra maktmissbruk i synnerhet under undantagsförhållanden måste domstolarna kunna bedöma och fastställa gränser i ett enskilt ärende för hur länge åtgärderna som begränsar de grundläggande fri- och rättigheterna varar, deras tillämpningsområde och omfattning. Den bedömning av grundlagsenligheten som grundlagsutskottet som stöder sig på demokratisk legitimitet gör kommer dock i första hand och domstolskontrollen i sista hand. Domstolens prövning är mer begränsad än grundlagsutskottets och den är alltid bunden till det enskilda ärendet domstolen behandlar. Ju mer övervägandet distanseras från bedömningen av det enskilda fallet, desto mer kan ställningstagandet få drag av en grundlagskontroll i efterhand. Det verkar som om domstolarna under coronapandemin endast har bedömt sådana coronabegränsningar som olika myndigheter har ansvarat för. Då domstolarna bedömt begränsningarna av de grundläggande fri- och rättigheterna på grundval av myndigheternas beslut har deras prövning således inte innehållit några element av grundlagskontroll.

Enligt vår grundlag är det de högsta laglighetsövervakarnas uppgift att övervaka att lagen och tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna iakttas i all utövning av offentlig makt. Laglighetsövervakaren kan vid skötseln av sitt uppdrag inte bedöma lagstiftarens verksamhet eller ändra eller upphäva myndighetens eller domstolarnas beslut. Till laglighetsövervakarens uppgifter hör heller inte att ge rättsskydd på samma sätt som en domstol gör. Laglighetsövervakaren kan dock konstatera att de grundläggande fri- och rättigheterna inte tillgodoses i den övervakade verksamheten även om den till synes är lagenlig samt föreslå att lagstiftningen ändras då brister upptäcks. Under coronaepidemin har det i de ärenden som justitieombudsmannen bedömt framkommit fall där befogenheterna överskridits och sådan begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna som strider mot grundlagen. Justitieombudsmannen har också utifrån sina laglighetsövervakningsobservationer gjort framställningar om komplettering av lagstiftningen.

Under coronapandemin har man genomfört eller föreslagit att det ska genomföras begräns-

ningar av eller undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna på åtminstone fyra olika behörighetsgrunder. För det första har undantagsförhållanden konstaterats och befogenheter enligt beredskapslagen införts. För det andra har man stött sig på befogenheterna i lagen om smittsamma sjukdomar. För det tredje har olika begränsningar införts utan lagliga befogenheter. Syftet med begränsningarna har bland annat varit att verkställa statsrådets rekommendationer som uppfattas som förpliktande i syfte att förhindra att coronaviruset sprids. För det fjärde har det föreslagits att det med stöd av 23 § i grundlagen ska stiftas en lag som innehåller befogenheter att under undantagsförhållanden genom förordning av statsrådet föreskriva tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna. Riksdagen och dess grundlagsutskott har varit centrala aktörer när det handlat om att godkänna införandet av befogenheter enligt beredskapslagen och vid beslut om undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna som föreslagits med stöd av 23 § i grundlagen. Däremot ska åtgärder som stöder sig på lagen om smittsamma sjukdomar och till exempel åtgärder som stöder sig på statsrådets rekommendation i sista hand bedömas av en domstol. Det har varit möjligt att föra lagenligheten i de begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna som grundar sig på olika myndigheters beslut till domstol för prövning. Domstolarna har i allt högre grad börjat undersöka dessa myndighetsbeslut och vissa begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna har redan konstaterats vara lagstridiga.

Jämfört med ett domstolsförfarande vars anhängiggörande är beroende av en enskild ändringssökandes aktivitet och vars rättsverkningar i allmänhet begränsas sig till det enskilda ärendet i fråga, kan de högsta laglighetsövervakarnas styrning få mer omfattande effekter. Justitieombudsmannen kan undersöka ärenden på eget initiativ eller utvidga utredningen så att den inte endast omfattar det ursprungliga klagomålet utan även flera aktörer samtidigt. Justitieombudsmannen har också gett anvisningar om de krav som förknippas med de grundläggande fri- och rättigheterna och särskilt om att det inte ens under en pandemi är tillåtet att begränsa de grund-

läggande fri- och rättigheterna om det inte i lagen finns en behörighetsgrund för begränsningarna och begränsningen inte är nödvändig. Statsrådets rekommendation eller önskan om att uppnå ett godtagbart mål är inte förpliktande för myndigheterna. Vid utövning av offentlig makt ska det alltid säkerställas att verksamheten grundar sig på lag. Med tanke på laglighetsövervakningen är det också viktigt att grundlagsutskottet bekräftat att befogenheterna i beredskapslagen får utövas endast på ett sådant sätt som är nödvändigt för att syftet med lagen ska kunna nås och i rätt proportion till det mål som eftersträvas, och betonat att principerna för utövandet av befogenheterna begränsar såväl införandet av befogenheterna som utövandet av dem under undantagsförhållanden. Det stora antalet klagomål som inkommit till justitieombudsmannen under berättelseåret vittnar om att de klagande inte har ansett det vara godtagbart att deras grundläggande fri- och rättigheter begränsats. Å andra sidan torde klagomålen tyda på förtroende för justitieombudsmannens möjligheter att ingripa i ett förfarande som upplevs som lagstridigt.

Under coronapandemin har det blivit uppenbart att åsikterna delas om huruvida nödvändiga begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna i första hand ska genomföras utifrån kvalificerade begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna och de allmänna begränsningsvillkor som ingår i de grundläggande fri- och rättigheterna eller om man i en exceptionell situation ska förlita sig på förfarandet för undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna enligt 23 § i grundlagen.

Ett förfarande enligt 23 § i grundlagen försvaras av att bestämmelsens tillämpningsområde har begränsats med hänvisningar till människorättskyldigheter och definitionen av undantagsförhållanden, enligt vilken en pandemi ska utgöra ett allvarligt hot mot nationen. Undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna är nödvändiga endast om befogenheterna under normala förhållanden som ingår i lagstiftningen för normala förhållanden inte är tillräckliga. Undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna kan också gå längre än tillåtna begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna. Det exceptionella i

undantagen från de grundläggande fri- och rättigheterna framhävs dessutom av det faktum att de endast kan vara tillfälliga. Enligt grundlagsutskottet ska de ändringar i lagstiftningen som görs även under undantagsförhållanden i första hand vara allmänna begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna och vid behov begränsningar som uppfyller de särskilda förutsättningarna för begränsning av en enskild grundläggande fri- och rättighet, inte sådana undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna som avses i 23 § i grundlagen.

En begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna med stöd av kvalificerade och allmänna begränsningsgrunder förutsätter en bedömning av att det finns en godtagbar grund för begränsningarna. Under coronapandemin har det rätt ett brett samförstånd om att det allmänna har en skyldighet att skydda befolkningens liv och hälsa och därför också att trygga att sjukvårdens kapacitet är tillräcklig och att detta är ett mycket vägande skäl med tanke på systemet för grundläggande rättigheter. Däremot är det svårare att enas om huruvida åtgärderna är nödvändiga och förenliga med proportionalitetsprincipen. Detta torde bero på att en avvägning mellan nödvändigheten och proportionaliteten vad gäller att begränsa rättigheterna inte bara är en rättslig avvägning. För att avvägningen och proportionalitetsprincipen ska förverkligas krävs ett tillräckligt och tillräckligt tvärvetenskapligt kunskapsunderlag. Det är dock inte möjligt att få fullständig klarhet i huruvida spridningen av viruset, allvarliga sjukdomsfall och dödsfall kunde ha förhindrats genom mer omfattande begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna eller i vilken mån de införda begränsningarna minskade antalet insjuknanden och dödsfall.

Under coronapandemin har dock hela befolkningens rättigheter begränsats på ett aldrig tidigare skådat sätt. Vissa begränsningar har till och med upplevts kränka människovärdet. De djupgående begränsningarna har berört nästan alla grundläggande fri- och rättigheter och alla personers rättigheter. En del av begränsningarna har haft ödesdigra konsekvenser särskilt för personer som redan tidigare var i en sårbar ställning.

Under coronapandemin har självbestämmanderätten och den personliga friheten begränsats på många olika sätt. Rörelsefriheten, såväl utanför den egna bostadsenheten och hemorten som över statsgränserna, är begränsad. Begränsningarna har riktats mot skyddet för privatlivet och familjen genom att kontakten mellan familjemedlemmar eller till exempel möjligheten att ordna bröllop eller begravning begränsats. Friheten att utöva en religion har begränsats avsevärt bland annat på grund av begränsningarna i mötesfriheten. Mötesbegränsningarna har också begränsat yttrandefriheten bland annat genom att demonstrationsrätten begränsats. Man har ingripit i val- och deltagarrättigheterna genom att skjuta upp valet. Användningen av egendom har indirekt begränsats bland annat på grund av begränsningar i rörelsefriheten, yrkesutövningen och näringsverksamheten. Rätten till hälsa har begränsats på grund av begränsningar i tillgången till vård. De kulturella rättigheterna har varit föremål för begränsningar, vilka är skadliga särskilt för barn och unga. Rätten till arbete och näringsfrihet har begränsats samtidigt som bland annat sjukvårdspersonalen berörts av olika arbetsrelaterade skyldigheter. Nästan alla dessa begränsningar har också påverkat jämlikheten.

Erfarenheter från berättelseåret visar att det är för tidigt att göra en slutgiltig rättslig, samhällelig eller politisk bedömning av hur vårt system för grundläggande rättigheter har klarat av coronaepidemin och undantagsförhållandena. Diskussionen om de grundläggande fri- och rättigheterna och tillåtna begränsningar av dessa har dock redan varit livlig. Grundlagsutskottet är en central aktör som trots tidspressen lyckats övervaka de grundläggande fri- och rättigheterna på ett högklassigt sätt. I Finlands konstitutionella system har en nedstängning av samhället och exceptionellt långtgående inskränkningar av individens rättigheter inte varit möjliga utan riksdagens samverkan, till skillnad från i många andra europeiska stater. Inte heller domstolarnas förmåga att upprätthålla rättsstaten verkar ha äventyrats.

Utifrån observationer inom laglighetsövervakningen kan man dock redan konstatera att vår gällande lagstiftning inte innehåller tillräckliga verktyg för att klara av kommande pandemier. Det har

dock varit särskilt oroväckande att man i laglighetsövervakningen flera gånger har observerat att det för att förhindra att viruset sprids har utövats offentlig makt på ett sätt som begränsar de grundläggande fri- och rättigheterna utan behörighet som berättigar till detta.

PASI PÖLÖNEN

Justitieombudsmannen som konstitutionell laglighetsövervakare



Justitieombudsmannen är inte placerad under någon av statsmaktens tre grenar – justitieombudsmannen är varken lagstiftare, domare eller den verkställande makten. Som institution och till sina uppgifter har den högsta laglighetsövervakaren i vilket fall som helst en stark konstitutionell position nära de högsta statsmakterna. Justitieombudsmannen nämns över tio gånger i grundlagen. Justitieombudsmannen kopplas flera gånger uttryckligen till det högsta statsorganets, dvs. riksdagens, verksamhet. Uppgiftsinnehavarna utnämns direkt av riksdagen och riksdagen behandlar justitieombudsmannens årsberättelse grundligt i utskotten och plenum.

Justitieombudsmannen har omfattande befogenheter att behandla alla slags juridiska frågor vid utövning av offentlig makt och skötseln av offentliga uppgifter. En mycket speciell konstitutionell uppgift är laglighetskontrollen av domstolarna. Konstitutionellt sett är det också viktigt att justitieombudsmannen har befogenhet att fästa uppmärksamhet vid lagändringsbehov och rätt att bli hörd i riksdagens utskott vid behandlingen av lagförslag. Sammantaget anses den högsta laglighetskontrollen i Finland vara en

väsentlig del av vår konstitutionella identitet. Så till den grad att den högsta laglighetskontrollen har uteslutits från övervakningen av nationella dataskyddsmyndigheten, dvs. dataombudsmannen, vars ansvarsområde fastställts i EU:s dataskyddsförordning.

Man kan beskriva justitieombudsmannen som en konstitutionell institution som befinner sig högt upp men på en inte närmare preciserad plats i indelningen av den högsta statsmakten och som flexibelt övervakar statsmaktens alla tre grenar. Justitieombudsmannen saknar befogenhet att övervaka utövandet av den lagstiftande makten, men kan i sitt uppdrag ändå vid behov utöva en form av indirekt efterhandskontroll av den lagstiftande makten. Härnäst kommer jag att gå närmare in på detta perspektiv.

KONSTITUTIONELLA FRÅGOR VID LAGLIGHETSKONTROLL OCH UTLÅTANDEN

I sitt arbete granskar justitieombudsmannen iakttagandet av tjänsteplikterna samt tillgödoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och

de mänskliga rättigheterna i offentliga uppgifter. Granskningen gäller i allmänhet vanliga lagar eller lägre rättsnormer eller myndigheternas anvisningar och praxis. Emellertid kan det tolkningselement som ofta är inbyggt i frågor som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna ibland föra in laglighetsövervakarens granskning på statsförfattningsrättsliga frågor. Detta gäller således också normala ärenden inom laglighetskontrollen, dvs. klagomål, egna initiativ och inspektioner.

Oftast dyker konstitutionella frågor upp som en del av hörande i samband med lagstiftningssamarbetet, dvs. när justitieombudsmannen ska ge utlåtanden till något ministerium eller något av riksdagens utskott. Årligen ges över hundra utlåtanden, det är således fråga om en betydande uppgift även i fråga om arbetsmängden. Flest konstitutionella frågor avhandlas i utlåtanden till grundlagsutskottet.

I och med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna 1995 fick justitieombudsmannen större möjligheter att ta ställning till huruvida bestämmelser i en lag är förenliga med de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Justitieombudsmannens uppgift att fästa uppmärksamhet vid brister som observerats i lagstiftningen är vanligtvis förknippad med att tillämpningen av en lag i vissa situationer anses leda till problematiska slutresultat med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Det kan också handla om att upptäcka och ställa en helt ny konstitutionell fråga. Här är det inte fråga om justitieombudsmannens efterkontroll av att lagstiftningen är grundlagsenlig i egentlig mening, men närmar sig ändå detta indirekt. Justitieombudsmannen deltar därmed genom sina avgöranden i den konstitutionella debatten och utvecklingen av rättsläget.

FÖRHÅLLANDE TILL JUSTITIEKANSLERNES FÖRHANDSKONTROLL

Ett starkt särdrag i Finlands konstitution är att författningarnas grundlagsenlighet granskas på förhand, dvs. innan regeringspropositionen lämnas eller lagförslaget godkänns. Denna för-

handskontroll är den primära uppgiften för justitiekanslern i statsrådet. Justitiekanslerns uppgifter vid laglighetskontrollen i fråga om statsrådets och presidentens ämbetsåtgärder sker både föregripande och i efterhand, eftersom justitiekanslern vid sidan av denna förhandsgranskning också behandlar klagomål. Med de befogenheter som följer av 112 § i grundlagen skulle även justitieombudsmannens uppgifter i själva verket kunna vara föregripande. I praktiken är arbetsfördelningen dock tydlig och etablerad så att justitieombudsmannen de facto inte sköter denna uppgift. Möjligheten att använda dessa befogenheter är dock inte en helt utesluten; i början av coronapandemin 2020 vidtog justitieombudsmannens kansli preliminära förberedelser i händelse av att justitiekanslersämbetets avgörandekapacitet skulle äventyras på grund av exponering eller smitta av COVID-19. Lyckligtvis blev situationen aldrig aktuell.

Trots noggrann förhandskontroll kan allt inte ens i teorin alltid upptäckas på förhand. I rättsnormerna används allmänna uttryck och regleringen gäller i princip alltid en obestämd grupp av framtida fall. När ett enskilt fall sedan konkretiseras när lagen tillämpas på föränderliga situationer i det levande livet, kan en rättslig term hamna under ett överraskande tolkningstryck. I laglighetskontrollen framkommer ibland nya frågeställningar även i fråga om lagar som redan varit i kraft länge och tillämpats omfattande. Internationaliseringen, framför allt EU-rätten och riktlinjerna för de organ som övervakar de mänskliga rättigheterna samt den tekniska utvecklingen, medför nya problem och utmaningar för de grundläggande fri- och rättigheterna. Ibland upptäcker man helt enkelt de rättsliga problemen i en situation i efterhand. De nya frågeställningarna är oftast inte konstitutionella, men sådana förekommer också.

Ett exempel på grundlagsmässig problematik i ett ärende som var av stor konstitutionell betydelse gällde reformen av tingsrättsnätverket som genomfördes 2010. Antalet tingsrätter minskades genom statsrådets förordning, och klagomål om detta lämnades till justitieombudsmannen. Tidigare hade tingsrätterna inrättats och dragits in på en lägre författningsnivå än lagnivå, och detta hade man inte ingripit i. Justitieombudsmannen hänvisade till justitiekanslerns listgranskning av statsrå-

dets förordningar, men ansåg att detta inte hindrar justitieombudsmannen eller justitiekanslern från att utföra efterhandskontroll av den författningsnivå på vilken normer utfärdas. Innehållsmässigt bedömde justitieombudsmannen saken närmare utifrån grundlagens utgångspunkt att de allmänna grunderna för statsförvaltningens organ och viktiga arrangemang inom statsförvaltningen ska regleras genom lag. När grundlagen stiftades hörde grundlagsutskottet flera experter som föreslog att domstolarnas organisatoriska oberoende borde beaktas bättre i grundlagen. Justitieombudsmannen ansåg det motiverat att bestämmelser om utvecklingen av tingsrättsnätverket utfärdas genom lag. Justitieombudsmannens avgörande beaktades snabbt genom en ändring av tingsrättslagen, där alla tingsrätter uttryckligen fastställdes på lagnivå för första gången. Sedan dess har domstolsväsendets oberoende stärkts även i övrigt, i synnerhet genom inrättandet av ett självständigt domstolsverk.

FÖRFATTNINGSNIVÅ OCH -NOGGRANNHET SAMT SKÖTSEL AV OFFENTLIGA FÖRVALTNINGSUPPGIFTER OCH OFFENTLIGA UPPGIFTER

Oftast när justitieombudsmannen bedömer en sak enligt konstitutionella kriterier är det fråga om huruvida regleringen ska ske på lagnivå eller om det räcker med en lägre regleringsnivå och om regleringen är tillräckligt exakt och skarpt avgränsad. Vid bedömningen strävar man efter att använda samma grunder som grundlagsutskottet tillämpar. Dessa frågor är ofta åtminstone i viss mån öppna för tolkning, och även justitieombudsmannen deltar i denna debatt genom sina avgöranden och yttranden.

Den andra typsituationen gäller skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter och offentliga uppgifter. I bakgrunden finns den så kallade tjänstemannaförvaltningsprincipen. Den är ett centralt konstitutionellt begrepp i organiseringen av den offentliga förvaltningen. Utgångspunkten är att uppgifter som innefattar utövning av offentlig makt ska skötas av personer som ut-

nämnts till sina tjänster och arbetar under särskilt tjänsteansvar.

Bestämmelsen i 124 § i grundlagen begränsar och förbjuder delvis att offentliga förvaltningsuppgifter överförs utanför det egentliga myndighetsmaskineriet. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt ska bli kvar hos myndigheten. I andra situationer kan det bli aktuellt att delegera offentliga förvaltningsuppgifter genom lag eller med stöd av lag, förutsatt att rätts säkerheten och krav på god förvaltning garanteras.

Grundlagens centrala uppgift är här att trygga demokratisk styrning av och demokratiskt beslutsfattande i offentliga förvaltningsuppgifter samt att säkerställa genomförandet av rättsstatens principer. Det handlar om att säkerställa att beslutsfattandet i samband med utövning av offentlig makt är lagenligt, enhetligt och objektivt. Samtidigt möjliggörs en ändamålsenlig organisering av den offentliga förvaltningen även utanför myndighetsmaskineriet. Vid granskningen av grundlagenligheten är det då i hög grad fråga om huruvida de aktuella uppgifterna som ska delegeras till sin natur endast bistår och stöder myndighetsverksamheten. En gränsdragning görs till exempel i fråga om i vilken mån uppgiften är begränsad till rutinmässiga tekniska och administrativa åtgärder och om detta i fråga om respektive uppgift kan anses ändamålsenligt på det sätt som avses i grundlagen.

Jag gjorde en utvärdering av den aktuella tematiken i ett beslut 2019 där jag rekommenderade åtgärder för att förtydliga de offentliga förvaltningsuppgifter som Business Finland Oy sköter i syfte att säkerställa att bolagets uppgifter grundar sig på den fullmakt om vilken föreskrivs i 124 § i Finlands grundlag (883/2018*). Med anledning av mitt förslag meddelade arbets- och näringsministeriet om ändringar, bland annat att ledningen av finansieringsverksamheten omorganiserats till att höra till myndigheten. Statens revisionsverk rekommenderade senare att Business Finland Ab:s uppgiftsfördelning omvärderas som en helhet. Under berättelseåret tillsattes en arbetsgrupp för att förnya lagstiftningen om helheten Business Finland.

SENATFASTIGHETER OCH FÖRSVARFASTIGHETER

Som ett färskt exempel på justitieombudsmannens uppgift att bedöma regleringen och myndighetsverksamheten ur grundlagsperspektiv tar jag upp förvaltningen av statens fastighetsegendom, dvs. Senatfastigheter som jag undersökt på eget initiativ (6870/2019*). Senatfastigheters verksamhet kommer ofta fram vid justitieombudsmannens inspektioner, i synnerhet vid inspektioner av förhållandena för frihetsberövade. Det inspekterade objektet, till exempel en polisinrättning eller ett fängelse, kan ofta inte på egen hand rätta till någon fysisk omständighet som laglighetsövervakaren anser vara ett missförhållande, utan kan endast gå vidare i ärendet med Senatfastigheters medverkan. I slutet av 2019 valde jag att mot denna bakgrund på eget initiativ granska den rättsliga grunden med stöd av viken Senatfastigheter verkar som hyresvärd med monopolställning för statens ämbetsverk och inrättningar och definierar villkoren för sin verksamhet och gränserna för sitt ansvar i statens interna handlingar som rubricerats som hyresavtal.

Senatfastigheters uppgift att producera lokal-service för staten och ha hand om statens fastighetsförmögenhet grundade sig på ett omnämnande i lagen om statliga affärsverk, men närmare bestämmelser om verksamheten finns endast på förordnings- och föreskriftsnivå. Föremålet för min utredning var den avgörande frågan om huruvida Senatfastigheters monopolställning och användningen av den i statens interna avtal borde ha reglerats i lag med beaktande av att enligt 84 § 4 mom. i grundlagen ska bestämmelser om de allmänna grunderna för statliga affärsverks verksamhet och ekonomi utfärdas genom lag.

Nu är regleringen mycket knapp och bristfällig. Lagen om rätt att överlåta statlig fastighetsförmögenhet och bemyndigandet att utfärda förordning som ingår i den gäller inte alls statens interna hyresverksamhet. Trots detta hade statsrådet med stöd av denna lag utfärdat en förordning om förvärv, arrendering, besittning och skötsel av statlig fastighetsförmögenhet 2016. Med denna s.k. besittningsförordning gjordes Senatfastigheter i

praktiken till en monopolaktör inom statens lokalförvaltning.

Efter att jag inlett min utredning gav finansministeriet i början av 2020 ett utkast till regeringens proposition med förslag till lag om Senatfastigheter och Försvarsfastigheter och till vissa lagar som har samband med den. I samband med behandlingen av detta separata projekt framförde jag mina kritiska anmärkningar om den rättsliga grunden för hela Senatfastigheters verksamhet (279/2020*). Senare granskades frågorna om de rättsliga grunderna för verksamheten i detalj i samband med grundlagsutskottets behandling av regeringens proposition och vid hörandet av försvars- och förvaltningsutskottet (3684/2020) att frågeställningarna till sin natur är konstitutionella och att det är ett centralt grundproblem att det inte finns några ställningstaganden från grundlagsutskottet eller lagstiftaren över huvud taget i denna fråga.

Konstitutionella och andra rättsliga missförhållanden i ärendet identifierades i riksdagsbehandlingen. När riksdagen fastställde propositionen med flera ändringar och motiveringsyttranden i enlighet med försvarsutskottets betänkande förutsatte riksdagen att regeringen lämnar en heltäckande redogörelse för Senatfastigheter, dess dotteraffärsverk Försvarsfastigheter och hela Senatkongcernen före ingången av höstsessionen 2022.

Riksdagsbehandlingen som redan genomförts har förtydligat den rättsliga grunden för Senatfastigheters verksamhet. Man kan konstatera att monopolställningen inte har grundat sig på den rättsliga grund som grundlagen förutsätter, att Senatfastigheters uppgifter åtminstone till vissa delar har drag av en offentlig förvaltningsuppgift och att den verkställande direktören ska ha tjänsteansvar. Det hade också rätt oklarheter om statens interna hyresavtals natur; nu bekräftades det att de är förvaltningsavtal.

Jag tog också ställning till regleringen av Senatfastigheter i ett avgörande som jag gett i ett klagomål (777/2019*). Det var fråga om en så vardaglig sak som snöskottning på utsökningsverkets gårdsplan. Uppgiften sköttes av ett privat företag som hade avtalat om saken med Senat-

fastigheter, som i sin tur hade kommit överens med utsökningssverket om att Senatfastigheter ansvarar för fastighetsskötseln. Som laglighetsövervakare granskade jag ansvar i anslutning till uppgiften. Jag ansåg att det råder en juridiskt problematisk asymmetri inom statens organisation mellan ledningen för ett ämbetsverk som fungerar som "hyresgäst" och personalen i ett statligt affärsverk som fungerar som "hyresvärd" när det är fråga om det straffrättsliga ansvaret och utrymmenas arbetssäkerhet. Jag fäste finansministeriets uppmärksamhet vid denna asymmetriska ansvarsställning inom statens hyressystem.

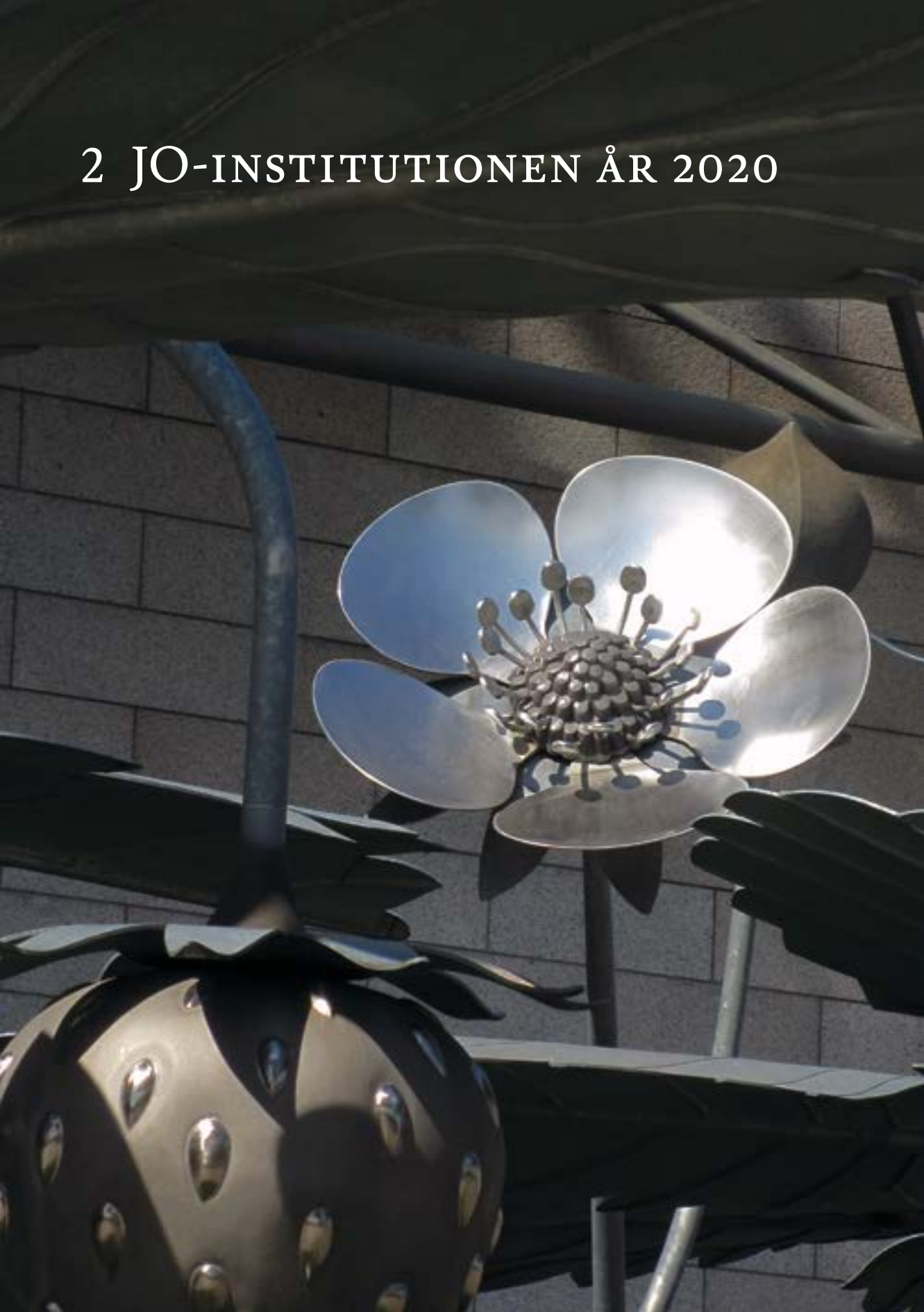
Genom att delge de instanser som bereder lagen och riksdagen sina motiverade ställningstaganden kan justitieombudsmannen för sin del fullgöra sin uppgift att trygga rättsstaten och komplettera den konstitutionella dialogen. I bästa fall kan sådana ställningstaganden leda till att regleringen ändras så att den bättre uppfyller grundlagen.

RÄTTSLIG OCH KONSTITUTIONELL DIALOG

Översikten ovan har fokuserat på sådana drag i justitieombudsmannens verksamhet som har beröringspunkter med konstitutionella frågor. Det är i praktiken ganska sällsynt att sådana ärenden behandlas av justitieombudsmannen, men i vilket fall som helst hamnar sådana frågor på justitieombudsmannens bord mer eller mindre regelbundet. Det är i allmänhet skäl att försöka besvara motiverade rättsliga frågor.

Vanligtvis definieras de rättsliga institutioner som har befogenhet att göra konstitutionella tolkningar uttryckligen på grundlagsnivå. Finland har satsat på förhandskontroll av grundlagsenligheten. Om något som väcker frågan om huruvida regleringen är grundlagsenlig tar sig igenom detta "nät", ska man på ett eller annat sätt ta upp frågan i den rättsliga praxisen. Här kan konstateras att Finland inte har någon författningsdomstol och att uppenbarlighetskriteriet i 106 § i grundlagen begränsar domstolens möjligheter att granska grundlagsenligheten i efterhand. Denna situation ger de högsta laglighetsövervakarna möjlighet att, när det finns tillräckliga rättsliga grunder för det, säga sitt också i frågor som gäller tolkningen av grundlagen.

2 JO-INSTITUTIONEN ÅR 2020



2.1 Översikt över institutionen

År 2020 var Finlands justitieombudsmannainstitutions 101:a verksamhetsår. JO inledde sin verksamhet vid Finlands riksdag år 1920. Institutionen är den nästäldsta i sitt slag i hela världen. JO-institutionen härstammar från Sverige, där tjänsten som riksdagens justitieombudsman inrättades 1809. Efter Finland spred JO-institutionen sig till Danmark 1955 och till Norge 1962.

Internationella ombudsmannainstitutet (International Ombudsman Institute, IOI) har för närvarande mer än 200 medlemmar. En del ombudsmännen är regionala eller lokala, och t.ex. i Tyskland och Italien finns det ingen parlamentarisk ombudsman. 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. Justitieombudsmannen övervakar inte heller riksdagens lagstiftningsarbete, riksdagsledamöternas agerande eller statsrådets justitiekanslers tjänsteutövning.

JO har en oberoende ställning och står utanför den traditionella tredelningen av statsmakten – dvs. den lagstiftande makten, den verkställande makten och den dömande makten. Ett ytterligare syfte med verksamheten är att se till att varje förvaltningsområdes eget rättsskyddssystem och interna tillsynsmekanismer fungerar som de ska. 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 han eller hon på basis av sina iakttagelser även be-

dömer 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 författningar finns i bilaga 1 till verksamhetsberättelsen.

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 (om det inte är fråga om ett sådant ärende som avses i 14 § 3 mom. i lagen om riksdagens justitieombudsman).

Justitieombudsman Jämskeläinen avgjorde under verksamhetsåret ärenden av principiell betydelse samt ärenden som gällde statsrådet och de andra högsta statliga organen. Jämskeläinen hade också ansvar för bl.a. de ärenden som gällde polisen, nödcentralsverket, räddningsverket, intressebevakning, språkärenden, utlänningar och rättigheter för personer med funktionsnedsättning samt hemligt inhämtande av information och underrättelseverksamhet. Till honom hörde dessutom ärenden som gällde åklagarväsendet, med undantag av ärenden som gällde riksåklagarämbetet. Dessutom hörde ärenden gällande samordning och rapportering av den nationella förebyggande mekanismen mot tortyr till Jämskeläinen.

Biträdande justitieombudsman Sakslin behandlade t.ex. ärenden gällande hälso- och sjukvården, socialvården, barnets rättigheter, äldres rättigheter samt region- och lokalförvaltningen, kyrkan och Tullen. Dessutom ingick ärenden som gällde beskattning, miljö, jord- och skogsbruk, trafik och kommunikation samt sameärenden.

Biträdande justitieombudsman Pölönen hade bl.a.

ansvar för domstolarna, justitieförvaltningen och rättshjälpen, brottspåföljdsområdet (dvs. fängvården), straffverkställigheten och kriminalvården samt militära ärenden och ärenden som gällde försvarsmakten och Gränsbevakningsväsendet. Dessutom avgjordes ärenden som gällde socialförsäkring, utkomststöd, småbarnspedagogik, undervisning, vetenskap och kultur samt arbetsförvaltning och utkomstskydd för arbetslösa. Till Pölönen hörde också ärenden som gällde ekonomisk verksamhet, betalningsstörningar och utökning samt datasäkerhet, dataförvaltning och datakommunikation.

En redogörelse för den detaljerade arbetsfördelningen mellan justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen finns i bilaga 2.

När en biträdande justitieombudsman är förhindrad att sköta sina uppgifter kan justitieombudsmannen utse en ställföreträdare att sköta uppgifterna. Biträdande justitieombudsmannens ställföreträdare 2020 var referendarierådet Mikko Sarja, som skötte ställföreträdarens uppdrag under berättelseåret i sammanlagt 43 arbetsdagar.

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

Tillsammans med Människorättscentret, som grundades 2012, och dess människorättsdelegation utgör justitieombudsmannen Finlands nationella människorättsinstitution, som följer FN:s sk. Parisprinciper (A/RES/48/134). (För mer information om Människorättscentret och människorättsinstitutionen, se 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 ingått i december 2006. Denna mekanism, som ska vara oavhängig, ska främja, skydda och följa upp konventionens genomförande. Den nationella mekanismens verksamhet behandlas närmare i avsnitt 3.4 i denna berättelse.

2.1.2 FÖRDELNING AV JUSTITIEOMBUDSMANNENS OCH JUSTITIEKANSLERNES UPPGIFTER

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

Vid arbetsfördelningen mellan JO och JK har JO fått till uppgift att behandla ärenden som gäller fängelser och andra slutna anstalter där personer tas in mot sin vilja samt ärenden som gäller frihetsberövande enligt tvångsmedelslagen eller på andra grunder. De ärenden som i första hand faller inom JO:s övervakningsområde är försvarsmakten, Gränsbevakningsväsendet, krishanteringspersonal och Försvarsutbildningsföreningen samt militära rättegångar. Lagen om fördelningen av äligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman finns i bilaga 1.

Riksdagens grundlagsutskott har i sitt utlåtande om Statsrådets utlåtande om den mänskliga rättigheterna (GrUU 52/2014) och också senare i flera av sina betänkanden som behandlar de högsta laglighetsövervakarna ansett det viktigt att reda ut och förtydliga arbetsfördelningen mellan justitieombudsmannen och justitiekanslern och att utveckla samarbetet mellan dem. Utskottet har även yttrat sig om saken i samband med att laglighetsövervakarnas berättelser behandlats och skyndat på utredningen (t.ex. GrUB 2/2019 rd, GrUB 3/2018 rd, GrUB 2/2017 rd). Justitieombuds-

man 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 skulle granskas inom ramen för grundlagen. När arbetsgruppen slutfört sitt arbete fortsatte bedömningen av ärendet vid justitieministeriet. Den här reformen är nu på väg att förverkligas; regeringens proposition ges i maj 2021 enligt regeringens lagstiftningsplan och enligt besked från justitieministeriet.

Syftet med reformen av regleringen av uppgiftsfördelningen mellan statsrådets justitiekansler och riksdagens justitieombudsman är att den ska motsvara de särskilda uppdrag till laglighetsövervakarna tilldelas i grundlagen och i den övriga lagstiftningen samt i de specialiseringar som härleds ur internationella fördrag och faktisk praxis. Justitieombudsmannen föreslås att liksom i den gällande lagen om fördelning av åliggandena få uppgifter som högsta laglighetsövervakare i ärenden som gäller försvarsmakten, Gränsbevakningsväsendet, sådan krishanteringspersonal som avses i lagen om militär krishantering, den Försvarsutbildningsförening som avses i 3 kap. i lagen om frivilligt försvar samt militär rättegång. Enligt propositionen är det i första hand justitieombudsmannen som utöver som föreskrivs i den nuvarande lagen om fördelningen av åligganden bl.a. ska behandla ärenden som gäller rättigheterna för barn, för äldre och för personer med funktionsnedsättning, ärenden som gäller social- och hälsovård och socialförsäkring, ärenden som gäller polis- och tullmyndigheter, hemligt inhämtande av information och underrättelse samt största delen av de ärenden som gäller förundersökning.

Den föreslagna utvidgningen av uppgiftsfördelningen skulle betyda att merparten av de klagomål som lämnas in till de högsta laglighetsövervakarna skulle omfattas av den nya lagen om fördelningen av åliggandena. Om reformen genomförs, innebär det bl.a. att uppskattningsvis cirka 5 procent av justitiekanslerns och justitieombudsman-

nens sammanräknade antal ärenden omfördelas på andra sätt än i dagsläget. Detta betyder att lite drygt 500 ärenden skulle omfördelas. Den direkta ökningen i arbetsbördan som orsakas av den föreslagna regleringen riktar sig särskilt till riksdagens justitieombudsman, som enligt den föreslagna fördelningen av åligganden kan uppskattas få cirka 400–450 ytterligare ärenden, som i dagsläget behandlas av justitiekanslern. Om man beaktar att ett föredragande råd bereder omkring 150 ärenden årligen, motsvarar det antal ärenden som skulle överföras till justitieombudsmannen den årliga arbetsinsatsen för omkring tre föredragande råd. De ärenden som genom reformen föreslås överföras till justitieombudsmannen uppskattas därför kräva resurstilldelning i form av ytterligare tre årsverken för föredragande råd vid justitieombudsmannens kansli. Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2022.

2.1.3 VÄRDERINGAR OCH MÅLSÄTTNINGAR 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 i någon mån 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 grund-

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.

läggande 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.

2.1.4 VERKSAMHETSFORMER OCH TYNGDPUNKTSOMRÅDEN

Bland JO:s uppgifter och verksamhetsformer står undersökningen av klagomål i centrum. Justitieombudsmannen undersöker ett klagomål, om det ärende som klagomålet gäller omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll och det finns anledning att misstänka att den övervakade har förfarit lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sin skyldighet eller om justitieombudsmannen på någon annan grund anser en undersökning vara motiverad. JO har prövningsrätt vid undersökningen av klagomål. Med anledning av ett klagomål 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. Vid sidan av de ärenden som inleds med anledning av klagomål kan justitieombudsmannen också fatta beslut om att på eget initiativ undersöka observerade missförhållanden.

Enligt lagen om riksdagens justitieombudsman ska JO inspektera olika ämbetsverk och in-

rättningar. JO ska i synnerhet granska bemötandet av personer som är intagna i fängelser och andra 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 ställen där frihetsberövade personer befinner sig eller kan finna sig (se avsnitt 3.5 för det nationella organets uppgifter). Övervakningen av att rättigheterna för personer med funktionsnedsättning, för äldre samt för barn tillgodoses hör till tyngdpunktsområdena inom JO:s inspektionsverksamhet.

JO:s särskilda övervakningsområde 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. Enligt den underrättelsetillsynsombudsmannen årligen lämna en berättelse om sin verksamhet till riksdagens justitieombudsman. Detsamma gäller militär och civil underrättelse där försvars- respektive inrikesministeriet lämnar en berättelse om användningen av underrättelseinhämtningsmetoder och skyddande av underrättelseinhämtningen till justitieombudsmannen.

Hemligt inhämtande av information medför ingrepp i flera av de grundläggande fri- och rättigheter som tryggats i grundlagen, såsom skydd för privatlivet, förtroliga meddelanden och för 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 5.6.

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

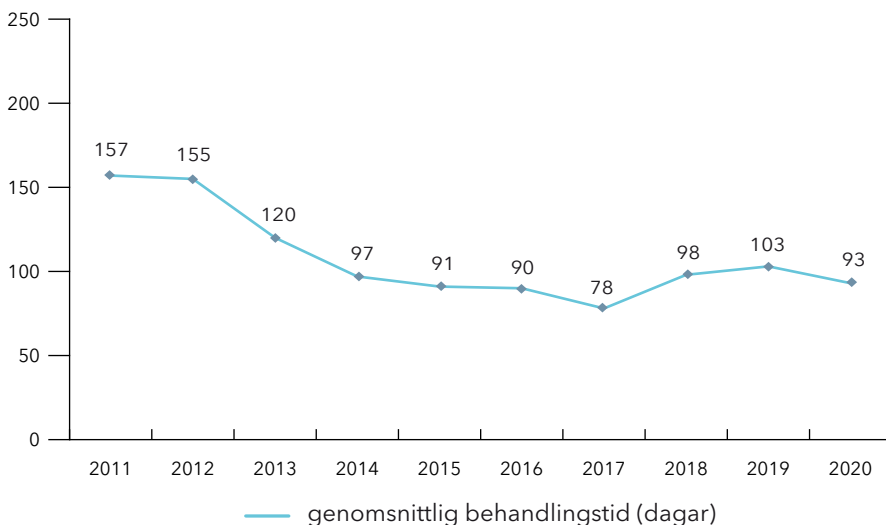
främjandet av de grundläggande fri- och rättigheterna är framträdande också i JO:s arbete i övrigt. I detta syfte för JO diskussioner bl.a. med centrala medborgarorganisationer. JO tar också i samband med inspektionerna och på eget initiativ upp frågor som tangerar de grundläggande fri- och rättigheterna och som har en betydelse utöver de enskilda fallen. År 2020 var specialtemat för övervakningen av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillräckliga myndighetsresurser för att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna. En redogörelse för temat presenteras i avsnitt 3.8 om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Vid kansliet pågår beredningen av justitieombudsmannens verksamhetsstrategi. Den allmänna strategiska utgångspunkten har varit att genomföra justitieombudsmannens konstitutionella uppgift så att dess genomslagskraft är så stor som möjlig.

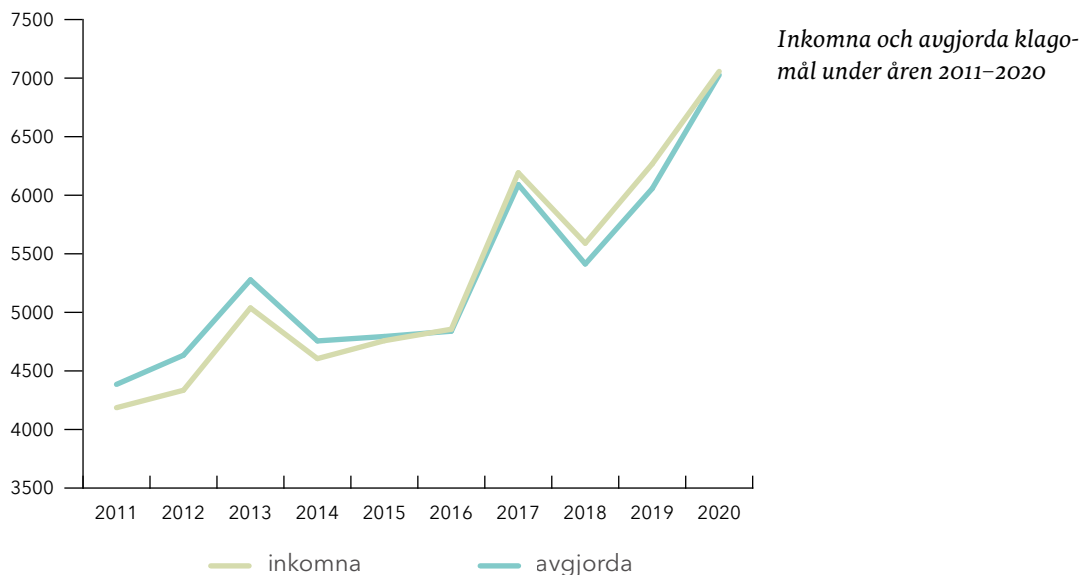
BEHANDLINGSTID PÅ ETT ÅR

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



Klagomålenas genomsnittliga behandlingstid under åren 2011–2020



korrigering av fel eller om gottgörande när klagandens rättigheter har kränkts.

Tack vare effektivare verksamhet nådde justieombudsmannen 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 93 dagar, medan den vid utgången av 2019 var 103 dagar.

KLAGOMÅL OCH ÖVRIGA LAGLIGHETSÖVERVAKNINGSSÄRENDEN

År 2020 inkom, liksom föregående går, ett rekordantal klagomål, sammanlagt 7 059. Det är cirka 800 (13 %) fler än år 2019 (6 267). Antalet ärenden ökade inom nästan alla förvaltningsområden. Den största andelen ärenden gällde socialvården (1 196), polisen (852) och hälsovården (802). Ökningen var

kraftigast i ärenden som gällde undervisningen. År 2020 inkom 466 klagomål med anknytning till undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde, medan klagomålen året innan uppgick till 256. Under verksamhetsåret avgjordes även ett rekordantal klagomål, 7 027 stycken. Det är cirka 1 000 (16 %) fler än år 2019 (6 057).

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 2020 inkom merparten, 84 % (år 2019 var de 76 %) av klagomålen i elektroniskt format.

Innan det elektroniska ärendehanteringssystemet togs 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 samt anonyma skrivelser registrerades inom kategori 6, dvs. "Övriga skrivelser". Dessa skrivelser behandlades inte som klagomål.

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

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

Om klagomålet inkommer via e-post skickas omedelbart ett elektroniskt ankomstmeddelande.

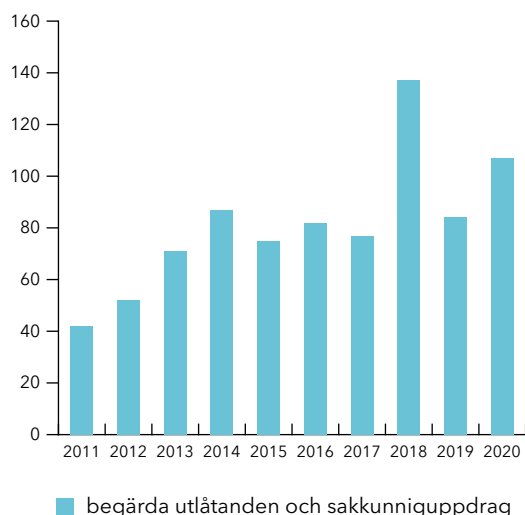
En del av klagomålen behandlas i ett s.k. påskyndat förfarande. År 2020 behandlades drygt hälften (56 %) på detta sätt. Syftet med det påskyndade förfarandet är att redan då ärendena kommer in till JO preliminärt gallra ut sådana ärenden som registrerats som klagomål men som det inte finns skäl att undersöka närmare. Detta gallringsförfarande lämpar sig i synnerhet för sådana ärenden där det tydligt framgår att det inte finns anledning att misstänka något fel, där ärendet har preskriberats eller inte omfattas av JO:s behörighet, där det är 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. 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 eller andra meddelanden som kommit enbart för kännedom och som inte anses ha skickats i syfte att anhängiggöra ärendet och som inte har samband med något anhängigt ärende registreras inte. Ställföreträdande BJO eller kanslichefen granskar dock även dessa skrivelser. Meddelanden som inkommer via den responsblankett som finns på kansliets webbplats behandlas också enligt principerna ovan. År 2020 inkom 9 266 (år 2019 7 471) skrivelser för kännedom.

■ inkomna ■ avgjorda	2019	2020
Klagomål	6 223 6 057	6 962 6 982
Ärenden som överförts från justitiekanslern	44	97
Ärenden som överförts till justitiekanslern	27	45
Egna initiativ	95 63	66 78
Begärda utlåtanden och sakkunniguppdrag	82 84	116 107
Sammanlagt	6 444 6 204	7 241 7 212

Inkomna och avgjorda laglighetsövervakningsärenden under åren 2019–2020



Antalet utlåten under åren 2011–2020

Till laglighetskontrollärenden hänförs också JO:s utlåten och sakkunniguppdrag t.ex. i riksdagsutskotten (bilaga 3). Antalet utlåten och hörandetillfällen ökade nästan till samma nivå som 2018.

År 2020 hänförde sig 77 % (74 % år 2019) av alla inkomna klagomål till de tio största ärendekategorierna. I bilaga 7 finns uppgifter om de tio största ärendekategorierna i siffror.

År 2020 avgjordes sammanlagt 78 (63 år 2019) ärenden som tagits till prövning på eget initiativ. Av dessa föranledde 60 (47) ärenden, eller 77 % (75 %), 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 utredning hos JO.

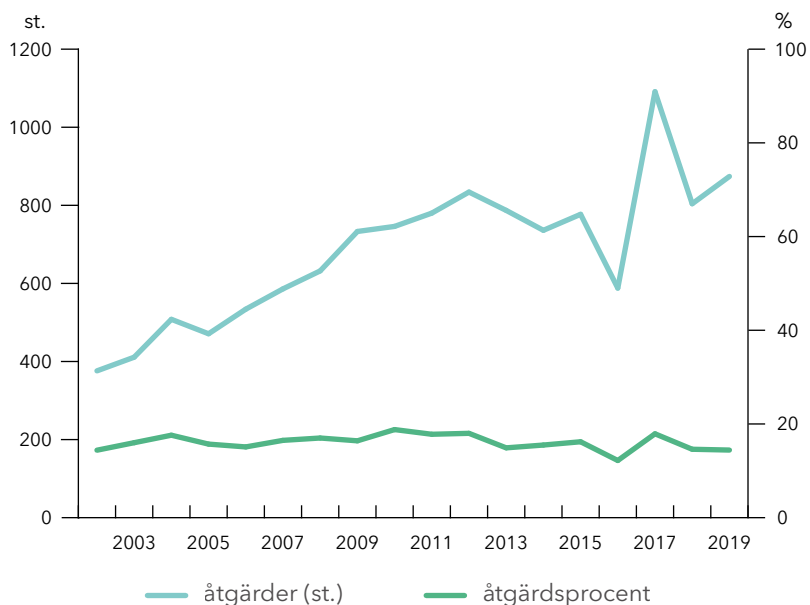
Den allvarligaste åtgärden innebär att JO förordnar att tjänsteåtal ska väckas. JO behöver emellertid inte förordna att åtal ska väckas trots att den övervakade har agerat lagstridigt eller försummat sina skyldigheter, om JO anser att en anmärkning är en tillräcklig åtgärd. JO kan också meddela sin uppfattning om det lagenliga förfarandet eller uppmärksamma den övervakade på de krav som god förvaltningssed ställer eller på synpunkter som främjar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. De uppfattningar som JO meddelar kan 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 till utveckling av författningar och anvisningar samt korrigering av fel finns i bilaga 4.

Av samtliga avgjorda klagomål och ärenden som tagits till prövning på eget initiativ under år 2020 var 1 023, dvs. 14 % (år 2019 921, eller 15 %), sådana som föranledde åtgärder från JO:s sida. Av klagomålen och de ärenden som tagits till prövning på eget initiativ blev ungefär en femtedel föremål för s.k. fullskalig undersökning, vilket innebär att det inhämtades minst en utredning och/eller ett utlåtande i ärendet.

ÅTGÄRDER FÖRDELADE ENLIGT MYNDIGHETER	Åtal	Bedömning av förundersöknings behov	Anmärkning	Uppfattning	Framställning	Rättelse	Annan åtgärd	SAMMANLÄGT	Det totala antalet avgjorda ärenden	% -andel*
Socialvård	–	–	18	179	8	5	49	259	1161	22,3
Polisen	–	1	5	85	10	2	13	116	871	13,3
Hälso- och sjukvård	–	1	11	52	10	4	21	99	759	13,0
Brottspåföljdsbranchen	–	–	3	69	1	2	15	90	397	22,7
Arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde	–	–	–	75	4	–	2	81	355	22,8
Socialförsäkring	–	–	–	58	3	6	5	72	444	16,2
Undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde	–	–	3	37	5	1	12	58	351	16,5
Försvarsministeriets förvaltnings- område	–	–	–	30	–	–	1	31	95	32,6
Kommunalförvaltning	–	–	4	11	–	4	8	27	239	11,3
Beskattning	–	–	1	18	2	2	2	25	172	14,5
Utsökning	–	–	–	12	2	–	2	16	236	6,8
Rättsskipning förvaltningsområde	–	–	–	12	2	–	2	16	228	7,0
Utlännings- och medborgar- skapsärenden	–	–	2	10	–	–	1	14	144	9,7
Miljöministeriets förvaltningsområde	–	–	–	7	–	1	2	10	181	5,5
Kommunikationsministeriets	–	–	–	1	1	–	7	9	171	5,3
Intressebevakning	–	–	–	3	2	–	2	7	102	6,7
Justitieministeriets förvaltningsområde	–	–	–	4	2	1	–	7	74	9,5
Jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde	–	–	–	5	–	–	1	6	79	7,6
De högsta statsorganen	–	–	1	2	1	–	1	5	340	1,5
Tullen	–	–	–	1	–	–	3	4	12	33,3
Åklagare	–	–	–	3	–	–	–	3	96	3,1
Inrikesministeriets förvaltningsområde	–	–	–	2	1	–	–	3	40	7,5
Finansministeriets	–	–	1	2	–	–	–	3	36	8,3
Utrikesministeriets förvaltningsområde	–	–	–	2	–	–	–	2	12	16,7
Sammanlagt	–	2	49	680	54	28	150	963	7 027	13,7

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



Under åren 2001–2020 har antalet åtgärder i samband med klagomålsärenden ökat från cirka 320 till över 1 000. Under samma tidsperiod har antalet avgjorda klagomål ökat från cirka 2 500 till över 7 000. Den relativa andel klagomål som lett till åtgärder av alla klagomål (ätgärdsprocent) har förblivit på mer eller mindre samma nivå som tidigare.

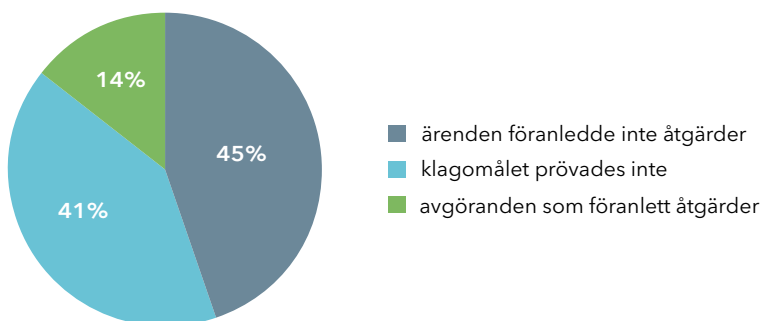
I cirka 42 % av ärendena, dvs. i 2 946 ärenden, fanns det inte skäl att misstänka något fel eller lagstridigt förfarande eller någon anledning för JO att vidta åtgärder. I 215 ärenden, vilket motsvarar ungefär 3 % av ärendena, konstaterades inget felaktigt förfarande. I nästan 41 % av fallen (2 903) 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 15 % (1 034) 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.

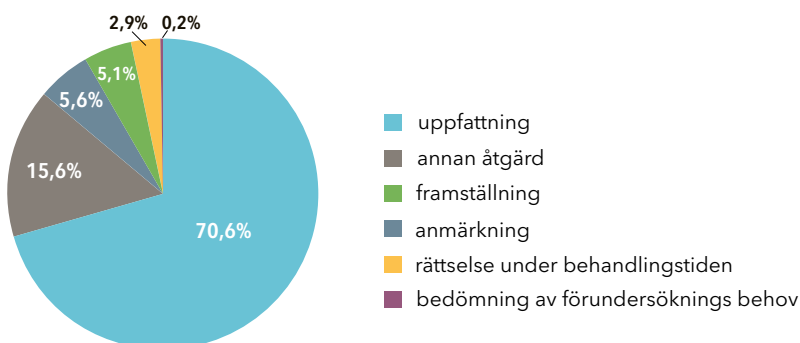
Då de klagomål som inte tagits upp till prövning utelämnas ur granskningen, var andelen åtgärdsavgöranden nästan 23 %.

Under verksamhetsåret utfärdades inga förordnanden om att tjänsteåtal skulle väckas. I två ärenden prövades behovet av en förundersökning. JO gav 49 anmärkningar och meddelade sin uppfattning i 680 fall. I 28 fall gjordes en rättelse i ärendet medan behandlingen pågick. I 54 fall klassificerades avgörandena som framställningar, även om också andra avgöranden innefattade sådana ställningstaganden angående utveckling av förvaltningen som till sin karaktär påminde om framställningar. Övriga åtgärder statistikfördes i fråga om 150 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.

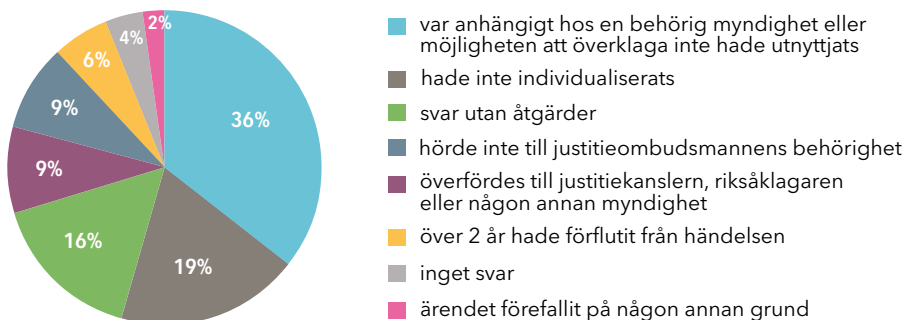
I bilaga 7 finns statistiska uppgifter om justitieombudsmannens verksamhet.



Alla avgjorda klagomål år 2020



Avgöranden som lett till åtgärd år 2020



Klagomål som inte prövats år 2020

INSPEKTIONSBSÖK

På grund av coronapandemin minskade antalet inspektioner drastiskt. År 2020 gjordes enbart 28 inspektioner (110 år 2019). En förteckning över alla inspektioner finns i bilaga 5. Inspektionerna beskrivs närmare i samband med de avsnitt som gäller de olika sakområdena.

Av inspektionerna utfördes ungefär hälften under ledning av justitieombudsmannen eller någon av de biträdande justitieombudsmännen och ungefär hälften genomfördes av föredragandena, och på grund av coronaepidemin i form av dokumentgranskningar. På ställen där frihetsberövade personer befinner sig eller kan befinna sig genomfördes sammanlagt 16 inspektioner (år 2019 60), av vilka 4 (45) var oanmälda, dvs. sk. 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, vid enheter inom social- och hälsovården inklusive barnskyddsanstalter, skolhem och boendeenheter för personer med

funktionsnedsättning och personer med utvecklingsstörning. I samband med inspektionerna 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.

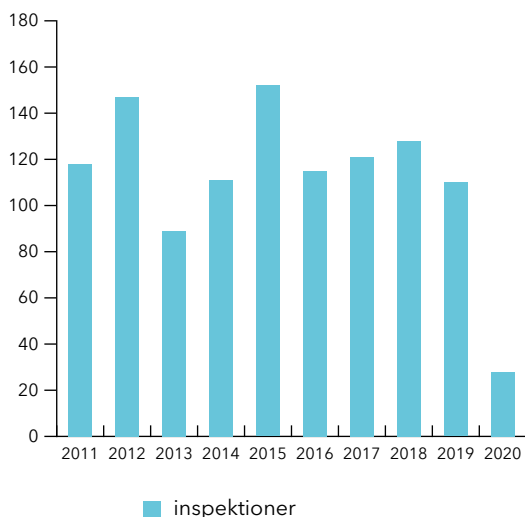
I avsnitt 3.5 i det nationella besöksorganets årsberättelse redogörs noggrannare för iakttagelser och rekommendationer som getts som en följd av dem, samt för myndigheternas åtgärder. I samband med inspektionerna uppdagas ofta missförhållanden som JO senare undersöker på eget initiativ. Inspektionerna har också en förebyggande funktion.

2.1.5 NATIONELLT OCH INTERNATIONELLT SAMARBETE

RIKSDAGENS JUSTITIEOMBUDSMAN 100 ÅR

För hundra år sedan, den 1 januari 1920, påbörjade riksdagens justitieombudsman sin verksamhet i Finland. Justitieombudsmannens uppdrag grundades genom regeringsformen 1919. Institutionen är alltså nästan lika gammal som det självständiga Finland och den är den näst äldsta justitieombudsmannainstitutionen i världen. Under verksamhetsåret firades alltså justitieombudsmannen 100-årsjubileum.

Till ära av jubileet ordnade justitieombudsmannen sina samarbetspartner till ett seminarium i februari 2020. Vid evenemanget utgavs en festskrift med följande frågeställningar: Hur blev en formellt juridisk laglighetsövervakare ledare för en myndighetsverksamhet med fokus på de grundläggande rättigheterna? Vilka förväntningar har riksdagen och riksdagsledamöterna haft på justitieombudsmannens verksamhet? Hur har justitieombudsmannen syns i medierna under de här 100 åren? I institutionens festskrift ger JD Markus V. Kari, JD Jukka Lindstedt och rättsjournalisten Susanna Reinboth svar på dessa frågor och placerar justitieombudsmannens verksamhet i den samhälleliga, politiska och journalistiska kontexten under olika tidsperioder.



Antalet inspektioner under åren 2011–2020



De nuvarande och tidigare justitieombudsmännen ställde upp sig för fotografering i Lilla parlamentet.



Programmet innehöll rapmusik på tecken-språk, kryddad med Signmarks humor. Utöver musiknumren tolkade skådespelarna Henna Hakkarainen och Eero Enqvist delar av justitieombudsmännens avgöranden.



Juris doktor Jukka Lindstedt, rättsjournalisten Susanna Reinboth och juris doktor Markus Kari har skrivit jubileumsboken "Eduskunnan oikeusasiamies 1920–2020 – sata vuotta laillisuusvalvontaa ja oikeusturvaa" (Riksdagens justitieombudsman 1920–2020 – hundra år av laglighetsövervakning och rättsskydd).



Barn- och ungdomskören Larte vid Västra Nylands Musikscola framförde stämningsfull musik och dubbelkvartetten från kören Polyteknikkojen kuoro bjöd på både högtidliga och muntra toner.

Tanken var också att justitieombudsmannen under våren skulle ha ordnat fyra och under hösten ytterligare fyra offentliga tillställningar i riksdagens Lilla parlament. I vardera skulle olika delområden inom justitieombudsmannens verksamhet dryftas. Dessutom var målet att inspektioner skulle göras geografiskt heltäckande, och på de inspekterade orterna skulle informationstillfällen och offentliga tillställningar i mån av möjlighet ha ordnats. Detta måste på grund av coronapandemin ställas in.

TILLDRAGELSER INOM LANDET

Justitieombudsman Jäskeläinen och de biträdande justitieombudsmännen Sakslin och Pölönen överlämnade den 17 juni 2020 justitieombudsmannens berättelser för år 2019 till riksdagens talman Anu Vehviläinen. Justitieombudsmannen deltog i remissdebatten om berättelsen vid riksdagens plenum 22.10.2020. Berättelsen för 2019 är fortfarande under utskottsbehandling.

På grund av coronapandemin besöktes justitieombudsmannens kansli enbart av några finländska myndigheter och andra gäster och besökargrupper, med vilka JO diskuterade aktuella frågor och JO:s arbete.

Kansliet besöktes den 6 februari av barnombudsmannen Elina Pekkarinen, den 21 februari av justitiekanslersämbetets kanslichef och den 4 mars av biträdande dataombudsman Jari Råman. Kanslichef Romanov och refendarierådet Mikko Sarja presenterade justitieombudsmannens verksamhet för studenter inom Helsingfors universitets fördjupade studier i juridik, som besökte kansliet den 24 februari, och refendarierådet Håkan Stoor för studenter vid Svenska social- och kommunalhögskolan via distansförbindelse den 12 november.

Under verksamhetsåret har justitieombudsmannen, de biträdande justitieombudsmännen och kanslipersonalen också besökt andra myndigheter och bekantat sig med deras verksamhet, hållit fö-



BJO Pasi Pölönen, BJO Maija Sakslin och JO Petri Jäskeläinen överlämnade 17.6.2020 JO:s berättelser för år 2019 till riksdagens talman Anu Vehviläinen.

redrag och deltagit i diskussionsmöten och andra evenemang inom landet.

Justitieombudsman Jääskeläinen och biträdan- de justitieombudsman Sakslin deltog den 17 janu- ari i Advokatdagen. Jääskeläinen deltog under da- gen i en paneldiskussion på temat ”Stötestenar för rättsstaten”, Justitieombudsman Jääskeläinen ut- såg regionförvaltningsverken till vinnare i tävling- en Vuoden selväsana 2020, som ordnas av In- stitutet för de inhemska språken. Priset överräck- tes den 5 oktober vid ett evenemang som ordnades i Lilla parlamentet.

BJO Sakslin presenterade justitieombudsman- nens verksamhet för statsförfattningsstudenter som besökte riksdagen den 13 februari och deltog i ett möte mellan övervakarna av de grundläggande och mänskliga fri- och rättigheterna den 20 april. Dessutom deltog BJO Sakslin den 26 oktober på distans i barnombudsmannens rundabordssam- tal om anstaltsvårdens framtid inom barnskyddet. BJO Sakslin deltog i människorättsdelegationens verksamhet som medlem i delegationen.

BJO Sakslin och BJO Pölönen mötte ärkebiskop Tapio Luoma den 2 december, och diskuterade aktuella frågor. Också justitiekanslern deltog.

BJO Pölönen höll ett anförande på försvars- maktens kommandörskonferens den 18 sep- tember, samt vid ett orienteringsevenemang för assessorer den 30 oktober på temat Justitie- ombudsmannen som övervakare av domstolar- na – bakgrund till och normer för laglighetsstill- synen. Dessutom deltog han tillsammans med Människorättsinstitutets direktör Sirpa Rautio i ett diskussionstillfälle som Olycksutredningscen- tralens coronagrupp ordnade på distans den 4 de- cember.

INTERNATIONELLA KONTAKTER

Justitieombudsmannens internationella samar- bete 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 ombudsmann- ainstitutet (International Ombudsman Institute, IOI) varit med i institutets verksamhet genom att

delta i institutets och den europeiska regionens (IOI Europe) konferenser och seminarier. Institu- tets världsmöte, som under verksamhetsåret pla- nerats att hållas i Dublin, ställdes in på grund av coronapandemin. BJO Sakslin deltog i en medie- coachning som IOI ordnade på distans den 19 no- vember.

JO hör också till Europeiska ombudsman- nanätverket (ENO). Nätverkets medlemmar ut- byter 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. Konferensen ”ENO web confe- rence on the implications of the COVID-19 crisis” som ordnades under verksamhetsåret ordnades på distans den 12 maj. BJO Sakslin deltog i konfe- rensen.

De nordiska justitieombudsmännen har regel- bundet träffats vartannat år vid ett möte som hålls i något av de nordiska länderna. Ett möte som pla- nerats på Island ställdes under verksamhetsåret in på grund av coronapandemin.

Finlands justitieombudsman har redan flera år också samarbetat med de baltiska justitieombuds- männen. Ett seminarium om det nordisk-baltiska samarbetet ställdes in på grund av coronapande- min.

De nordiska länderna har också bildat ett ge- mensamt nätverk för de nationella besöksorga- nen, vars möten ordnades den 23–24 januari i Oslo och på distans den 28 augusti och 20 november.

Referandierådet Jari Pirjola har varit Finlands representant i Europeiska kommittén för förhin- drande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (CPT) sedan decem- ber 2011. Representerarna väljs för en mandattid på fyra år. Europarådets ministerkommitté valde honom för en tredje fyraårig mandatperiod, som löper ut den 19 december 2023.

CPT gjorde under verksamhetsåret ett inspek- tionsbesök i Finland. I samband med detta ordades ett gemensamt möte för justitieombudsmannens kansli och CPT:s representanter den 7 september. I mötet deltog JO Jääskeläinen BJO Pölönen och kansliets föredragande råd.

BJO Sakslin deltog på distans i evenemanget "After the First Wave" den 19 oktober och i "EU Migration and Asylum Pact" den 27 oktober.

Europarådet ordnade ett webinarium 20–21 oktober, The role of the police in a democratic society European Code of Police Ethics, nearly 20 years. Referendarierådet Juha Haapamäki deltog i evenemanget.

BJO Pölönen och äldre justitieombudsmannasekreterare Kristian Holma deltog via distansförbindelse i konferensen Impact of COVID-19 on Ombuds Institutions for the Armed Forces, som ordnades 26–30 oktober.

JO Jämskeläinen, BJO Sakslin och BJO Pölönen samt referendarierådet Länsisyrjä deltog i Europeiska ombudsmannens jubileumskonferens 25 years of the European Ombudsman – Digital conference on the future of the European Ombudsman and cooperation in the European Network of Ombudsmen, som ordnades på distans den 26 oktober.

Referendarierådet Iisa Suhonen deltog den 3–4 november i distansseminarier, där diskussionen handlade om de nationella tillsynsorganens roll i att skapa enhetliga standarder för slutna anstalter i projektet EU Project: Improving judicial cooperation across the EU through harmonised detention standards - The role of National Preventive Mechanisms (2019–2021).

Justitieombudsmannasekreterare Kristiina Kouros deltog den 24 november i evenemanget COVID-19 and the Ombudsperson – Rising to the Challenge of a Pandemic.

Den 16 december deltog referendarierådet Juha Haapamäki i webinariet Independent Police Complaints Authorities' Network (IPCAN).

Dublins universitet gjorde intervjuer för en studie om OPCAT-verksamhet i fråga om fångelser. BJO Pölönen, referendarierådet Suhonen och äldre justitieombudsmannasekreterare Vartia intervjuades.

Om Finlands människorättsinstitutions internationella nätverk berättas i punkt 3.2.1

INTERNATIONELLA GÄSTER

Kansliet besöks av utländska gäster och delegationer som bekantade sig med justitieombudsmannens verksamhet. Finlands JO-institution och dess arbete väcker internationellt intresse bl.a. därför att den är den nästäldsta i världen.

FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter Michelle Bachelet besökte kansliet den 6 februari. I mötet deltog BJO Sakslin, Människorättscentrets direktör Sirpa Rautio, referendarierådet Riitta Länsisyrjä samt sakkunniga Susan Villa.

Dessutom besöktes kansliet av kvalitetschefen vid EU-kommissionens generaldirektorat för översättning Ingemar Strandvik den 10 mars, då han träffade referendarierådet Mikko Sarja.

2.1.6 SERVICEVERKSAMHET

KUNDSERVICE

Man har strävat efter att göra det så lätt som möjligt för medborgarna att vända sig till JO. På såväl på webben som i broschyren Kлага hos JO? som innehåller en klagomålsblankett finns anvisningar om JO:s uppgifter och om att anföra klagomål. Klagomålen kan sändas till JO per post, e-post eller fax eller genom att fylla i den elektroniska blanketten på webben. Kansliet betjänar klagandena per telefon, i kansliets utrymmen och per e-post. På grund av coronapandemin begränsades kundbesöken till kundservicen vid kansliet under verksamhetsåret.

Vid kansliet finns det en rådgivande jurist som har till uppgift att ge kunderna råd om hur man anför klagomål. Också kansliets föredragande rådgivare ger 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 2 600 (2 200) samtal under året. Kundbesöken uppgick till ca 10 (70) och begäran om handlingar till ca 900 (800).

INFORMATIONEN

På justitieombudsmannens kanslis webbplats publicerades en ny helhet om äldreomsorgen och om äldreomsorgen och äldre personers rättigheter. På webbplatsen finns information i både text- och videoformat.

År 2020 utarbetades 26 (29) meddelanden om justitieombudsmannens avgöranden, inspektioner och utlåtanden med särskilt juridiskt eller allmänt intresse. Man informerade också aktivt om kansliets specialuppgifter. Meddelandena skrivs på finska och svenska och på webben publiceras de dessutom på engelska. Inom kansliet har man allt mer övergått till att sprida information via Twitter.

Kansliet lät göra en analys av sin mediesynlighet. Enligt den syntes JO i 2 386 (2 499) nyheter och artiklar i digitala medier under 2020. År 2020 var träffarna på sociala medier totalt 10 226 (10 303).

På webben publicerades 347 (335) anonymiserade 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 www.ombudsman.fi/en. För informationsförmedlingen vid kansliet svarar förutom informatören även registratörskontorets personal och föredragandena.

KANSLIET OCH PERSONALEN

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.

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



Lilla parlamentet.

I slutet av 2020 hade kansliet 70 ordinarie tjänster, inklusive justitieombudsmannen och två biträdande justitieombudsmän. Den kvinnliga andelen av personalen uppgick i slutet av berättelseåret till 70 %, personalen vid Människorättscentret medräknad.

Vid utgången av 2020 fanns inga lediga tjänster vid kansliet. Till kansliets ordinarie tjänstemän hörde utöver justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen även kanslichefen, 16 referendarieråd, 16 äldre justitieombudsmannasekreterare, en rådgivande jurist samt vid Människorättscentret en direktör och tre sakkunniga och en assistent. Vid kansliet fanns också en informatör, en IT-expert, två inspektörer, fem notarier, en förvaltningssekreterare, en registratör, en biträdande registratör, två avdelningssekreterare, två ärendehanteringssekreterare, en assistent för internationella ärenden och sju byråsekreterare.

I slutet av året uppgick andelen personer i personalen som var minst 45 år gamla till 82,9 %

(85,3 %). Personalens utbildningsnivåindex var 6,5 (6,6). Andelen personer i personalen som avlagt examen på högskole- eller universitetsnivå var 81,4 % (83,8 %). Bland dessa var andelen som avlagt högre högskole- eller universitetsexamen 72,9 % (75 %) och andelen som avlagt forskarutbildning bland personalen var 12,9 % (10,3 %).

Vid kansliet arbetade en del av eller hela året 19 personer i tjänsteförhållande för viss tid, inklusive Människorättscentrets tjänsteförhållanden för viss tid. En förteckning över personalen finns i bilaga 6.

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 bl.a. ärenden som gäller personalpolitik och utvecklingen av verksamheten vid kansliet. Ledningsgruppen sammanträdde 9 gånger. Dessutom ordnades tre samarbetsmöten för hela kansliets personal.

Permanent arbetsgrupper var utbildnings-, arbetshälso- samt likabehandlings- och jämlikhetsarbetsgrupperna. Vid kansliet verkar en grupp för utvärdering av uppgifternas kravnivå i enlighet med riksdagens tjänstekollektivavtal. Tillfälliga arbetsgrupper var bl.a. arbetsgrupper som tillsattes för 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.

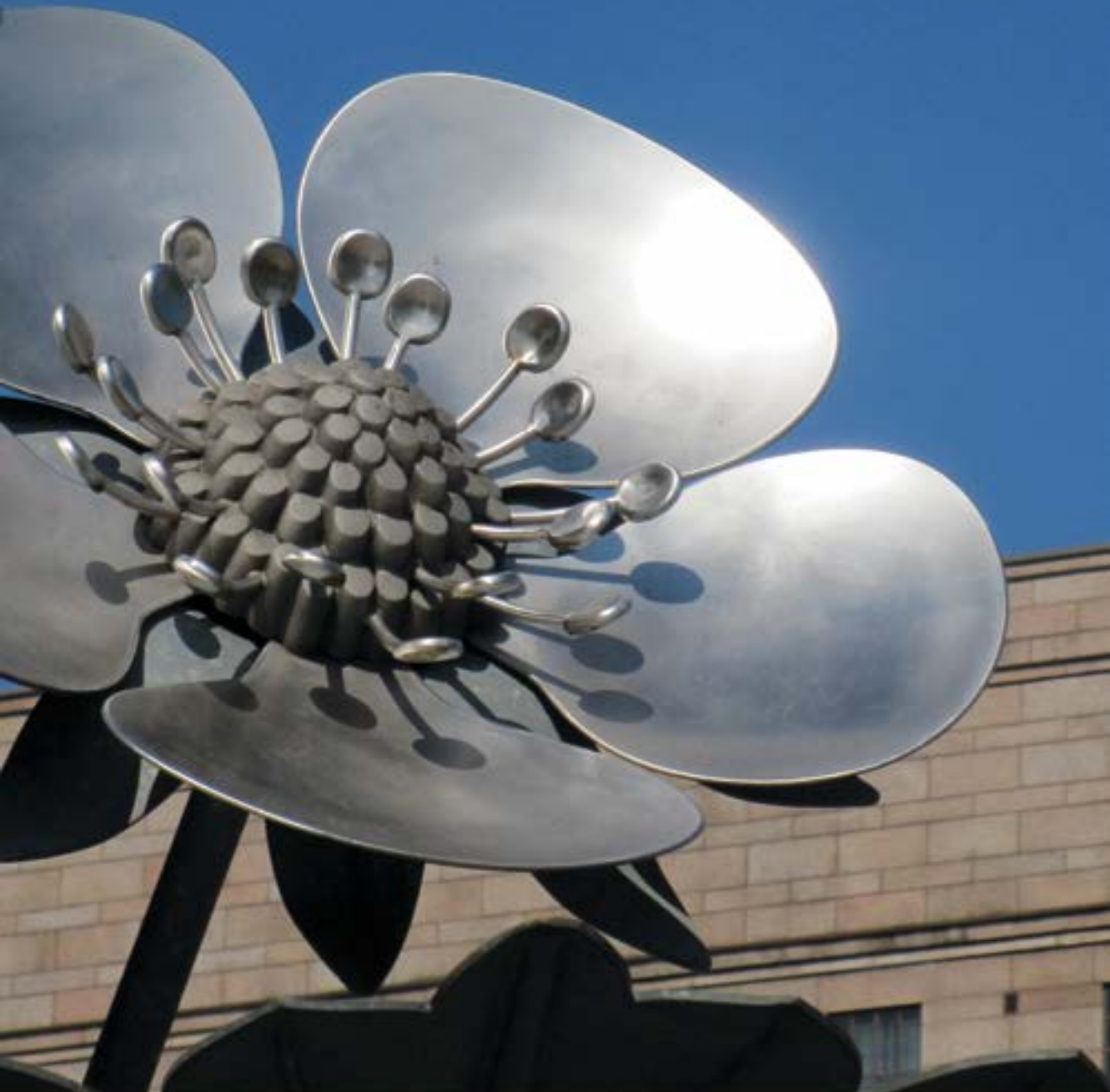
KANSLIETS EKONOMI

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 2020 ett anslag på totalt 6 371 000 euro. Av detta anslag användes under år 2020 sammanlagt 6 190 947 euro. Av anslaget förblev 180 053 euro oanvända.

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

3 DE GRUNDLÄGGANDE FRI- OCH RÄTTIGHETERNA OCH DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA



3.1

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

Med grundläggande rättigheter avses i Finlands grundlag sådana för alla tryggade rättigheter som är förpliktande gentemot alla organ inom det allmänna. De grundläggande rättigheter som tryggs i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna är förpliktande för Europeiska unionen samt för dess medlemsstater och deras myndigheter då de verkar inom tillämpningsområdet för grundfördragen.

Med mänskliga rättigheter avses sådana till alla människor hörande rättigheter av grundläggande natur som tryggs i internationella konventioner som är folkrättsligt förpliktande för Finland och har satts i kraft inomstatligt. De nationella grundläggande rättigheterna, Europeiska unionens grundläggande rättigheter och de internationella mänskliga rättigheterna kompletterar varandra och utgör i Finland ett rättsligt skyddssystem.

JO har i Finland ett exceptionellt starkt mandat när det gäller de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Enligt grundlagens 109 § ska justitieombudsmannen "övervaka att domstolarna och andra myndigheter samt tjänstemännen, offentligt anställda arbetstagare och också andra, när de sköter offentliga uppdrag, följer lag och fullgör sina skyldigheter. Vid utövningen av sitt ämbete övervakar justitieombudsmannen att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses".

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

tillgodosendet 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 förvaltningsledning ställer eller på synpunkter som främjar tillgodosendet av de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna".

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

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

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

I samband med grundrättighetsreformen ansåg grundlagsutskottet att det var förenligt med reformens anda att i JO:s berättelse ta in ett särskilt avsnitt om tillgodosendet 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

3.2.1

MÄNNISKORÄTTSPÄRINSTITUTIONENS STRUKTUR, UPPGIFTER OCH STÄLLNING

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

De nationella institutionerna för mänskliga rättigheter är självständiga och oberoende organ inrättade genom lag och som arbetar för att främja och trygga de mänskliga rättigheterna. Deras ställning, uppgifter och sammansättning fastställs i en serie kriterier som antogs av FN 1993, de s.k. Parisprinciperna.

De nationella människorättsinstitutionerna ska lämna in en ansökan om s.k. ackreditering till FN:s internationella samarbetsorgan 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.

A-status anses i FN och även internationellt mer allmänt som mycket viktig. 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 rösträtt i GANHRI. Finlands människorättsinstitution är även ansluten till det europeiska nätverket för nationella människorättsinstitutioner ENNHRI (European Network of National Human Rights Institutions). Finlands institution var styrelsemedlem i ENNHRI och GANHRI ända fram till år 2019.

3.2.2

A-STATUS I ACKREDITERINGEN

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 Parisprinciperna. Denna process som började redan i början av 2000-talet uppnådde sitt mål då Finlands nationella institution för mänskliga rättigheter i december 2014 fick A-status för åren 2014–2019.

I december 2019 fick Finlands nationella människorättsinstitution för andra gången A-statusen för åren 2020–2025. 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 och möjligheten att själv bestämma om tyngdpunkterna i verksamheten. Dessutom ansåg GANHRI att det skulle vara viktigt att man utöver JO:s verksamhetsberättelse även kunde överläta Människorättscentrets verksamhetsberättelse till riksdagen.

3.2.3

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

3.3

Människorättscentret och människorättsdelegation

3.3.1

MÄNNISKORÄTTSCENTRETS MANDAT

Människorättscentrets lagstadgade uppgift är:

- att främja information, utbildning, fostran och forskning om de grundläggande och mänskliga rättigheterna
- att göra utredningar om tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna
- att ta initiativ och ge utlåtanden för att främja och tillgodose de grundläggande och mänskliga rättigheterna
- att delta i det europeiska och internationella samarbetet för att främja och trygga de grundläggande och mänskliga rättigheterna
- att sköta andra motsvarande uppgifter som anknyter till att främja och tillgodose rättigheterna.

Centret behandlar inte klagomål och inte heller andra enskilda fall.

Människorättscentrets budget 2020 var 855 000 euro. Människorättscentret hade sju ordinarie tjänster: direktör, fem sakkunniga och administrativ assistent. År 2019 fick Människorättscentret två visstidsanställda sakkunniga för att främja äldre personers rättigheter, och i början av 2020 blev dessa tjänster ordinarie. Utöver de ordinarie tjänstemännen arbetade en visstidsanställd biträdande sakkunnig vid Människorättscentret. I utredningsprojekten anställdes tre forskningsassistenter med olika långa uppdrag.

3.3.2 MÄNNISKORÄTTSCENTRETS VERKSAMHET

Människorättscentrets verksamhetsplan för 2020 godkändes i december 2019. Människorättscentret bedömde att man uppnått de uppställda målen väl, även om coronapandemin som spred sig i början av året hade en betydande inverkan på verksamhetsmiljön och centret i mars övergick till att arbeta nästan helt och hållet på distans. Verksamhetsberättelsen liksom verksamhetsplanen godkänns av Människorättsdelegationen.

Under året följde Människorättscentret intensivt hur COVID-19-pandemin påverkade de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, och på centrets webbplats gjordes en särskild temasida om ämnet. Uppföljningen utvecklades även på annat sätt under året, och 2021 tar man i bruk ett nytt uppföljningsverktyg som centret utvecklat och arbetsprocesserna för uppföljningen etableras.

Centret fortsatte starkt sin verksamhet i fråga om uppföljning och främjande av rättigheterna för både personer med funktionsnedsättning och äldre personer. Målet med verksamheten är bland annat att främja delaktigheten i samhället för personer med funktionsnedsättning, öka medvetenheten om rättigheterna för personer med funktionsnedsättning samt stärka det juridiska perspektivet i verksamhet och beslutsfattande som gäller äldre personer och i mer omfattande utsträckning i attityderna gentemot dessa personer.

Människorättscentrets forsknings- och utredningsarbete tog ett kliv framåt och man skapade nya samarbetspartnerskap med forskningsinstitut och forskare i branschen. Människorättscentret deltog i ett flertal arbetsgrupper och nätverk, såsom statsrådets nätverk för grundläggande och mänskliga rättigheter och den arbetsgrupp som

utvecklar indikatorer för nätverket, utrikesministeriets delegation för internationella frågor om mänskliga rättigheter samt arbetsgrupper som behandlar diskriminering och rättigheter för personer med funktionsnedsättning och äldre personer.

FRÄMJANDE AV DE GRUNDLÄGGANDE FRI- OCH RÄTTIGHETERNA OCH DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA

Inom lärarutbildningen vid pedagogiska fakulteten vid Helsingfors universitet fortsatte på Människorättscentrets initiativ och med partiell finansiering av centret projektet Mänskliga rättigheter, demokrati, värderingar och dialog inom fostran, vars syfte är att stärka kunskaperna om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Projektet överlappades av demokratiprogrammet 2025, som inleddes av justitieministeriet år 2020. En av prioriteringarna i programmet är demokrati- och människorättsfostran i lärarutbildningen. Människorättscentret och projektet har varit aktuella och med i justitieministeriets koordineringsgrupp för demokrati- och människorättsfostran och ungas delaktighet (DINO II) samt i styrgruppen för demokrati- och människorättsfostran 2020–2023, som koordineras av undervisnings- och kulturministeriet. Projektsamarbetet med lärarutbildningen upphör i mitten av 2021, men samarbetet fortsätter på olika sätt med parterna i projektet.

Att ordna olika evenemang för allmänheten eller sakkunniga är för Människorättscentret ett viktigt sätt att sprida information och utbilda om aktuella frågor som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. År 2020 minskade antalet egna evenemang avsevärt jämfört med tidigare år på grund av coronapandemin. På grund av de begränsningar som pandemin medförde ordnades tillställningar och möten endast via nätförbindelse.

Människorättscentrets evenemang:

- Youth, Climate Change, and the European Court of Human Rights i samarbete med Tammerfors universitet och forskningspro-

jektet ALL-YOUTH – Alla unga vill bestämma över sitt eget liv, 27.11.2020

- Webinarium om reformen av handikappservicelagen i samarbete med riksdagens samarbetsgrupp för funktionshinderärenden (VAMYT), 2.12.2020.

På Människorättscentrets webbplats samt på Twitter- och Facebook-kontot publicerades meddelanden, utlåtanden samt nyheter och översikter om de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Nyheter publicerades om Människorättscentrets verksamhet samt om nationella och internationella teman och evenemang i anslutning till de grundläggande och mänskliga rättigheterna. År 2020 började man förnya webbplatsen så att den blev mer tillgänglig. Information om olika människorättsteman, såsom rättigheter för personer med funktionsnedsättning och äldre personer, spreds också genom riktad kommunikation.

UPPFÖLJNING AV HUR DE GRUNDLÄGGANDE FRI- OCH RÄTTIGHETERNA OCH DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA TILLGODOSES

Med allmän uppföljning av de mänskliga rättigheterna avses insamling av information om hur de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses, analys av informationen och upprätthållande av en aktuell lägesbild. Utifrån den informationen som samlas in kan man bedöma hur man bäst främjar det faktiska tillgodoseendet av rättigheterna. Erfarenhetsbaserad information om tillgodoseendet av rättigheterna samlas in bland annat med hjälp av enkätundersökningar.

Problemet med uppföljningen av de mänskliga rättigheterna i Finland är fortsättningsvis att informationen är bristfällig och splittrad, vilket beror både på de knappa resurser som anvisats för uppföljningen och på att fältet av människorättsaktörer är splittrat. Under året fortsatt Människorättscentret att systematiskt utveckla sitt eget uppföljningsarbete. Målet är att centret ska ha en heltäckande lägesbild och ett kunskapsunderlag om situationen vad gäller de grundläggande fri- och rättigheterna och

de mänskliga rättigheterna i Finland. För detta ändamål utvecklades en ny plattform och ett nytt verktyg som skapar tekniska förutsättningar för systematisk och kontinuerlig uppföljning av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Uppföljningen omfattar i stor utsträckning olika grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter samt även mer omfattande teman. Man strävar efter att följa rättigheterna för personer med funktionsnedsättning och äldre personer enligt hur rättigheterna tillgodoses. Nya teman inkluderas i uppföljningen enligt resurserna och då situationen vad gäller grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter förändras.

Människorättscentret deltar i den periodiska rapporteringen om människorättskonventionerna genom att lämna yttranden och närvara vid utfrågningar, informera om de rekommendationer som besöksorganen gett samt bevaka att rekommendationerna och besöksorganens avgöranden verkställs. Människorättscentret uppmuntrar där till medborgarorganisationer att delta i rapporteringen genom egna yttranden.

Människorättscentrets direktör deltar i statsrådets nätverk av kontaktpersoner för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Regeringen lämnade sin periodiska rapport till FN om verkställandet av ESK-, MP-, CAT- och CEDAW-konventionerna 2020. Regeringen uppdaterade också sin basrapport till FN (Common Core Report). Människorättscentret deltog i rapporteringsomgångarna genom att på förhand lämna material och förslag till frågor och rekommendationer till FN-kommittéerna. Till Europarådet rapporterar regeringen om genomförandet av den europeiska sociala stadgan.

UPPFÖLJNING AV GENOMFÖRANDET AV FN:S KONVENTION OM RÄTTIGHETER FÖR PERSONER MED FUNKTIONSNEDSÄTTNING

Människorättscentrets tyngdpunkt inom arbetet för personer med funktionsnedsättning är bland annat att främja dessa personers delaktighet i samhället och att mera omfattande öka allmänhetens medvetenhet om personernas rättigheter samt på bred front följa tillgodoseendet av rättigheterna för personer med funktionsnedsättning.

Till följd av coronapandemin anpassade Människorättscentret arbetet kring rättigheter för personer med funktionsnedsättning till den förändrade verksamhetsmiljön. I verksamheten beaktades de problem i anslutning till rättigheter för personer med funktionsnedsättning som lyftes fram i samband med pandemin. På temasidorna behandlades ur perspektivet för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna andra begränsningar av rörligheten och umgängesrätten, tryggheten av social- och hälsotjänsterna, skydd och säkerhet för andra personer som behöver hjälp, jämlik tillgång till information och lika rätt till vård. På temasidorna har man också gjort en heltäckande sammanställning av de anvisningar som myndighetsaktörerna utarbetat under pandemin och olika organisationers ställningstaganden om problem i anslutning till rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Människorättscentret ordnade i samarbete med riksdagens samarbetsgrupp för funktionshinderärenden (VAMYT) ett webinarium om reformen av lagstiftningen om service för personer med funktionsnedsättning. Människorättscentret publicerade en sammanställning av diskussionerna under evenemanget.

I avsnitt 3.4 om rättigheter för personer med funktionsnedsättning berättas mer om specialuppgiften kring rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

FRÄMJANDE OCH UPPFÖLJNING AV ÄLDRE PERSONERS RÄTTIGHETER

Människorättscentret inledde arbetet för att främja äldre personers rättigheter som en ny tyngdpunkt våren 2019 då riksdagen beviljade tilläggsresurser för uppgiften. Människorättscentrets två sakkunnigtjänster blev ordinarie i början av 2020 och därefter kunde arbetet utvecklas på längre sikt och systematiskt.

Människorättscentrets mål för arbetet för att främja äldre personers rättigheter är att

- förstärka det rättsliga perspektivet bland annat inom äldreomsorgen
- påverka värderingar och attityder
- påverka kunskaperna om äldre personers rättigheter
- påverka kvaliteten på lagberedningen och innehållet i lagar och rekommendationer om äldre personers rättigheter.

År 2020 fick Människorättscentret ett nytt samarbetsorgan då människorättsdelegationens sektion för äldre personers rättigheter tillsattes. Sektionen är delegationens beredningsorgan och kan lägga fram förslag och initiativ samt ge Människorättscentret sakkunnighjälp i uppgifter som gäller främjande av äldre personers rättigheter.

Under året samarbetade Människorättscentret intensivt med äldreteamet vid riksdagens justitieombudsmans kansli i frågor som berörde äldre personers rättigheter. Samarbetet gav betydande synergieffekter genom båda aktörernas uppgifter – laglighetsövervakning samt allmän uppföljning och främjande av rättigheter. Centret fortsatte sitt målinriktade och omfattande samarbete kring frågor som berör äldre personer med äldreorganisationerna, regionförvaltningsverken, Valvira, forskare och andra myndigheter, organisationer och sakkunniga. Människorättscentret deltog också i verksamheten inom det nationella nätverket för experter på äldre rätt (VAASI).

I verksamheten betonades samarbetet med kommunerna och serviceproducenterna mer än året innan.

Människorättscentret inledde i samarbete med Valvira och Regionförvaltningsverket i Södra Finland ett pilotprojekt vars syfte är att främja äldre klienters självbestämmanderätt och tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna inom boendeservice med heldygnsoomsorg. Människorättscentret inledde också en utredning där man kartlägger de kommunala äldre rådets verksamhet, god praxis och eventuella utmaningar.

I december 2020 inleddes projektet *Oikeutta ikäihmisille – tarinoita ikääntyvästä Suomesta* (OITIS, på svenska Rättigheter till äldre personer! – berättelser från ett åldrande Finland) som kartlägger hurdana rättsliga problem äldre personer (över 65 år) har och om de har fått lösningar på sina problem. I projektet deltar Institutet för kriminologi och rättspolitik vid Helsingfors universitet, Institutet för välfärdsrätt vid Östra Finlands universitet, Tammerfors universitet och Människorättscentret.

Under 2020 fortsatte centret att följa målen för främjandet av de äldres rättigheter som ingår i regeringsprogrammet och att påverka att de äldres grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter beaktas vid verkställandet av målen. Under året gav Människorättscentret flera utlåtanden om äldre personers rättigheter. Utlåtandena gällde bland annat klientavgifterna inom social- och hälsovården, kvalitetsrekommendationen för äldre, palliativ vård och vård i livets slutskede samt tillsättandet av en ombudsman för äldreomsorgen.

Under 2020 ordnade Människorättscentrets sakkunniga flera utbildningar om de äldres grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter samt självbestämmanderätt för yrkesutbildade personer inom social- och hälsovården.

Människorättscentret deltog i egenskap av sakkunnig i forskningsprojektet SIHTI som inleddes i maj 2020 under ledning av statsrådets kanslis forsknings- och utredningsverksamhet. Projektets syfte var att bedöma hur ansvaret för de mänskliga rättigheterna förverkligas i finländska företag, det vill säga hur de har verkställt FN:s principer som styr företag och mänskliga rättigheter. Granskningen omfattade cirka 80 finländska företag, även företag inom omsorgsbranschen. Utifrån forskningsresultaten bedömer Människorättscen-

tret hur centret i fortsättningen kan främja ansvaret för de mänskliga rättigheterna hos bland annat företag inom omsorgsbranschen. I projektets konsortium ingick förutom Människorättscentret även Hankens och Helsingfors universitets gemensamma forsknings- och utvecklingsinstitut för företagsansvar (huvudansvarig instans), FI-ANT Consulting Oy och 3bility Consulting.

INTERNATIONELLT OCH EUROPEISKT SAMARBETE

Människorättscentret deltog aktivt i samarbetet mellan de nationella människorättsinstitutionerna i deras temaarbetsgrupper, och en sakkunnig vid centret var ordförande för ENNHRI:s juridiska arbetsgrupp. Centret stödde stärkandet av rättsstatsarbetet i ENNHRI:s verksamhet och medverkade i utarbetandet av institutionernas första gemensamma rättsstatsrapport för Finlands del.

Centret samarbetade intensivt med Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter i utredningsprojekt och kommunikation. Ett av årets centrala teman för det europeiska samarbetet var coronapandemins inverkan på de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Direktören för Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter, Michael O'Flaherty, rådfrågades kring detta tema vid människorättsdelegationens öppna möte i september. Människorättscentrets direktör Sirpa Rautios mandatperiod som ordförande för förvaltningsrådet för byrån för grundläggande rättigheter avslutades på sommaren. Centrets sakkunnig Leena Leikas valdes genom en öppen ansökan till förvaltningsrådets suppleant och människorättsdelegationens medlem professor Tuomas Ojanen till ordinarie medlem. Länken mellan Människorättscentret och byrån för grundläggande rättigheter förblir således stark.

3.3.3 MÄNNISKORÄTTSDLEGATIONENS VERKSAMHET

Människorättscentrets människorättsdelegation är ett nationellt samarbetsorgan för aktörer inom fältet för grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter. Den behandlar långtgående och principiellt viktiga frågor kring de grundläggande och mänskliga rättigheterna samt godkänner årligen Människorättscentrets verksamhetsplan och verksamhetsberättelse.

Den tredje människorättsdelegationen i ordningen inledde sin fyra år långa mandatperiod den 1 april 2020. Man ansöker om att bli medlem i delegationen genom en öppen ansökan och delegationens sammansättning utnämns av riksdagens justitieombudsman. Under denna ansökningsomgång var antalet sökande fler än någonsin tidigare, över 130. Delegationen har 38 medlemmar, inklusive specialombudsmän samt representanter för de högsta laglighetsövervakarna och sametinget. Direktören för Människorättscentret är ordförande för delegationen och arbetsutskottet. Under 2020–2022 fungerar Esa Iivonen, medlem i delegationen, som vice ordförande.

Människorättsdelegationen inledde sitt arbete med en enkät om medlemmarnas önskemål gällande verksamhetssätt och vilka ämnen som ska behandlas. Som önskemål vad gäller teman lyftes bland annat fram allmänt påverkande av såväl människorättspolitiken som det politiska beslutsfattandet, pandemins inverkan på tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, klimatförändringen, företagsansvar, rättigheterna för ursprungsfolk, våld mot kvinnor, självbestämmanderätt för äldre personer och personer med funktionsnedsättning och allmän uppföljning av situationen vad gäller grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter.

Människorättsdelegationens verksamhet under 2020 fokuserade på fyra teman och tillgodo-seendet av rättigheter i anslutning till dessa under coronapandemin: rättsstatsutvecklingen, barns och ungas rättigheter, rättigheter för personer med funktionsnedsättning och äldre personer samt våld mot kvinnor. Delegationen gav i slutet

av året regeringen rekommendationer i anslutning till dessa, och Människorättscentret sammanställde och publicerade utifrån rekommendationerna rapporten Coronapandemins inverkan på tillgodo-seendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna – Människorätts-delegationens rekommendationer.

Som permanenta sektioner under delegatio-nen fungerar arbetsutskottet, sektionen för rättig-heter för personer med funktionsnedsättning, det vill säga Människorättskommittén för personer med funktionsnedsättning (VIOK) och sektionen för äldre personers rättigheter. Arbetsutskottet medverkar i beredningen av delegationens möten.

Människorättscentret publicerar årligen en egen verksamhetsberättelse, som godkänns av Människorättsdelegationen. I riksdagens justitie-ombudsmans berättelse finns en sammanfattning av centrets berättelse. Se www.ihmisoikeuskeskus.fi.

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.

I konventionen ingår en omfattande definition av funktionsnedsättning genom vilken rättigheter och jämlikhet för personer med olika typer av funktionsnedsättning kan tryggas så bra som möjligt. I konventionen definieras personer med funktionsnedsättning som personer med varaktiga fysiska, psykiska, intellektuella eller sensoriska funktionsnedsättningar, vilka i samspel med olika hinder kan motverka deras fulla och verkliga deltagande i samhället på samma villkor som andra. Till exempel personer med minnessjukdom och psykiatriska patienter omfattas därmed av konventionens tillämpningsområde.

Ärendena inom detta sakområde avgjordes av JO Petri Jääskeläinen. Huvudföredragande var referendarieråd Minna Verronen och föredragande äldre justitieombudsmannasekreterare Juha-Pekka Konttinen. Ärenden som gäller personer med funktionsnedsättning behandlas också i avsnittet om hälso- och sjukvård 5.11 och avsnittet om äldre personers rättigheter 5.13.

3.4.2

UPPGIFTERNA OCH VERKSAMHETEN 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 undersökning 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. bostadsheter för personer med funktionsnedsättning och personer med minnessjukdom. För detta besöksuppdrag kan justitieombudsmannen inkalla experter som har relevant sakkunskap med tanke på det nationella besöksorganets inspektionsuppdrag. JO har bland annat experter inom hälso- och sjukvård till sitt förfogande. Två av experterna är läkare för personer med intellektuell funktionsnedsättning. Därtill kan man kalla in experter, som själva har en funktionsnedsättning. Efter att experterna fått utbildning, kan JO bjuda dem med som experter vid inspektioner som genomförs vid OPCAT-objekt. Eftersom det på grund av coronapandemin inte genomfördes några fysiska inspektionsbesök under berättelseåret, deltog inga

sakkunniga som utomstående sakkunniga i övervakningsorganets inspektioner. Justitieombudsmannen har utökat och kommer att utöka samarbetet med personer med funktionsnedsättning och med deras intresseorganisationer också på andra sätt inom denna verksamhet.

MÄNNISKORÄTTSCENTRET

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 iakttas omfattar även enskilda aktörer.

Människorättscentrets tyngdpunkt inom arbetet med funktionsnedsättning är bland annat att främja delaktigheten i samhället för personer med funktionsnedsättning och att mera omfattande öka allmänhetens medvetenhet om dessa personers rättigheter.

Till följd av coronapandemin anpassade Människorättscentret arbetet kring rättigheter för personer med funktionsnedsättning till den förändrade verksamhetsmiljön. Målet var att genomföra verksamhetsplanen för mandatperioden med så små ändringar som möjligt, men samtidigt ta med de teman med anknytning till rättigheter för personer med funktionsnedsättning som lyfts fram till följd av pandemin i verksamheten. På grund av förändringarna i verksamhetsmiljön fördes regelbundet utvärderingsdiskussioner om verksamhetens inriktning under mandatperioden.

I början av coronapandemin utarbetade Människorättscentret en separat temasida på sin webbplats. Sidan tog i omfattande utsträckning upp frågor i anslutning till tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna som hade lyfts fram i uppföljningen under och efter undantagsförhållandena. På temasidan behandlades ur perspektivet för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna bland annat frå-

gor som rörelse- och umgängesbegränsningar för personer med funktionsnedsättning, tryggnad av social- och hälsovårdstjänster, skydd och säkerhet för andra personer som behöver hjälp, jämlik tillgång till information och lika rätt till vård. På temasideorna har man också gjort en heltäckande sammanställning med myndighetsaktörernas anvisningar om rättigheter för personer med funktionsnedsättning under pandemin och olika organisationsaktörers ställningstaganden om problem i anslutning till rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Medlemmarna i människorättskommittén för personer med funktionsnedsättning (VIOK) utnämndes vid människorättsdelegationens möte den 20 maj 2020. Kommittén sammanträdde fyra gånger under mandatperioden. Under höstperioden beredde kommittén sitt eget arbetsprogram och utnämmandet av utomstående sakkunniga för att komplettera kommitténs sammansättning. Teman i kommitténs arbetsprogram för åren 2020–2024 är fattigdom och arbetsliv, utbildning, delaktighet i samhället, diskriminering och likabehandling för personer med funktionsnedsättning samt coronapandemins inverkan på rättigheterna för personer med funktionsnedsättning. Dessutom fokuserar kommittén på uppföljningen av regeringsprogrammet under hela mandatperioden.

Under höstperioden deltog alla medlemmar i kommittén i en workshopdiskussion som ordnades av människorättsdelegationen. Under diskussionen behandlade man hur coronapandemin och de olika begränsningar och åtgärder som genomförts för att bekämpa den har inverkat på tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Människorättscentret sammanställde på basis av workshopdiskussionerna en komprimerad lägesbild av hur de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. I publikationen ingår också delegationens rekommendationer om hur bland annat rättigheterna för personer med funktionsnedsättning ska tryggas under coronapandemin och dess eftervård (*"Coronapandemins inverkan på tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de*

mänskliga rättigheterna – Människorättsdelegationens rekommendationer").

Människorättscentret ordnade i samarbete med riksdagens arbetsgrupp för funktionshinderärenden (VAMYT) ett webinarium om reformen av lagstiftningen om service för personer med funktionsnedsättning. Under evenemanget gav en tjänsteman vid social- och hälsovårdsministeriet en aktuell lägesöversikt över tidtabellen för reformen av lagstiftningen om service för personer med funktionsnedsättning och samrådsförfarandet i anslutning till denna. Representanter för fyra olika funktionshinderorganisationer höll anföranden där de lyfte fram teman som de anser vara viktiga i reformen av lagstiftningen om service för personer med funktionsnedsättning. Människorättscentret publicerade en sammanställning av diskussionerna under evenemanget.

Under mandatperioden samarbetade Människorättscentret med Institutet för hälsa och välfärd (THL) för att slutföra rapporten om projektet Barometern för grundläggande rättigheter. Rapporten kommer att publiceras våren 2021. Dessutom medverkade Människorättscentret i Handikappforum rf:s enkät om skolvardagen rikad till föräldrar till barn med funktionsnedsättning.

Människorättscentret har under flera års tid följt beredningen av tilläggsprotokollet till Europarådets konvention om mänskliga rättigheter och biomedicin (den sk. Oviedokonventionen) om vårdåtgärder mot patientens vilja. Under mandatperioden gav Människorättscentret ett utlåtande om utkastet till tilläggsprotokoll. I sitt utlåtande konstaterade Människorättscentret att innehållet i utkastet till tilläggsprotokoll fortfarande i betydande utsträckning är problematiskt i förhållande till FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Dessutom påpekade Människorättscentret att utkastet till tilläggsprotokoll inte inkluderar någon egen artikel som behandlar hur och med vilka åtgärder man strävar efter att stärka självbestämmanderätten för en person som är föremål för åtgärder som genomförs mot personens vilja och andra begränsningsåtgärder som eventuellt ingår i dessa.

FUNKTIONSNEDSÄTTNINGSGRUPPEN

I kansliets funktionsnedsättningsgrupp ingick tre experter och en notarie från justitieombudsmannens kansli och en expert från Människorättscentret. Funktionsnedsättningsgruppen samarbetade intensivt med människorättskommittén för personer med funktionsnedsättning under 2020. 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.

Vid funktionsnedsättningsgruppens möten diskuterades coronaepidemins inverkan på val av inspektionsobjekt och genomförandet av inspektioner, uppdaterades funktionsnedsättningsgruppens strategi och planerades kansliets interna utbildning kring temat funktionsnedsättningar samt innehållet på sidorna om rättigheterna för personer med funktionsnedsättning på Människorättscentrets och justitieombudsmannens webbplatser. Som en del av att kartlägga uppgiften för den nationella mekanismen diskuterade gruppen med anställda vid kansliet och utvärderade omfattningen av begreppet personer med funktionsnedsättning inom förvaltningsområdet för laglighetsövervakning. Inom funktionsnedsättningsgruppen diskuterades också olika metoder för samarbete och delaktighet med personer med funktionsnedsättning.

Under mandatperioden färdigställde funktionsnedsättningsgruppen det verktyg för självutvärdering som utarbetats under projektet för grundläggande och mänskliga rättigheterna inom boendeservicen. Verktyget för självutvärdering är avsett att stödja de åtgärder som tjänsteleverantörer och producenter som ordnar specialomsorger vidtar för att stärka klienternas självbestämmanderätt. Verktyget består av frågor som hjälper aktörer som ordnar specialomsorger att självständigt bedöma hur väl boendeserviceenheternas verksamhet och verksamhetssätt stödjer och stärker klienternas självbestämmanderätt. Vid avslutningen av frågorna samarbetade man på bred front med myndighets- och organisationsaktörer. På hösten ordnades bland annat ett samråd

för myndighets- och organisationsaktörer, där de framförde sina åsikter och utvecklingsförslag om verktyget för självutvärdering. Den sista versionen granskades ännu av tre serviceleverantörer som ordnar specialomsorger. Projektets mål under nästa mandatperiod är att stödja de serviceleverantörer och producenter som ordnar specialomsorger att ta i bruk verktyget.

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 om rättigheter för personer med funktionsnedsättning som riksdagens samarbetsgrupp för funktionshindersärenden (VAMYT) ordnade. Två medlemmar i funktionsnedsättningsgruppen deltog i egenskap av separat inbjudna experter i de möten som laggruppen för den Handbok om funktionshinderservice som upprätthålls av Institutet för hälsa och välfärd ordnade. Under mötena behandlas bland annat den nyaste rättspraxisen som berör funktionshinderservicen och följs arbetet för att förnya lagen om service och stöd på grund av handikapp.

En medlem från funktionsnedsättningsgruppen deltog därtill i uppföljningsgruppen för lagen om tillhandahållande av digitala tjänster. Uppföljningsgruppens arbete under mandatperioden fokuserade på att följa upp verkställandet av tillgänglighetsregleringen och stödja Regionförvaltningsverket i Södra Finland i genomförandet av tillsynen över kraven i lagen om tillhandahållande av digitala tjänster (306/2019).

En medlem från funktionsnedsättningsgruppen utnämndes också till sakkunnigmedlem i delegationen för rättigheter för personer med funktionsnedsättning (VANE). Delegationen har till uppgift att främja det nationella genomförandet av FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och att rättigheterna för personer med funktionsnedsättning beaktas i verksamheten inom alla förvaltningsområden. Delegationen fokuserade under mandatperioden på beredningen av det nationella handlingsprogrammet för FN:s konvention om

rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Människorättscentret framförde dessutom i egenskap av självständig aktör sina expertåsikter om utkastet till handlingsprogram vid ett samråd. Under samrådet lyfte centret bland annat fram behovet av att effektivisera programmets åtgärder för att bekämpa diskriminering av personer med funktionsnedsättning. Dessutom föreslog centret att anteckningarna om beredskap för exceptionella situationer ska förstärkas, att personer med funktionsnedsättning med romsk bakgrund ska beaktas i handlingsprogrammet och att åtgärder som stödjer delaktigheten i arbetslivet för personer med funktionsnedsättning ska förstärkas.

På initiativ av funktionsnedsättningsgruppen ordnades en utbildning om funktionsnedsättningsfrågor vid kansliet. Utbildningens två teman var det utmanande beteendet och självbestämmanderätten hos personer med intellektuell funktionsnedsättning samt åldrande och intellektuell funktionsnedsättning (25.11.2020). Utbildare var FD, PsL, specialistpsykolog i neuropsykologi Oili Sauna-aho.

En medlem i funktionsnedsättningsgruppen föreläste om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och justitieombudsmannens verksamhet under en gästföreläsning inom ramen för en kurs om forskning om funktionsnedsättningar vid Helsingfors universitet den 28 januari 2020, på Assistentti.infos utvecklingseftermiddagswebbinarium den 29 september 2020 och på ett möte för nätverket Maakunnallistuvat vammaispalvelut (service för personer med funktionsnedsättning på landskapsnivå) den 4 december 2020.

Under mandatperioden började Människorättscentret samarbeta intensivare med sekreterarna för råden för personer med funktionsnedsättning. En representant för centret deltog två gånger under mandatperioden i ett samarbetsmöte med sekreterarna för råden för personer med funktionsnedsättning. Vid det första mötet inledde centrets representant en diskussion med sekreterarna om hur förpliktelsen om inkludering enligt FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning bör uppfyllas på lokal nivå. Temat för diskussionen under det andra mötet var hur man genomskärande förankrar

skyldigheterna i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning i lokalförvaltningen.

En medlem i funktionsnedsättningsgruppen hördes som sakkunnig i två utredningar om sysselsättningen för personer med funktionsnedsättning. En annan undersökning genomfördes av en forskargrupp vid Amsterdams universitet och i den utreddes de bakomliggande orsakerna till att personer med funktionsnedsättning var mindre delaktiga på arbetsmarknaden än majoritetsbefolkningen i Europeiska unionens medlemsländer. Forskningspublikationen kan läsas på webben (*"Explaining the disability employment gap in European countries: the influence of labour market policies and public opinion towards people with a disability"*). I en undersökning utreddes strukturella hinder för att sysselsätta personer med funktionsnedsättning i Finland. Denna utredning publicerades av arbets- och näringsministeriet (*"Strukturella hinder för sysselsättning av personer med funktionsnedsättning"*, på finska).

INTERNATIONELLT SAMARBETE

Till följd av coronapandemin minskade det internationella samarbetet betydligt jämfört med tidigare år. Alla ENNHRI CRPD-arbetsgruppens möten genomfördes på distans under mandatperioden och tyngdpunkten i arbetsgruppens verksamhet flyttades till bedömning och uppföljning av effekterna av åtgärder i anslutning till coronapandemin. Arbetsgruppen delade regelbundet ut information om vilka åtgärder som vidtagits i olika länder för att skydda rättigheterna för personer med funktionsnedsättning och för att trygga deras hälsa. Under mandatperioden uppdaterades också arbetsgruppens arbetsprogram.

Det årliga partsmötet för FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning inomberades på våren och ordnades slutligen på distans i december. Huvudtemat för mötet var genomförandet av konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och agendan för hållbar utveckling 2030 för alla personer med funktionsnedsättning. Underteman för mötet var äldre personer med funktionsnedsättning,

en inkluderande miljö och rätten till arbete för personer med funktionsnedsättning. Medlemmarna i funktionsnedsättningsgruppen deltog i diskussionstillfällen under det tre dagar långa mötet. Medlemmarna i funktionsnedsättningsgruppen följde också diskussionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (särskilt corona-ärenden) och den internationella beslutspraxisen (till exempel CRPD-kommittén).

Under mandatperioden deltog en representant för funktionsnedsättningsgruppen i ett diskussionstillfälle om artikel 13 i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning som ordnades av FN:s särskilda rapportör för rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Artikeln i fråga förpliktar avtalsparterna att säkerställa en effektiv tillgång till rättsskydd för personer med funktionsnedsättning på lika villkor som för andra. Vid mötet kommenterades och behandlades i detalj den särskilda rapportörens utkast till anvisningar om innehållet i artikeln. Anvisningarna publicerades senare under mandatperioden (*“International Principles and Guidelines on Access to Justice for Persons with Disabilities”*).

3.4.3 VERKSAMHETSMILJÖ OCH AKTUELLA LAGSTIFTNINGSPROJEKT

I Finland finns det uppskattningsvis cirka 50 000 personer med intellektuell funktionsnedsättning. Förändringen av servicestrukturen inom vården av utvecklingsstörda från institutionsvård till assisterat boende har pågått hela 2000-talet. I statsrådets principbeslut om trygghet av individuellt boende och tjänster för personer med intellektuell funktionsnedsättning från 2012 fastställdes som huvudmål att inte en enda person med intellektuell funktionsnedsättning ska bo på institution efter 2020. Avsikten har dock varit att genomföra förändringen utan tvångsförflyttningar och med beaktande av människors ålder och livssituation. Målet med den riksomfattande planen är att barn med intellektuell funktionsnedsättning inte längre ska placeras på anstalter.

Enligt en statistikrapport av Institutet för hälsa och välfärd fanns det 452 långvariga klien-

ter inom institutionsvården i slutet av 2019 (631 år 2018 och 920 år 2016). Som långvariga klienter räknas de klienter för vilka det har fattats ett beslut om långvarig vård eller som har fått vård över 90 dygn. Trots målen ökade andelen barn som bor på institution något. I slutet av 2019 var 131 av de långvariga klienterna under 18 år (118 år 2018) och av dem var antalet 0–7-åriga klienter samma som föregående år (13 barn). Kortvariga vårdperioder på institution varar vanligtvis mindre än sju dagar. Det totala antalet klienter inom institutionsvården för personer med intellektuell funktionsnedsättning uppgick till 556 personer i slutet av året (795 år 2016 och 962 år 2015). Institutionsvårdens andel varierar mellan de olika landskapen – andelen är störst i Södra Savolax (14 %) och minst i Päijänne-Tavastland (0,5 %). I hela landet är institutionsvårdens andel av boendet med heldygnssorg för personer med funktionsnedsättning sex procent och den genomförs i regel vid offentliga serviceproducenters enheter (91 %).

Under 2000-talet har boendeservicen med heldygnssorg (assisterat boende) ökat med i genomsnitt sju procent per år, medan antalet klienter inom institutionsvården har minskat med i genomsnitt åtta procent per år. I slutet av 2019 fanns det 9 155 klienter inom assisterat boende för personer med intellektuell funktionsnedsättning och antalet klienter ökade med sex procent jämfört med året innan. I fråga om assisterat boende var andelen offentliga serviceproducenter 50 procent.

I enlighet med det som avtalats i regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering inleddes på sommaren under berättelseåret forskningsprojektet Tecknade minnen, där man samlar information om kränkningar av dövas och teckenspråkigas rättigheter från början av 1900-talet tills i dag. Avsikten är att den information som samlas in inom forskningsprojektet ska användas för planering av medlingsprocessen och senare i den egentliga medlingsprocessen. Undersökningen har beställts av statsrådet och genomförs av en tvärvetenskaplig forskargrupp där Helsingfors universitet, Institutet för hälsa och välfärd, Tammerfors universitet, Humanistiska yrkeshögskolan och Östra Finlands universitet medverkar.

Social- och hälsovårdsministeriet publicerade i december under berättelseåret delaktighetsarbets-

gruppens rapport om tryggheten av delaktigheten för personer med funktionsnedsättning inom servicen för personer med funktionsnedsättning. Avsikten är att arbetsgruppens rapport och de utlåtanden som getts i den i fortsättningen ska utnyttjas vid utarbetandet av regeringens proposition om en totalreform av lagstiftningen om service för personer med funktionsnedsättning. Delaktighetsarbetsgruppens mål var att trygga och ytterligare öka delaktigheten för personer med funktionsnedsättning i beslutsfattande som gäller dem själva och i ordnandet av tjänster samt att förtydliga rättsmedlen för valet av sätt att ordna tjänster. Dessutom var målet att förbättra kvaliteten på tjänsterna, stärka rätten till tjänster som grundar sig på de individuella behoven samt öka jämlikheten för personer med funktionsnedsättning.

Reformen av lagstiftningen om service för personer med funktionsnedsättning och utvecklingen av lagstiftningen om självbestämmanderätt som nämns i regeringsprogrammet lyftes ofta fram i diskussioner med myndigheter och organisationer.

3.4.4 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Justitieombudsmannen övervakar att rättigheterna för personer med funktionsnedsättning tillgodoses vid alla myndigheter och alla privata instanser som sköter offentliga uppdrag, oberoende av vilket förvaltningsområde myndigheten eller instansen tillhör. 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, rättig-

heterna för personer med funktionsnedsättning haft extra stor tonvikt.

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, rättssäkerhet, tillgänglighet och tillgång samt tillgodoseende av självbestämmanderätt och delaktighet i samhället.

Kommunernas funktionshinderservice 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 handlägningsprocesser och i annan behandling av ärenden.

Inspektionerna är en viktig del av laglighetsövervakningen, eftersom en person med funktionsnedsättning inte alltid själv förmår klaga. Vid inspektionerna övervakas såväl offentliga som privata aktörer som tillhandahåller service för personer med funktionsnedsättning och deras egenkontroll samt de kommuner som ansvarar för att ordna och övervaka servicen. JO övervakar också andra särskilda tillsynsmyndigheter med övervakningsansvar, som exempelvis Valvira och regionförvaltningsverken.

KLAGOMÅL OCH EGNA INITIATIV

JO avgjorde 306 klagomål och egna initiativ inom sakområdet, vilket var fler än året innan (281) och även fler än under 2018 (257). JO avgjorde även fjorton ärenden på eget initiativ under berättelseåret. Nio egna initiativ handlade i huvudsak om missförhållanden med anknytning till COVID-19-pandemin i ärenden som gällde äldre personer med minnessjukdom och fyra om tillgängligheten vid vissa röstningsställen och brister i tryggheten av valhemligheten. Till åtgärder ledde kvantitativt sett flera ärenden än året innan, det vill säga 97 ärenden (32 %). Åtgärdsprocenten var i likhet med föregående år betydligt högre än den genomsnittliga (14,5) vid JO. I fem ärenden gavs en anmärkning och sex ärenden ledde till framställning. Inom utbildningen och hälso- och

sjukvården gavs två anmärkningar och inom socialvården en anmärkning. I 63 (65) ärenden delgav JO sin uppfattning och 16 (4) 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. Man strävar efter att i allt högre grad publicera avgöranden också på justitieombudsmannens webbplats www.oikeusasiamies.fi.

De flesta avgörandena som gällde personer med funktionsnedsättning, 215 (179 år 2019 och 150 år 2018), ingick som tidigare år i socialvårdens sakområde. Detta beror på att det är kommunens uppgift att se till att sociala tjänster såsom specialomsorger om personer med intellektuell funktionsnedsättning och service och stöd på grund av funktionsnedsättning samt service för personer med minnessjukdom ordnas. I fråga om service enligt lagen om service och stöd på grund av handikapp (137 avgöranden) gällde sammanlagt 35 (26 år 2019 och 38 år 2018) avgöranden personlig assistans, 44 (30 år 2019 och 19 år 2018) ärenden gällde färdtjänst och 29 (25 år 2019 och 28 år 2018) ärenden gällde rättigheter för personer med intellektuell funktionsnedsättning. I sakområdet socialvård inkluderades också tolkningstjänster för personer med funktionsnedsättning där Folkpensionsanstalten ordnar servicen. Under berättelseåret avgjordes 7 sådana ärenden (28 ärenden år 2019 och 11 ärenden år 2018). Under berättelseåret avgjordes många klagomål (åtminstone 43) som gällde behandlingen av äldre personer med minnessjukdom på vård- och omsorgsenheter under pandemin samt besöksförbud för anhöriga och närstående (se separat avsnitt 4 om ärenden som anknyter till coronaviruset). Övervakningen och främjandet av rättigheterna för personer med minnessjukdom beskrivs i avsnitt 5.13 om äldre personers rättigheter i denna berättelse.

Under berättelseåret avgjordes 32 ärenden (46 år 2019 och 28 år 2018) som gällde personer med funktionsnedsättning som omfattades av socialförsäkringen och 51 ärenden som gällde hälso- och sjukvård (57 år 2019 och 55 år 2018) samt 15 ärenden som gällde undervisning (5 år 2019 och 7 år 2018).

Klagomål i anknytning till tjänster enligt lagen om service och stöd på grund av handikapp gällde bland annat 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 (FPA) förfarande i fråga om anordning av tolkningstjänster och beviljande av förmåner för personer med funktionsnedsättning, såsom handikappbidrag och rehabiliteringsstöd, prövades. 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.

INSPEKTIONSBSÖK

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. Vid inspektionerna övervakas att bemötandet av klienterna och tjänsterna genomförs lagenligt med respekt för de grundläggande fri- och rättigheterna och människovärdet.

Under inspektionerna fästs utifrån FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning särskild uppmärksamhet vid rättigheterna för personer med funktionsnedsättning, som till exempel 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.

På grund av coronapandemin utfördes inspektionerna på distans, i huvudsak så att klienter och anhöriga hördes per telefon och inspektionsobjektet ombads lämna in handlingar och utredningar. Vid distansinspektionerna låg tyngdpunkten på att utreda pandemins effekter för tjänsternas innehåll och kvalitet samt för användningen av begränsningar. Objekt för distansinspektionerna var Rinnehemmet som upprätthålls av stiftelsen Helsingfors Diakonissanstalt (3649/2020), Vaalijala samkommun (3650/2020), institutions- och boendeservicen för personer med funktionsnedsättning inom verksamhetsområdet för socialtjänster samt Antinkartano rehabiliteringscenter inom Satakunta sjukvårdsdistrikts samkommun (3651/2020), boendeservicen för personer med intellektuell funktionsnedsättning och boendeenheten för personer med intellektuell funktionsnedsättning Pajukoti i Loppi kommun (3652/2020), Jakobstads stads institutions- och boendeservice för personer med intellektuell funktionsnedsättning (3653/2020) och Validia Oy:s boendeservice i Validia-huset i Lahtis (3654/2020).

De observationer i anslutning till coronaviruset som gjordes under inspektionerna beskrivs i avsnitt 4. Iakttagelserna vid inspektioner som gjorts i egenskap av nationellt besöksorgan har redogjorts i avsnitt 3.5.



Öppet allrum i Luotain, elevhem för unga i Vaalijalan osaamis- ja tukikeskus (kompetens- och stödcentret i Vaalijala).

3.4.5 AVGÖRANDE

SOCIALVÅRD

Brister och förfarandefel i tillgodoseendet av rättigheterna för barn med funktionsnedsättning

Enligt artikel 7 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning ska parterna vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att barn med funktionsnedsättning kan åtnjuta alla mänskliga rättigheter och grundläggande fri- och rättigheter fullt ut och på lika villkor som andra barn. I alla åtgärder som berör barn med funktionsnedsättning ska man i första hand beakta barnets bästa.

I fallet 5086/2019* ansåg JO att förfarandena i de ärenden som gällde ett barn med svår funktionsnedsättning och som behövde särskilt stöd inom samkommunen för social- och hälsovårdstjänster i Södra Savolax i sin helhet var klandervärda eftersom såväl bedömningen av servicebehovet och beslutsfattandet om ansökningarna om personlig assistans på skolorn och vid aktiviteter utanför hemmet fördröjdes lagstridigt.

Enligt avgörandet är 36 § 3 mom. i socialvårdslagen ovillkorligt i fråga om att bedömningen av servicebehovet hos ett barn som behöver särskilt stöd ska bli klar senast inom tre månader efter att ärendet inletts. Jo betonade allmänt betydelsen av en vård- och serviceplan i den individuella planeringen och i det individuella ordnandet och genomförandet av service för personer med funktionsnedsättning. Serviceplanen är en verksamhetsplan som myndigheten och klienten utarbetat tillsammans och som baserar sig på en bedömning av klientens behov av service.

JO beaktade vid bedömningen av hur klandervärd fördröjningen var att myndigheterna redan cirka fem månader innan skolan började hade känt till att barnet behöver hjälp på skolorn. Trots detta hade beslutsfattandet dragit ut på tiden. JO ansåg att man borde ha fattat ett beslut om den hjälp som den klagandes barn skulle få på skolorn i god tid innan skolan började. I

fråga om den andra ansökan ansåg JO att fördröjningen berodde på myndighetens fel i förfarandet. Enligt JO borde myndigheten redan tidigare ha berättat för klaganden att det i ärendet som gäller personlig assistans räcker med en fritt formulerad utredning. JO konstaterade att det är av största vikt att myndigheten i början av behandlingen av ett ärende fäster uppmärksamhet vid att skaffa en tillräcklig tilläggsutredning. Om sökanden vägrar lämna in den begärda tilläggsutredningen, ska ett beslut i ärendet fattas genast, om det inte blir aktuellt att skaffa en alternativ utredning i ärendet. Myndigheten ska ge sökanden råd och anvisningar om alla faser och alternativ i behandlingen. JO konstaterade att om myndigheten själv begär utredningar, ska den övervaka och följa att tilläggsutredningar erhålls. När en tilläggsutredning begärs av den sökande (klienten), ska myndigheten ge tydliga anvisningar om vilken inverkan den begärda utredningen har på avgörandet av ärendet och hur utredningen påverkar tidtabellen för beslutsfattandet.

Även i ett annat avgörande 2893/2019 var det fråga om lagstridiga dröjsmål i beslutsfattandet vid behandlingen av ansökningar som gällde ett barn som behövde särskilt stöd. Dröjsmålet blev inte mindre klandervärt av det faktum att barnets vård under sommaren och stödfamiljen hade ordnats inom familjesocialarbetet i stället för genom den ansökan som lämnats in till servicen för personer med funktionsnedsättning. JO betonade att det med tanke på klientens rättsskydd är särskilt viktigt att klienten efter att ha lämnat in en ansökan får ett överklagbart beslut utan ogrundat dröjsmål eller inom en i lag särskilt föreskriven tid.

I fallet 412/2019* konstaterade JO att tjänsteinnehavaren i sitt beslut om stöd för närståendevård uttryckligen ska motivera när stödet för närståendevård börjar, om det avviker från den ansökta tidpunkten. JO ansåg att beslutsfattandet om stöd för närståendevård av ett barn som behöver särskilt stöd och utbetalningen av stödet fördröjts lagstridigt. JO betonade att den ledighet som avses i lagen om stöd för närståendevård uttryckligen ska avtalas i avtalet. I avtalet ska också fastställas hur och var ledigheterna ordnas.

I fallet 320/2020 ansåg JO att myndigheten hade försummat att svara på klagandens anmärkning inom skäligen tid. JO ansåg att förfarandet var allvarligt klandervärt eftersom anmärkningen hade gällt ett barn med svår funktionsnedsättning.

Placering av ett barn med intellektuell funktionsnedsättning på skolhem under en period av särskild omsorg

I ett ärende 2727/2019* som BJO undersökte på eget initiativ fäste BJO Åbo socialväsandes uppmärksamhet vid beaktandet av barnets funktionsnedsättning vid ordnande av service som ingår i vård utom hemmet. Barnet hade diagnostiserats med en intellektuell funktionsnedsättning under en period av särskild omsorg på ett skolhem och hade efter perioden placerats vid en enhet som gav vård utom hemmet, där det även fanns kunskaper om vård av barn med intellektuell funktionsnedsättning. Barnets intellektuella funktionsnedsättning hade upptäckts först under perioden av särskild omsorg även om barnets hälsotillstånd enligt BJO borde ha undersökts även innan perioden av särskild omsorg inleddes i samband med bedömningen av hur vården av barnet utom hemmet kunde ordnas under perioden av särskild omsorg på ett sätt som var förenligt med barnets bästa.

BJO betonade att när det sker eller observeras förändringar i barnets förhållanden som kan påverka innehållet i vården utom hemmet, ska barnets klientplan ses över på det sätt som förändringen förutsätter och samtidigt ska det bedömas var och på vilket sätt vården utom hemmet ska ordnas för barnet i framtiden. BJO hade inte utifrån den utredning som lämnats in kunnat observera att en sådan bedömning med anledning av barnets intellektuella funktionsnedsättning hade gjorts ens när den särskilda omsorgen fortsatte.

BJO konstaterade dessutom att man redan tidigare skulle ha kunnat ordna specialomsorger för barnet, eftersom det av handlingarna framgick att barnet före placeringen i perioden av särskild omsorg hade diagnostiserats med atypisk autism och ADHD. Barnets dåvarande diagnoser skulle i vilket fall som helst ha krävt en grundligare bedömning av barnets hälsotillstånd. BJO ansåg att man uti-

från barnets diagnos i detta sammanhang också borde ha utrett om barnet eventuellt hade en intellektuell funktionsnedsättning. Om stadens socialväsande i egenskap av myndighet som ansvarar för ordnandet av vård av barn utom hemmet hade handlat på detta sätt, var det möjligt att perioden av särskild omsorg inte skulle ha ordnats på skolenheten eller så skulle den i vilket fall som helst ha ordnats i någon annan form, med beaktande av barnets funktionsnedsättning och de särskilda behoven som den medför.

Enligt BJO förmedlade utredningen ett starkt intryck av att planeringen av barnets service och det sociala arbetet i anslutning till denna inte till alla delar hade lyckats. Detta kunde ha lett till att alla specialbehov på grund av barnets funktionsnedsättning inte hade kunnat identifieras och att barnets problem och frågor som var nödvändiga med tanke på barnets behov av service och ordnandet av denna inte hade kunnat lösas på ett ändamålsenligt och korrekt sätt samt i rätt tid.

Samkommunen försummade att upprätta en serviceplan och se över ett specialomsorgsprogram

JO gav samkommunen för social- och hälsovårdstjänster i Södra Savolax en anmärkning med tanke på framtiden, eftersom det inte hade gjorts något specialomsorgsprogram för den klagandes myndiga dotter eller fattats något annat beslut där man på behörigt sätt hade avgjort hur hennes boendeservice skulle ordnas i den förändrade situationen efter att undersöknings- och vårdperiod på en anstalt avslutades (4063/2019*).

I sitt avgörande uppmärksammade JO samkommunens socialservice på att man inte genom ett konstaterande som framförts vid ett nätverksmöte eller genom en anmälan från internatets ansvarsperson lagligen kan besluta om en individ har eller inte längre har rätt till en viss service, utan att ett lagenligt förfarande förutsätter att klienten hörs på behörigt sätt innan beslutet fattas på det sätt som föreskrivs i förvaltningslagen, att man gör en individuell bedömning av klientens servicebehov och fattar ett överklagbart beslut om att avsluta servicen. Med tanke på tillgodose-

det av den klagandes dotters rättsskydd skulle det ha varit särskilt viktigt att få ett skriftligt beslut, så att dottern eller den klagande skulle ha kunnat utnyttja den rätt att söka ändring som enligt lag tillkommer dem i en situation där tjänsteinnehavaren trots motstånd hade avslutat dotterns boendeservice och meddelat detta muntligt vid det avslutande mötet för undersökningsperioden. JO fäste också samkommunens uppmärksamhet vid att en ofullständig serviceplan inte är ett hinder för att fatta ett beslut om service.

JO ansåg att den försummelse att fatta ett beslut som inträffat var mycket klandervärd med tanke på rättsskyddet, eftersom det var fråga om en person med intellektuell funktionsnedsättning vars stödbehov är långvarigt och ordnandet av servicen i fråga omfattas av samkommunens särskilda skyldighet att ordna service. Då ska man sträva efter att ordna klientens stöd så att servicens kontinuitet tryggas, om det inte är förenligt med klientens bästa att ändra servicen. JO uppmärksammade dessutom samkommunen på att specialomsorgsprogrammet enligt lag ska ses över efter behov.

I samma avgörande ansåg JO att den klagandes dotters behov av service borde ha bedömts och att en ny serviceplan utan dröjsmål borde ha gjorts upp för henne genast efter att det hade framgått att de tjänster för handlett boende som klaganden fått vid internatet inte längre lämpade sig för henne. JO ansåg att det inte var befogat att motivera fördröjningen i utarbetandet av serviceplanen med att klaganden vid nätverksmötet hade lyft fram möjligheten att själva skaffa en egen bostad åt dottern. JO ansåg att anskaffningen av en egen bostad då skulle ha utgjort en ny grund för att se över serviceplanen och att det inte var en behörig orsak att låta bli att göra upp en serviceplan och bedöma servicebehovet vid tidpunkten för händelsen, då klagandens dotter inte längre kunde återvända från anstalten till sin egen hyresbostad där hon fick handledd boendeservice.

JO betonade att man med hjälp av serviceplanen borde säkerställa att klientens service är individuell och kontinuerlig och i planen ska olika tjänster samordnas till en sammanhängande helhet. Syftet med planen är också att vägleda kli-

enten att söka service och stöd som bedöms vara nödvändiga.

Enligt JO var agerandet inom servicen för personer med funktionsnedsättning varken ändamålsenligt eller klientorienterat. Av handlingarna framgick inte att klientens rättigheter och skyldigheter samt olika alternativ för ordnande av service skulle ha utretts för klienten eller att servicebehovet överhuvudtaget skulle ha bedömts i en situation där stödboende inte längre ansågs vara en möjlighet och de omständigheter som är av betydelse för klientens tillgång till service hade förändrats väsentligt. JO konstaterade att det är särskilt viktigt att bedöma servicebehovet för en person med funktionsnedsättning som helhet när personens servicebehov har ökat och personens servicebehov inte längre kan tillgodoses med den service som beviljats tidigare. Den individuella serviceplanen får extra stor betydelse när en person med funktionsnedsättning och myndigheten är oeniga om hur servicen ska genomföras.

Även i ett annat avgörande 3689/2019* ansåg JO att välfärdssamkommunen försummat att utarbeta ett specialomsorgsprogram för den klagandes dotter. JO betonade att de tjänster som ordnas som specialomsorger ska grunda sig på ett specialomsorgsprogram och att man för att trygga att specialomsorger ordnas kontinuerligt ska börja se över specialomsorgsprogrammet i god tid före den planerade översynen. En regelbunden översyn av specialomsorgsprogrammet är viktig för att rättigheterna för personer med intellektuell funktionsnedsättning ska kunna tillgodoses fullt ut. Dessutom betonade JO att skyldigheten att höra och samarbeta med den person med intellektuell funktionsnedsättning planen gäller inte elimineras av att man inte förväntar sig några väsentliga förändringar i servicen för personen i fråga i samband med att specialomsorgsprogrammet utarbetas.

JO betonade igen i sitt avgörande 2811/2019 att man i konflikt- och problemsituationer vid ordnande av service för klienten ska utreda hans eller hennes rättigheter och skyldigheter samt olika alternativ och deras konsekvenser liksom även

andra omständigheter som är av betydelse för klientens ärende.

Skyldighet att utarbeta en serviceplan

Ställföreträdaren för BJO konstaterade att inte heller klientanteckningar som gjorts på behörigt sätt upphäver myndighetens lagstadgade skyldighet att utarbeta en serviceplan för en person med svår funktionsnedsättning. I fallet ansåg ställföreträdaren för BJO att socialväsendet hade försummat att göra upp en sektorsövergripande och multiprofessionell serviceplan i rätt tid. Ställföreträdaren för BJO betonade att en sektorsövergripande och multiprofessionell serviceplan gör det möjligt att beakta de individuella behov en person med svår funktionsnedsättning har och främjar samarbetet mellan myndigheterna inom olika förvaltningsområden. Syftet är att socialvårdens, hälso- och sjukvårdens och vid behov andra förvaltningsområdens tjänster bildar en helhet som tillgodoser klientens intresse. En person med svår funktionsnedsättning har med beaktande av det ovan nämnda ett särskilt behov och en lagstadgad rätt att få en serviceplan upprättad utan ogrundat dröjsmål 2549/2019*.

Om klienten inte själv medverkar till uppgörandet av en serviceplan, bör myndigheten enligt JO göra upp en serviceplan utifrån tillgängliga uppgifter och handlingar. JO betonade att ett beslut om fortsatt service som följer på ett tidsbundet beslut om service för personer med funktionsnedsättning ska fattas i god tid innan det föregående beslutet upphör att gälla (138/2020).

Dröjsmål och försummelser i anslutning till beslut

De vanligaste brister som JO konstaterar i sin laglighetsövervakning är dröjsmål i behandlingen av ansökningar om förmåner eller av förmåner som beviljas personer med funktionsnedsättning samt myndighetens försummelse av skyldigheten att fatta beslut. Sådana fel i förfarandet äventyrar tillgodoseendet av rättsskyddet för personer

med funktionsnedsättning, eftersom klientens ändringssökande fördröjs. I avgörandena har det betonats att man bör sträva efter att ordna stödet för en person som behöver långvarigt stöd så att servicens kontinuitet tryggas.

I rättspraxisen har man av hävd ansett att det ska vara möjligt att anföra besvär över genomförandet av en tjänst som gäller subjektiv rätt (hur tjänsten ordnas) till en besvärshörinstans. I justitieombudsmannens praxis för laglighetsövervakning har man ansett att om arbetsgivarmodellen för personlig assistans enligt lagen om service och stöd på grund av handikapp inte ens med stöd lämpar sig för en klient med svår funktionsnedsättning, ska man för honom eller henne utreda och erbjuda alternativa sätt att ordna personlig assistans (servicesedelmodellen, modellen med köpta tjänster, inom kommunens egen verksamhet och en kombination av dessa) och utreda vilka eventuella alternativa serviceproducenter för personlig assistans som behövs.

Utgångspunkten för ordnandet av service för personer med funktionsnedsättning och valet av sätt att ordna servicen ska alltid vara att klientens självbestämmanderätt respekteras och klientens självständighet stärks. Beslut gällande tjänster och stödverksamhet enligt lagen om service och stöd på grund av handikapp ska fattas utan obefogat dröjsmål och senast tre månader efter att personen med funktionsnedsättning eller hans eller hennes företrädare ansökt om service eller stöd.

I fallet 1272/2019* ansåg JO att verkställandet av tjänsteinnehavarens beslut om en professionell stödperson fördröjts lagstridigt. JO ansåg att förfarandet var klandervärt eftersom det inte fanns någon godtagbar orsak till dröjsmålet. Den klagande hade inte erbjudits någon ersättande service i en situation där en professionell stödperson inte hade kunnat ordnas.

I samband med klagomålsärendet 431/2020 framgick att staden hade en allmän praxis att inte fatta något skriftligt förvaltningsbeslut över huvudtaget om så kallade små ändringsarbeten i bostaden som beviljades via servicen för personer med funktionsnedsättning. BJO ansåg att stadens social- och hälsocentral hade förfarit lagstridigt i

och med att klaganden inte hade fått ett skriftligt beslut på sin ansökan om ändringsarbeten i bostaden enligt lagen om service och stöd på grund av handikapp.

I ett annat fall 6233/2019 framgick att staden inte hade genomfört ändringsarbeten i bostaden enligt lagen om service och stöd på grund av handikapp och att det i serviceplanen konstaterades att orsaken var att den klagande uttryckt en önskan om att flytta. JO ansåg att servicen för personer med funktionsnedsättning hade förfarit lagstridigt. JO uppmärksammade servicen för personer med funktionsnedsättning på att man i serviceplanen inte kan besluta om individens rättigheter. JO anser att en tjänsteinnehavare inom arbetet för personer med funktionsnedsättning i en sådan situation för klaganden ska fatta ett negativt beslut, av vilket framgår motiveringarna till varför ändringsarbetena i bostaden inte genomförs. JO uppmärksammade servicen för personer med funktionsnedsättningar på att det förutsatts att myndigheten i fråga om subjektiva rättigheter enligt lagen om service och stöd på grund av handikapp, till exempel ändringsarbeten i en bostad, fäster särskild uppmärksamhet vid att ärendet behandlas snabbt.

I JO:s laglighetsövervakning har framhävts att lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda inte ger den myndighet som ansvarar för specialomsorgerna någon rätt att enligt egen prövning avgöra för vem ett specialomsorgsprogram ska göras upp, utan kräver att ett specialomsorgsprogram görs upp för alla personer som är i behov av specialomsorger. Utöver att ett specialomsorgsprogram ska göras upp kan en tjänsteinnehavare fatta separata överklagbara beslut om eventuella klientavgifter och om i vilken omfattning och på vilket sätt klienten ska få individuella specialomsorger.

Färdtjänst enligt lagen om service och stöd på grund av handikapp

I avgörandet 1551/2019* ansåg JO att det var en brist att man ur klientanvisningarna om färdtjänst enligt lagen om service och stöd på grund av

handikapp hade slopat meningen om klientens rätt att anlita bekant taxi, eftersom just denna särskilda rättighet hade varit av särskild betydelse för genomförandet av färdtjänsten för flera klienter inom färdtjänsten. JO fäste Siun sotes uppmärksamhet vid myndighetens rådgivnings- och utredningsskyldighet och betonade att myndigheten ska ge klienten information och tydliga och konsekventa anvisningar om förfarandet för ansökan om särskilda rättigheter i anslutning till färdtjänster. Dessutom betonade JO att det av färdtjänstens karaktär som subjektiv rättighet följer att färdtjänst för personer med svår funktionsnedsättning inte med stöd av kommunernas separata tillämpningsanvisningar får ordnas så att man på grund av sättet färdtjänsten ordnas de facto förhindrar anlitaandet av färdtjänst och därigenom möjligheterna för en person med svår funktionsnedsättning att röra sig utanför hemmet.

I ett annat avgörande 2821/2019* ansåg JO att det av motiveringarna till tjänsteinnehavarens beslut inte tillräckligt tydligt framgick vilka omständigheter som har påverkat slutresultatet av det förkastande beslutet och på vilket sätt de påverkat. JO ansåg att behandlingen av ansökan om färdtjänst var lagstridig och klandervärd eftersom bedömningen av servicebehovet och klientplanen var bristfälliga och den klagande inte hade delgetts det negativa beslutet. JO ansåg att förfarandet var klandervärt trots att beslutet om den klagandes färdtjänst förlängdes med tre månader efter att felet hade upptäckts. Med tanke på tillgodoseendet av den klagandes rättsskydd hade erhållandet av ett skriftligt beslut haft en särskilt stor betydelse i en situation där den klagande skulle få ett negativt beslut efter ett positivt beslut som varit i kraft länge. JO fäste i sitt avgörande också uppmärksamhet vid att man enligt utredningen inte utnyttjade tilläggs tiden för att åtgärda bristerna i bedömningen av servicebehovet och utarbetandet av serviceplanen.

JO betonade att grunden för beviljande av service är en bedömning av hur svår funktionsnedsättningen är i förhållande till den service som behövs. Ärendet ska avgöras genom en bedömning av hur funktionsnedsättningen eller sjukdomen påverkar behovet av färdtjänst för personen med

svår funktionsnedsättning. JO konstaterade på ett allmänt plan att arbetsförmågan hos en person med funktionsnedsättning eller möjligheten att arbeta som närståendevårdare inte är sådana lagstadgade grunder utifrån vilka man kan låta bli att bevilja färdtjänst. Man kan inte genom kommunernas eller samkommunernas egna anvisningar avvika från det som föreskrivs i lag.

Ställföreträdaren för BJO ansåg i sitt avgörande 1482/2019* att grundtryggheten hade förfarit i strid med kraven i förvaltningslagen eftersom den inte hade väntat på att den tilläggsutredning (läkarutlåtande) som den klagande på förhand meddelat om hade lämnats in eller hade frågat när den klagande lämnar in den innan ärendet avgjordes och eftersom den klagande inte hade fått någon tidsfrist för att lämna in tilläggsutredningen. Ställföreträdaren för BJO ansåg att grundtrygghetens förfarande till denna del var klandervärt, även om grundtryggheten hade strävat efter att behandla rättelseyrkandet gällande sättet att ordna färdtjänst som brådskande på det sätt som lagen förutsätter. Enligt ställföreträdaren för BJO hade klaganden under omständigheterna i fallet på goda grunder och med all rätt kunnat förvänta sig att myndigheten väntar på att den tilläggsutredning klaganden på förhand meddelat om färdigställs och lämnas in innan ärendet avgörs.

I samma fall hade klaganden inte överklagat grundtrygghetsnämndens beslut hos förvaltningsdomstolen, utan klaganden hade i sin anmärkning till grundtrygghetsdirektören krävt att huvudmannens ärende behandlas på nytt i grundtrygghetsnämnden. Enligt ställföreträdaren för BJO borde en tjänsteinnehavare inom socialväsendet vid behandlingen av ärendet som gällde sättet att ordna färdtjänst ha frågat den klagande om denne med anledning av tilläggsutredningen vill att ärendet behandlas som en ny ansökan. Dessutom borde tjänsteinnehavaren i denna ur klagandens synvinkel oklara situation tydligt ha informerat klaganden om att det enda lagenliga sättet att söka ändring är att anföra besvär i enlighet med besvär-sanvisningen.

Anmälan om hembesök och svar på kundrespons

I fallet 6795/2019* uppmärksammade JO med tanke på framtiden stadens grundtrygghetsväsende på att en behörig behandling av ett ärende omfattar respekt för klientens integritet så att tjänsteinnehavarna och klienten tillsammans kommer överens om ett hembesök på förhand. Då ska man också tillsammans komma överens om vilka tjänsteinnehavare som deltar i besöket och syftet med besöket. Dessutom uppmärksammade JO stadens grundtrygghet på att behandlingen av brev från klienter, till exempel respons och anmärkningar, ska ske smidigt, enkelt och inom rimlig tid. I fallet hade klaganden inte fått något svar alls på sin respons, utan grundtryggheten hade med anledning av klagomålet i ärendet gett en utredning endast till JO. Om den klagandes respons hade besvarats per brev inom skälig tid, hade man kunnat foga en kopia av detta svar till den utredning som skickades till JO. JO fäste också grundtrygghetsväsendets uppmärksamhet vid att det ska göra upp en plan för egenkontroll för att säkerställa socialvårdens kvalitet, säkerhet och ändamålsenlighet.

Brister i informationens riktighet i myndighetens handbok

I avgörande 4993/2019* av förbundet Heta – Henkilökohtaisten Avustajien Työnantajien Liitto ry klagomål ansåg JO att Vanda stads förfarande vid utarbetandet av handboken för personer med funktionsnedsättning som fungerar som arbetsgivare och deras assistenter var klandervärt, eftersom innehållet i handboken på flera ställen avviker från lagstiftningen om anställningsförhållanden. JO betonade att när kommunen sköter lönebetalningen till en personlig assistent ska den förfara så att lönebetalningen genomförs på ett behörigt och lagenligt sätt enligt bestämmelserna.

Eftersom staden redan hade vidtagit korrigerande åtgärder i ärendet, krävdes inget annat än att JO uppmärksammade Vanda stad på att myndigheten ansvarar för att den handbok gjorts för klienter inom servicen för personer med funktions-

nedsättning överensstämmer med lagakraftvunnna avgöranden i rättspraxisen och även i övrigt är lagenlig och att uppgifterna i handboken är korrekta och aktuella. Handboken som myndigheten publicerat har stor praktisk betydelse för en person med funktionsnedsättning som fungerar som arbetsgivare för sin personliga assistent. JO ansåg det vara viktigt att personer med funktionsnedsättning som fungerar som arbetsgivare informeras om hur lönen och andra ersättningar för personlig assistans bestäms och betalas. Handboken är dock inte juridiskt bindande och man kan inte utifrån anvisningarna i den avvika från de lagstadgade skyldigheterna.

Möjliggörande av resor för personer med intellektuell funktionsnedsättning som bor på en boendeenhet

I sitt avgörande 1008/2019* ansåg JO att det med tanke på självbestämmanderätten för en klient med intellektuell funktionsnedsättning är problematiskt med ett kategoriskt förbud enligt vilket en person med intellektuell funktionsnedsättning under inga omständigheter får ersätta handledarnas kostnader eller att boendeenheten kategoriskt begränsar de boendes resor endast för att alla boende på grund av sin individuella förmögenhetssituation inte kan komma med på resan. En boendeenhet kan inkvartera personer med intellektuell funktionsnedsättning med olika förmögenhetsnivå och alla ska kunna använda sina tillgångar på önskat sätt. JO ansåg det vara viktigt att de som använder tjänsterna i så stor utsträckning som möjligt tas med i beredningen av riktlinjerna när myndigheten drar upp riktlinjer i ärendet.

Regionförvaltningsverkets förfarande i ett ärende som gäller avgiften för uppehälle för en person med intellektuell funktionsnedsättning

I sitt avgörande 6749/2019* ansåg JO att regionförvaltningsverkets avgörande i ett tillsynsärende var för ovillkorligt och kategoriskt i fråga om vilka kostnader avgiften för uppehälle inom boendeser-

vicen för personer med intellektuell funktionsnedsättning kan innehålla.

Regionförvaltningsverket hade gett grundtryggheten en anmärkning för lagstridigt förfarande vid uppbörden av avgifter för uppehålle inom boendeservicen för personer med intellektuell funktionsnedsättning. Enligt tillsynsbeslutet kan en klient inte åläggas att betala en viss summa per månad för en sådan tjänst som personen inte använder vid serviceboendet och avgiften för uppehålle kan inte inkludera anskaffningar som är avsedda för enhetens gemensamma utrymmen och gemensamma användning.

JO fäste uppmärksamhet vid att lagstiftningen om avgiften för uppehålle för personer med intellektuell funktionsnedsättning och den praxis som utformats utifrån den är svårbegriplig och tolkningsbar. De klientavgifter som tas ut av personer med intellektuell funktionsnedsättning och andra personer med funktionsnedsättning som använder boendeservice kan vara olika stora beroende på vilken lag ordnandet av servicen stödjer sig på. Serviceboende ordnas bland annat som specialomsorger enligt lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda, som serviceboende enligt lagen om service och stöd på grund av handikapp och som serviceboende och serviceboende med heldygnsomsorg enligt socialvårdslagen. Dessutom erbjuds olika former av stödboende. JO anser att personer med funktionsnedsättning som använder boendeservice för närvarande inte behandlas tillräckligt jämlikt vad gäller fastställande av avgifter. Därför skickade JO sitt beslut till social- och hälsovårdsministeriet för kännedom och föreslog att det ovan nämnda beaktas i totalreformen av lagen om klientavgifter och lagstiftningen om funktionshinder.

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:s center för tolktjänst för personer med funktionsnedsättning har producerat förmedlingen av tolkningstjänster

inom ramen för den egna verksamheten från och med 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 bland annat lagen om grundläggande utbildning och patientlagen.

I sitt avgörande 276/2019* ansåg JO att FPA:s center för tolktjänst för personer med funktionsnedsättning försummat sin skyldighet att se till att det utför sina uppgifter på ett ändamålsenligt och resultatutrett sätt. Enligt JO:s uppfattning borde centret för tolktjänst för personer med funktionsnedsättning ha fortsatt att söka efter en tolk och granskat situationen vad gäller tolkresurser närmare tolkningstidpunkten i en situation där ingen tolk tidigare hade hittats för en beställning. JO framhävde att ordnandet av tolktjänst och kundens rätt till tolktjänst ska genomföras så att möjligheterna för en person med funktionsnedsättning att fungera som en jämlik samhällsmedlem främjas med alla tillgängliga medel. Även den skyldighet att göra rimliga anpassningar som avses i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning ska i mån av möjlighet beaktas i enskilda fall och i tillräcklig utsträckning vid ordnandet av service för klienter.

I ärende 3595/2019 borde FPA enligt JO ha reagerat snabbare för att säkerställa att tolklistan fungerade i en situation där den klagande inte hade en enda tolk på tolklistan och den klagande i allmänhet inte ville ha tolkar utanför tolklistan. JO beaktade dock vid bedömningen av FPA:s förfarande att svårigheterna att förmedla tolkar enligt utredningen huvudsakligen berodde på att klaganden inte hade godkänt tolken på sin tolklista eller på att tolken inte hade velat vara med på klagandens tolklista.

SOCIALFÖRSÄKRING

JO kritiserade i två avgöranden (3866/2019 och 1022/2019) FPA för obefogat dröjsmål i behandlingen av en ansökan om medicinsk rehabilitering för ett barn med svår funktionsnedsättning. JO ansåg det vara viktigt att FPA i fortsättningen på förhand beaktar och förbereder sig på att mängden arbete ökar till följd av en konkurrensutsättning så att detta inte påverkar handläggningstiderna för ansökningar och klientens rättsskydd, vilket hade skett i de fall som behandlades. Enligt JO är arbete på grund av en konkurrensutsättning i sig inte en giltig grund för att behandlingen av en ansökan tar klart längre tid än den utsatta behandlingstiden.

I ärendet 1904/2019* försumrades hörandet av en person med funktionsnedsättning som part vid behandlingen av ett ärende som gällde yrkesinriktad rehabilitering i besvärsnämnden för social trygghet. JO ansåg det vara oroväckande att det förfarande som JO ansåg vara felaktigt hade följt den etablerade praxisen. Mer om detta fall i avsnitt 5.15 Socialförsäkring.

SMÅBARNSPEDAGOGIK OCH UTBILDNING

I fallet 2720/2019* var det fråga om ett barn med svår funktionsnedsättning i sårbar ställning som inte hade fått en plats inom småbarnspedagogiken inom den tid och på det sätt som lagen om småbarnspedagogik förutsätter. BJO beslöt i sin helhetsbedömning att ge kommunen en anmärkning eftersom den hade försummat sin beslutsplikt i ärendet och inte hade börjat utreda barnets individuella behov på det sätt som föreskrivs i lagen om småbarnspedagogik. Kommunens förfarande kunde allvarligt ha äventyrat barnets individuella rättigheter. Med anledning av kommunens passiva förfarande har klagandens möjlighet att föra ärendet till domstol fördröjts avsevärt.

I avsnitt 5.18 om undervisning och kultur behandlas fall som berör brister i beslutsfattandet om särskilt stöd och assistenttjänster (4230/2019*, 1586/2019* och 2221/2020*).

Rimliga anpassningar i studentexamen

I ärende 2356/2019* föreslog ställföreträdaren för BJO för studentexamensnämnden att anvisningarna ska vidareutvecklas så att utbudet av metoder för rimliga anpassningar inte i onödan begränsas på förhand. Vid bedömningen av en provprestation skulle man uttryckligen kunna beakta att de rimliga anpassningarna är otillräckliga. Dessutom borde beaktandet av faktorer som försämrar provprestationen vid bedömningen av provet omfatta även andra situationer än att examinanden får ett underkänt vitsord i provet.

Studentexamensnämnden meddelade att den vid sin generalförsamling den 11 december 2020 ändrade bestämmelserna och anvisningarna om beaktande av skäl som försämrar provprestationen. Bestämmelserna har ändrats och preciserats på basis av avgörandet.

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. Avtalsparterna ska vidta alla behöriga åtgärder för att säkerställa tillgången till könsmedveten hälso- och sjukvård för personer med funktionsnedsättning, inklusive rehabilitering av hälsan. Konventionsstaterna ska erbjuda personer med funktionsnedsättning samma utbud, kvalitet och standard avseende hälso- och sjukvård som erbjuds andra personer.

I avgörande 1601/2020 anser BJO att man borde slopa användningen av mjölkburkar som används som säkra vattenbehållare för isolerade patienter på ett psykiatriskt sjukhus, eftersom man i synnerhet vid vård oberoende av patientens vilja bör undvika sådana metoder som kan upplevas som nedvärderande för patienten. Enligt utredningen hade användningen av sköljda mjölkburkar granskats på avdelningen och man sökte alternativ som var trevligare, men ändå säkra.

I samma avgörande ansåg BJO att man bör fatta ett överklagbart beslut om begränsning av en

isolerad patients användning av telefon, åtminstone om begränsningen sker på personalens initiativ. Enligt BJO är en isolerad patient inte i den ställningen att patientens samtycke kan betraktas som genuint frivilligt. I ärendet hade man förfarit felaktigt, vilket erkändes i sjukhusets utredning.

Fall 285/2020* handlade om brister i ordnandet av vården mellan HUS och Esbo stad i fråga om en person med intellektuell funktionsnedsättning som bodde på Rinnehemmet. Klienten hade varit tvungen att besöka stadens hälsostation och Jorvs sjukhus orimligt ofta på grund av oklarheter kring medicineringen. JO delade Valviras uppfattning om att det hade varit ändamålsenligt att ordna vården av klientens sjukdomstillstånd vid en enda verksamhetsenhet, det vill säga Esbo hemsjukhus. JO konstaterade att samkommunen i samarbete med kommunen, som ansvarar för primärvården, ska planera och utveckla den specialiserade sjukvården så att primärvården och den specialiserade sjukvården bildar en funktionell helhet. JO uppmärksammade HNS på att bestämmelserna om samarbete mellan den specialiserade sjukvården och primärvården i hälso- och sjukvårdslagen.

I samma avgörande delade JO Valviras uppfattning om att socialarbetaren borde träffa klienten minst en gång om året och kontrollera att den service som klienten får motsvarar den vård- och serviceplan som utarbetats för klienten. I fallet bedömde JO att en socialarbetare inom Helsingfors stads service för personer med funktionsnedsättning inte hade träffat klienten personligen tillräckligt ofta.

Ställföreträdaren för BJO gav i sitt avgörande 2816/2019* HUCS Psykiatri med tanke på framtiden en anmärkning om lagstridigt förfarande, eftersom beslutet om begränsning av den klagandes och patientens kontakter inte hade utarbetats och delgivits i enlighet med mentalvårdslagen.

Även i ett annat fall (373/2019*) gav BJO sjukvårdsdistriktet med tanke på framtiden en anmärkning, eftersom ett beslut om omhändertagande av den klagandes barns egendom inte till någon del hade delgetts på lagenligt sätt. Sjukhusets förfarande hade äventyrat barnets vårdnadshavares möjlig-

het att få ärendet prövat av domstol. Därför var försummelsen av delgivningen ett allvarligt fel, i synnerhet med tanke på att ett beslut om omhändertagande av egendom inte är tidsbegränsat, såsom är fallet till exempel vid begränsning av kontakter.

I sitt avgörande 2295/2019* gällande Kehitysvammaisten Tukiliitto - Inklusion Finland klagomål ansåg BJO att det är nödvändigt att SHM vid nästa uppdatering av sin handbok (Nationella grunder för överlämnande av hjälpmedel i medicinsk rehabilitering, på finska) ser över anvisningarna så att det bättre beaktar anvisningarna om individuell prövning i den punkt där det kategoriskt förbjuds att som hjälpmedel för medicinsk rehabilitering överlåta tandemcyklar avsedda att användas av två personer eller fyrehjuliga cyklar.

AVGÖRANDEN SOM GÄLLER RÖSTINGSSTÄLLENAS TILGÄNGLIGHET

JO avgjorde i början av året fyra egna initiativ, 3332/2019*, 3333/2019*, 3334/2019* och 3335/2019*, där det var fråga om brister som observerats vid de inspektioner som utfördes på röstningsställen på valdagen för Europaparlamentsvalet. JO ansåg att det var positivt att städerna Somero och Riihimäki samt kommunerna Tammela och Loppa meddelade att de vidtar korrigering åtgärder och andra utvecklingsåtgärder med anledning av inspektionsobservationerna. På grund av de korrigering åtgärder som kommunerna och städerna meddelat ledde de egna initiativen inte inom ramen för JO:s laglighetsövervakning till andra åtgärder än att JO fäste centralvalnämndernas och kommun- och stadsstyrelsernas uppmärksamhet vid de problem för tillgång och tillgänglighet som de faktorer som konstaterats i inspektionsprotokollet medför samt vid tryggheten av valhemligheten.

I sitt klagomålsavgörande 2614/2019* fäste JO Tammerfors stads och dess centralvalnämnds uppmärksamhet vid tillgängligheten vid förhandsröstningsställen, eftersom de gamla tunga dörrarna i ämbetshuset orsakade problem med



Trappa som leder till röstningsstället vid Europaparlamentsvalet, i Tammela (vänster) och i Loppis (höger).

tillgängligheten. JO ansåg det vara positivt att Tammerfors stad har vidtagit åtgärder för att förbättra tillgängligheten vid ingången till ämbetshuset.



Avskärmat röstningsställe vid Europaparlamentsvalet, kommunkansliet i Jockis.

3.5

Nationellt besöksorgan 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 (MRC), som finns i anslutning till riksdagens justitieombudsmans kansli och Människorättscentrets människorättsdelegation, uppfyller de krav som ställs i det fakultativa protokollet avseende nationella tillsynsorgan och i vilka det hänvisas till de s.k. Parisprinciperna.

Besöksorganets uppgift är att inspektera ställen där personer är eller kan hållas frihetsberövade. Avsikten har varit att ge det fakultativa protokollet ett mycket brett tillämpningsområde. Tillämpningsområdet omfattar exempelvis förvarsenheter för utlännningar, 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 minnesjukdomar, i syfte att förebygga att dessa personer behandlas illa eller att deras självbestämmanderätt kränks.

I det fakultativa protokollet betonas regelbundna inspektionsbesök som ett sätt för nationella besöksorgan att förebygga tortyr och annan förbjuden behandling. Det nationella besöksorganet har befogenheter att ge myndigheterna rekommendationer i syfte att frihetsberövade personer ska behandlas bättre och leva i bättre förhållanden samt i syfte att förebygga verksamhet som

förbjuds enligt konventionen mot tortyr. Besöksorganet ska även kunna komma med förslag och utlåtanden om existerande eller planerad lagstiftning.

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

Egenskap av nationellt besöksorgan har justitieombudsmannen något mer omfattande befogenheter än i den övriga laglighetsövervakningen. Enligt grundlagen är justitieombudsmannen behörig att övervaka privata aktörer bara i det fallet att de sköter ett offentligt uppdrag. Behörigheten som nationellt besöksorgan omfattar däremot också andra privata aktörer när de driver verksamhetsställen där personer är eller kan hållas frihetsberövade, antingen med stöd av ett beslut av en myndighet eller på dess uppmaning eller med dess samtycke eller medgivande. I denna definition ingår t.ex. förvarsplatser för frihetsberövade personer ombord på fartyg eller i anslutning till vissa publikevenemang, och flygplan eller andra fortskaffningsmedel i privata personers besittning eller ägo som används för att transportera frihetsberövade personer.

På justitieombudsmannens kansli har man ansett det 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. Om man inrättade en fristående enhet vid justitieombudsmannens kansli

skulle den bli mycket liten. I praktiken skulle det inte heller vara möjligt att få ihop all den sakkunskap som krävs. Dessutom skulle antalet inspektioner bli betydligt mindre.

Inspektionsverksamheten och justitieombudsmannens 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. Därför är det viktigt att all kanslipersonal vars uppgiftsområde omfattar verksamhetsställen som ingår i tillämpningsområdet för det fakultativa protokollet också deltar i det nationella besöksorganets arbete. I praktiken innebär detta majoriteten av kansliets föredragande, 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.

I verksamhets- och ekonomiplanen för riksdagens justitieombudsman 2019–2022 konstateras det att man under planeringsperioden ska vara beredd på en ökning av personalresurserna inom det nationella besöksorganets uppgiftsområde. Justitieombudsmannen har dock inte föreslagit några anslag för nya tjänster i budgetpropositionerna för 2018 eller 2019. Detta har huvudsakligen berott på de sparmål som kanslikommissionen ställt upp. År 2019 förekom många försummelser på serviceenheter för äldre personer. Riksdagen gav justitieombudsmannens kansli tilläggsfinansiering för att utöka övervakningen av äldre personers rättigheter 2019. Under 2019 uppdagades nya försummelser och nedläggningar av serviceenheter för äldre personer. Justitieombudsmannens kansli fick tilläggsfinansiering 2020 för att kunna inrätta nya tjänster. Av de nya tjänsterna inriktades tre på övervakning av äldre personers rättigheter. Detta innebär ett resurstillskott även för det nationella besöksorganet, då en stor del av inspektionerna på

enheter för äldre utförs inom ramen för det nationella besöksorganets mandat.

3.5.2 VERKSAMHETSMODELL

Justitieombudsmannen har organiserat det nationella besöksorganet så att det inte finns någon egen enhet på kansliet för tillsynsuppgiften. För att effektivisera det nationella besöksorganets koordinering har justitieombudsmannen beslutat att koncentrera en föredragandes hela arbetsinsats på detta. Från och med början av 2018 har referendarierådet *Iisa Suhonen* varit heltidsanställd koordinator och huvudföredragande för det nationella besöksorganets koordineringsuppgifter. Från och med den 1 januari 2018 har justitieombudsmannen dessutom utnämnt referendarierådet *Jari Pirjola* och äldre JO-sekreterare *Pia Wirta* till att vid sidan av sina övriga uppgifter sköta de uppgifter som tillhör koordinatören för det nationella besöksorganet tills vidare.

Justitieombudsmannen har dessutom utnämnt ett internt Opcat-team inom kansliet. I teamet ingår huvudföredragande inom de uppdragsområden där justitieombudsmannen utför inspektionsbesök på verksamhetsställen som avses i det fakultativa protokollet. I teamet ingår tio medlemmar och det leds av huvudkoordinatören.

Utomstående experter har fått sätta sig in i det nationella besöksorganets inspektionsverksamhet. Det nationella besöksorganet har för närvarande 12 utomstående hälsovårdsexperter inom psykiatri, ungdomspsykiatri, äldrepsykiatri, rättspsykiatri, geriatrik och utvecklingsstörningsmedicin. Dessutom kommer tre utomstående experter från människorättskommittén för personer med funktionsnedsättning (VIOK) som lyder under människorättsdelegationen vid Människorättscentret. Deras sakkunskap används då det nationella besöksorganet inspekterar enheter där rättigheterna för personer med funktionsnedsättning begränsas. Dessutom har fem erfarenhetsexperter utbildats. Tre av dem har erfarenheter av socialvårdens slutna anstalter för barn och unga och två har sakkunskap som används vid hälso- och sjukvårdsinspektioner.

3.5.3 INFORMATION OM VERKSAMHETEN

Det nationella besöksorganet har en egen broschyr. Broschyren publiceras tills vidare på finska, svenska, engelska, estniska och ryska.

Protokollen över det nationella besöksorganets inspektionsbesök har sedan början av 2018 publicerats på justitieombudsmannens allmänna webbplats. Justitieombudsmannen informerar oftare än förut om inspektionsbesöken och därmed sammanhängande frågor i sociala medier.

3.5.4 UTBILDNING

Under berättelseåret deltog anställda vid justitieombudsmannens kansli i följande evenemang eller utbildningar som hängde samman med det nationella besöksorganets uppdrag:

- Rättigheter för personer med funktionsnedsättning – två teman var det utmanande beteendet och självbestämmanderätten hos personer med intellektuell funktionsnedsättning samt åldrande och intellektuell funktionsnedsättning (utbildare var FD, PsL, specialistpsykiolog i neuropsykologi Oili Sauna-aho)
- CPT:s (Europeiska kommittén mot tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning) verksamhet under coronapandemin (kansliets egen utbildning)
- Begränsningar inom hälso- och äldreomsorgen samt för personer med funktionsnedsättning (kansliets egen utbildning)
- distansseminarier, där diskussionen handlade om de nationella tillsynsorganens roll i att skapa enhetliga standarder för slutna anstalter i projektet EU Project: Improving judicial cooperation across the EU through harmonised detention standards - The role of National Preventive Mechanisms (2019–2021).

Utöver det ovan nämnda får nya arbetstagare alltid en separat introduktion i det nationella besöksorganets mandat och tillsynsarbete.

3.5.5 NORDISKT OCH INTERNATIONELLT SAMARBETE

De nationella besöksorganen i de nordiska länderna sammanträder regelbundet, två gånger per år. Besöksorganen har sammanträtt under olika aktuella teman. Norges nationella besöksorganet ordnade ett möte i Oslo i januari 2020. Temat var barnens rättigheter och begränsningsåtgärder som riktar sig mot barn. Därpå följande möten ordnades på distans p.g.a. coronapandemin. Mötet i augusti 2020 behandlade de nationella besöksorganens erfarenheter av inspektionsverksamheten under coronapandemin. Deltagarna såg det som angeläget att sammanträda en gång till i slutet av året för att följa upp hurdana nya inspektionsmetoder de olika nationella besöksorganen hade utvecklat. Temat behandlades vid följande distansmöte i november 2020.

Det nationella besöksorganets rapport från 2019 lämnades för kännedom till FN:s underkommitté mot tortyr (SPT, The UN Subcommittee on Prevention of Torture).

Utrikesministeriet skickade 31.3.2020 justitieombudsmannen anvisningar som godkända av SPT gällande coronapandemin. Anvisningarna gavs till det fakultativa protokollets parter och de nationella besöksorganen och de gällde alla inrättningar och lokaler där det finns frihetsberövade personer samt karantäner.

SPT skickade ett brev daterat 9.4.2020 till de nationella besöksorganen med en begäran om information om deras åtgärder för att utöva sitt tillsynsuppdrag under coronapandemin och om hur de av SPT godkända anvisningarna hade beaktats. Finlands nationella besöksorgan svarade SPT i ett brev daterat 30.4.2020 (2407/2020). Brevet delgav SPT bl.a. att man utarbetat ett modellbrev för det nationella besöksorganets användning, med vilket man begär om en utredning av platser för frihetsberövande om hur coronapandemin har påverkat anstaltens verksamhet samt de frihetsberövades rättigheter och bemötande. Brevets foljebrev handlade om SPT:s anvisningar och principerna som CPT publicerade 20.3.2020 gällande hur frihetsberövade behandlas under coronapandemin,

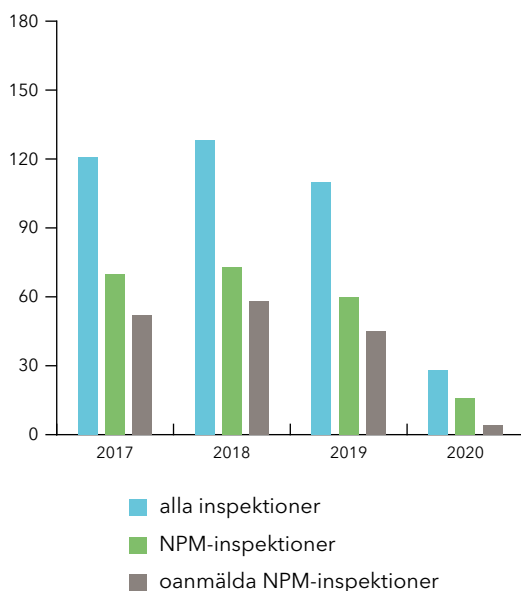
CPT/Inf/2020/13. Övriga åtgärder som tas upp i brevet beskrivs nedan i olika punkter.

Det nationella besöksorganet skickade på begäran två sammandrag till publikationen European NPM Newsletter om särskilda teman som behandlades i nyhetsbrevet. Det ena, som handlade om övervakningen av hur äldre fångar behandlas, utkom i november 2021 (European NPM Newsletter new series issue no. 8.) Det andra, som handlade om övervakningen av boendeserviceenheter för äldre personer, utkom i februari 2021 (1/2021).

3.5.6 INSPEKTIONSVERKSAMHET

Undantagsförhållanden utlystes i Finland 16.3.2020 med anledning av coronapandemin. Justitieombudsmannen ansåg att säkerheten för de frihetsberövade och den personal som arbetar vid enheterna eller de anställda vid justitieombudsmannens kansli/det nationella besöksorganet inte kunde tryggas tillräckligt väl för att de fysiska besöken skulle vara riskfria under undantagsförhållandena. Därför avbröts det nationella besöksorganets fysiska besök. Endast några inspektioner hann utföras i början av året, före avbrottet. Det fanns inga separata karantänanläggningar i Finland och därför förelåg inget behov för sådana inspektioner. Däremot hade behovet av övervakning inom äldreomsorgen vuxit sig större under pandemin. Metoderna för genomförandet var dock annorlunda än vid andra tillfällen. Se avsnitt 4 för dessa samt distansinspektioner på enheter för personer med funktionsnedsättning (Ärenden som gäller coronaviruset). Inom övriga förvaltningsområden fortsatte inspektionsuppdraget främst genom att man samlade in information och genom att man begärde utredningar av övervakningsobjekten. Dessa redogörs för i de punkter som behandlar olika förvaltningsområdena.

Den avtagna inspektionsverksamheten ger tillfälle att blicka tillbaka och utvärdera effekterna av det nationella besöksorganets tillsynsuppgift 2015–2020, dvs. den tid som justitieombudsmannen har fungerat som nationellt besöksorgan. De följande avsnitten tar upp inspektionsteman för varje förvaltningsområde som man måste upp-



Inspektioner 2017–2020

märksamma år efter år, eller mer sällsynta teman som har stor betydelse för hur frihetsberövade personer behandlas. Samtidigt lägger man fram åtgärder som har vidtagits vid inspektionsobjekten eller på nationell nivå efter det nationella besöksorganets inspektioner och justitieombudsmannens rekommendationer.

3.5.7 POLISENS FÖRVARINGSLOKALER

Under berättelseåret genomfördes två inspektioner på distans: polisinspektionen i Lappland (2957/2020*) och polisinspektionen i Österbotten (4602/2020*). Handlingarna beställdes i förväg från polisinspektionerna och den egentliga inspektionen gjordes via en skyddad distansförbindelse från Polisstyrelsens lokaler. Vid båda inspektionerna behandlades frågor som gällde frihetsberövade – särskilt registrering av frihetsberövande och hur coronapandemin hade beaktats i polisinspektionens verksamhet inklusive polisfängelserna. Vid

inspektionen av polisinsrättningen i Österbotten framkom det att massexponeringar hade lett till karantän för 60–70 polismän varpå man tillfälligt hade blivit tvungen att stänga polisfängelset i Seinäjoki.

Under berättelseåret besökte man dessutom polisinsrättningen i Helsingfors för att bekanta sig med renoveringsplanerna för polisfängelset i Böle (1706/2020). Renoveringen ska vara klar under 2021, varefter polisinsrättningen avstår från tillnyktringsstationen i Tölö varvid förvaringen av alla frihetsberövade koncentreras till Böle.

Polisfängelserna har ingen egen hälso- och sjukvård. Bl.a. på grund av detta underrättades Polisstyrelsen om ett meddelande till fångarna från Enheten för hälso- och sjukvård för fångar (VTH), och man föreslog att även frihetsberövade som hålls i förvar hos polisen skulle få motsvarande information. Polisstyrelsen delgavs även CPT:s principer (Europeiska kommittén mot tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning) för behandlingen av frihetsberövade personer under coronapandemin. Senare skickade Polisstyrelsen till justitieombudsmannen ett styrningsbrev som var anvisat till polisinsrättningarna, där man bl.a. behandlar förebyggande av spridning av en farlig smittsam sjukdom i polisfängelserna. Ett meddelande om coronapandemin som var avsett att ges till frihetsberövade hade bifogats till anvisningen och det baserade sig på VTH:s anvisning. Därtill hade man bifogat CPT:s principer till anvisningen.

Avsikten är att den efterlängtnade totalreformen av lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen ska behandlas av riksdagen 2021.

Riksdagens förvaltningsutskott gav ett utlåtande till grundlagsutskottet om justitieombudsmannens årsberättelse för 2019 (FvUU 1/2021 rd). Utskottet ansåg det positivt att laglighetsövervakarnas övervakning av polisen har påverkat utvecklingen av polisverksamheten och att polisförvaltningen regelbundet har vidtagit åtgärder för att rätta till missförhållanden som blivit synliggjorda genom JO:s avgöranden. Detta torde även

gälla inspektionerna av polisens förvaringslokaler som utförs av JO och det nationella besöksorganet. Nedan behandlas hur observationerna från det nationella besöksorganets inspektioner i polisens förvaringslokaler och justitieombudsmannens rekommendationer utifrån dem har påverkat polisfängelsernas verksamhet under perioden 2015–2020.

FÖREBYGGANDE AV DÖDSFALL I HÄKTET

JO har på eget initiativ utrett frågor som gäller dödsfall i häkten. I sitt beslut 2019 uppmanade JO bl.a. Polisstyrelsen att förbättra förebyggandet och uppföljningen av sådana fall (4103/2016*). Myndigheternas utredningar till JO redogjorde följande åtgärder:

- Polisstyrelsen meddelade att den uppdaterar sina anvisningar för att säkerställa information om dödsfallen i häktet. Dessutom meddelade Polisstyrelsen att den kommer att utreda nya tekniska lösningar som förbättrar förvaringssäkerheten. Polisen ämnar överlag fokusera på att utveckla förvaringsverksamheten under 2020.
- Även riksåklagaren har sett över sina anvisningar om åklagarens roll i utredningar som gäller dödsfall i häkte.
- Justitieministeriet meddelade att reformprojektet för lagarna om förundersökning och tvångsmedel inleds 2020. JO:s ställningstaganden beaktas också i de pågående reformerna av lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen och av lagen om utredande av dödsorsak.

FÖRVAR AV HÄKTADE I POLISFÄNGELSE

Justitieombudsmannen har länge kritiserat förvaringen av häktade i polisens lokaler som inte lämpar sig för långvarigt boende. Även CPT har fäst allvarlig uppmärksamhet vid detta under sina besök i Finland. Synliggörandet av frågan har antligen gett resultat.

Sedan den 1 januari 2019 har man inte längre fått hålla en häktad i polisens förvaringslokal

längre än i sju dygn, om det inte motiveras av exceptionellt vägande skäl prövade av domstol. Lagändringen har förkortat förvaringstiderna för frihetsberövade i polisfängelset enligt JO:s iakttagelser i samband med inspektionerna.

Enligt justitieministeriet kommer lagstiftningen som gäller placering av häktade i fängelse att förnyas ytterligare. Målet är att häktade från och med 2025 inte längre ska förvaras i polisens förvaringslokaler efter häktningsrättegången, utan i fängelse. Förvaringstiden i polisens lokaler skulle förkortas till fyra dygn.

SEPARERING AV UNDERSÖKNINGSANSVAR OCH FÖRVARINGSANSVAR

Vid nästan alla inspektioner i polisens förvaringslokaler upptäckte justitieombudsmannen att utredarna i det ifrågavarande brottmålet på olika sätt fortsätter att delta i sådana uppgifter som hör samman med förvaringen av den frihetsberövade personen. JO har förutsatt, att undersökningen av brottmål och uppgifter som hör samman med förvar av en frihetsberövad person tydligt skiljs åt från varandra.

- Efter JO:s inspektioner har polisinrättningarna vidtagit åtgärder för att beakta JO:s iakttagelser i fråga om verksamheten och anvisningarna. T.ex. kommer förvaringslokalernas nya ordningsstadga att ta upp separering av undersökning och förvar (1950/2019*, 1954/2019*, 3622/2019*, 3623/2019*).
- Enligt de uppgifter som JO fått kommer separeringen av undersökningsansvar och förvaringsansvar att vara ett av målen för reformen av lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen.

DEN FRIHETSBERÖVADES RÄTTSSKYDD

Beklagligt ofta har det framkommit vid inspektionerna att den frihetsberövade inte informeras om sina rättigheter. JO har också ofta varit tvungen att fästa polisinrättningarnas uppmärksamhet vid att personalen vid polisfängelset ska behärska de förfaranden för beslutsfattande och ändrings-



Rena lakan och ett laminerat informationsblad om den frihetsberövades rättigheter i en cell för frihetsberövade.

sökande som förutsätts i lagstiftningen. En tjänsteman är skyldig att identifiera situationer som kräver ett skriftligt beslut. Det har inte heller funnits skriftlig information i polisfängelserna om de myndigheter som övervakar verksamheten i polisfängelserna.

Polisstyrelsen skickade i november 2017 ett styrningsbrev till alla polisinrättningar om sådant som ska beaktas i polisens förvaringslokaler. Brevet innehöll 17 korrigeringsuppmaningar som främst baserade sig på observationer från JO:s och Polisstyrelsens laglighetsövervakning. Vid JO:s inspektioner 2018 konstaterades konsekvent brister i hur uppmaningarna i Polisstyrelsens styrningsbrev hade verkställts i olika polisfängelser. Polisinrättningarna ombads meddela JO hur de har verkställt styrningsbrevets uppmaningar efter inspektionen. De här meddelandena redogjorde i regel för sådana åtgärder som vidtagits i polisfängelset som hade som syfte att förbättra de frihetsberövades rättsskydd.

Vid inspektionerna 2019 konstaterade man åter att åtgärderna i Polisstyrelsens styrningsbrev inte hade genomförts till alla delar. Exempelvis ska den frihetsberövade vid sin ankomst utan dröjsmål informeras om omständigheterna i förvaringslokalen. I detta syfte ska personen få en blankett med information om den frihetsberövades rättigheter och skyldigheter samt ordningsstadgan. Överläm-



Typiskt polishäkte för berusade personer och modern cell för brottsmisstänkta.

nandet av informationen ska dokumenteras. Trots detta konstaterades det brister i informationen i sex inspekterade polisfängelser av nio. Polisinrättningarna ombads meddela sina åtgärder i anslutning till JO:s ställningstaganden gällande brister i lämnandet av information och genomförandet av egenkontroll.

- Bl.a. meddelade man JO att polisinrättningen kommer att instruera förvaringslokalens väktare så att de i samband med ankomsten informerar alla om det väsentligaste om omständigheterna och verksamheten i förvaringslokalen. Skriftliga anvisningar finns i fortsättningen tillgängliga vid ankomstrummets disk i samband med att den häktade anländer till förvaringslokalen (3621/2019*).
- Polisinrättningarna meddelade också hur egenkontrollen kommer att genomföras. Det sker t.ex. så att cheferna och enheten för juridiska frågor regelbundet granskar blanketter för gripande och uppmärksammar personalen på brister i anteckningarna om det förekommer sådana (1950/2019*, 1954/2019*).

CELLER OCH DERAS UTRUSTNINGSNIVÅ

OA har betonat att omständigheterna i alla polisens förvaringslokaler ska ordnas så att de krav som ställs i lagen om behandlingen av personer i



Anmälan på en anslagstavla i en förvaringslokal om användningsförbud för en cell på grund av trasig larmknapp.

förvar hos polisen och de rättigheter som den frihetsberövade garanteras uppfylls. Det finns inga uttryckliga bestämmelser om att brottsmisstänkta ska ha bättre omständigheter än de som tagits i förvar på grund av berusning, varken i lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen eller annanstans. De facto är förvaringslokalerna för berusade dock i regel klart kargare än cellerna för brottsmisstänkta. I allmänhet finns det inga möbler i celler för berusade, endast en madrass på golvet, medan de som gripits på grund av brottsmisstanke i allmänhet har en (betong)säng med

madrass och sängkläder samt en bordsyta. Cellerna för berusade har kameraövervakning, medan personer som misstänks för brott i regel har celler utan kameraövervakning.

JO har under årens lopp tagit upp olika slag av brister i polisens förvaringslokaler. En del av dessa är sådana som polisinspektionen knappast har möjlighet att påverka, såsom avsaknad av naturligt ljus. Vissa brister har varit sådana att JO har avrått användning av cellen tills bristen har åtgärdats. Sådana fall har handlat om att larmknappen eller samtalsförbindelsen varit trasig eller att larmknappen saknas helt. Förvaringen av häktade i polisfängelse har också krävt att omständigheterna förbättras.

- En tvättmaskin och en torktumlare anskaffades till ett polisfängelse för att frihetsberövade skulle kunna tvätta och torka sina kläder. Den som blivit frihetsberövad får Polisstyrelsens anvisning i samband med sin ankomst, där det bl.a. finns information om rätten att tvätta kläder i förvaringslokalen. Anvisningen finns tillgänglig på 17 språk (849/2018*).

I framtiden torde JO också i större utsträckning än tidigare fästa uppmärksamhet vid att omständigheterna för frihetsberövade bättre motsvarar kraven på bostadsutrymmen. JO:s beslut 2.9.2020 (5680/2018*), som grundade sig på en inspektion av polisens förvaringslokaler (4392/2018*), påvisar detta. JO konstaterade i sitt avgörande bl.a. att när en frihetsberövad enligt bestämmelserna ska serveras en måltid ska omständigheterna i cellen vara sådana att hen inte behöver äta den på golvet eller stående. Detta gällde inte endast den förvaringslokal som varit föremål för granskningen, enligt JO:s uppfattning.

JO ansåg det motiverat att Polisstyrelsen utreder andra myndigheters lösningar för isoleringsrum och anskaffar möbler centraliserat vid tillfälle eller åtminstone handleder polisinspektionerna i fråga om anskaffningar. JO sade sig förstå att polisinspektionen inte till alla delar har haft möjlighet att påverka situationen genom egna åtgärder, särskilt efter att lokalerna har färdigställts. Detta framhäver vikten av omsorgsfull planering av lokalerna och ställer också krav på godkännandet för lokalernas användning.



Frihetsberövade har möjlighet att tvätta sina kläder i vissa polisfängelser.

UTOMHUSPLATSERS LÄMPLIGHET FÖR UTOMHUSVISTELSE

Polisfängelsernas platser för utomhusvistelse är i regel små. En del av utomhusplatserna är väl stängda och skyddade. Vissa av dem saknar möjlighet att se ut. JO ifrågasätter om vistelse på en sådan plats kan kallas utevistelse. Även CPT fäste uppmärksamhet vid detta under sitt besök i Finland hösten 2020 och konstaterade att ingen av de polisinspektioner som var föremål för besöket erbjöd lämpliga omständigheter för längre förvaring, vilket huvudsakligen berodde på att det saknades verkliga möjligheter att vistas utomhus.

Det bör också fästa uppmärksamhet vid att man gör godtagbara lösningar när lokalerna renoveras grundligt. Även om vore fråga om en tillfälligt lösning ska minimikraven som fastställs i lagen uppfyllas. En renovering är inte heller en sådan överraskande undantagssituation som skulle berättiga till att en frihetsberövad saknar möjlighet att vistas utomhus.

Av polisinspektionernas utredningar till JO kan man dra slutsatsen att även om ett polisfängelse renoveras i mycket stor omfattning, kan de befintliga byggnadernas grundläggande lösningar bara ändras i begränsad utsträckning. Polisinspektionerna har svårigen någon möjlighet att påverka utomhusplatsernas storlek eller konstruktioner.



Bilderna visar exempel på olämpliga utrymmen för utomhusvistelse i polisfängelser.

Däremot har man reagerat på JO:s rekommendationer om förbättring av renlighetsnivå i polisfängelserna och förbättrat den.

MATHÅLLNING

Vid inspektionerna av polisfängelserna har man också fäst uppmärksamhet vid mathållningen och måltidsintervallerna, som ibland varit långa. JO har konstaterat att man i förvaringslokalerna bör fästa särskild uppmärksamhet vid kosten och måltidsintervallerna för sådana frihetsberövade vars hälsotillstånd kräver det, såsom personer med diabetes. JO bad inrikesministeriet bedöma om den rådande praxisen och de gällande bestämmelserna tryggar en hälsosam, mångsidig och tillräcklig kost för frihetsberövade i alla situationer (59/2018).

Undersökningarna har också gett upphov till frågan om hur polisfängelsernas mathållning borde bedömas ur livsmedelslagstiftningens synvinkel. BJO undersökte ärendet på eget initiativ (39/2018). BJO ansåg att det är motiverat att Polisstyrelsen tillsammans med det dåvarande Livsmedelssäkerhetsverket Evira (från och med den 1 januari 2019 Livsmedelsverket) utreder vilka krav livsmedelslagstiftningen ställer på polisfängelsernas mathållning som helhet och med beaktande av

särskilda lokala arrangemang. BJO konstaterade också att det torde finnas skäl att beakta de omständigheter som framkommer i samband med utredningen när lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen samt bestämmelser och anvisningar som utfärdats med stöd av lagen förnyas. Polisstyrelsen konstaterade som sin synpunkt att livsmedelssäkerheten inte förverkligades till fullo vid alla polisfängelser. Polisstyrelsen meddelade att den fortsätter att utreda ärendet tillsammans med Evira.

BJO har också, i ett avgörande för ett klagomål, föreslagit att polisen gottgör den olägenhet som åsamkats de klagande, då polisen allvarligt hade försummat sin skyldighet enligt polislagen att ombesörja mathållningen i ett polisfängelse. Fyra personer hade med stöd av polislagen tagits i förvar och varit frihetsberövade i 19 timmar. Under denna tid fick personerna ingen mat. Polisinrättningen meddelade att den kommit överens med klagandena om ersättning för olägenhet och att den betalat dem ekonomisk ersättning.

ANORDNANDE AV HÄLSO- OCH SJUKVÅRD I POLISENS FÖRVARINGSLOKALER

Arrangemangen för hälso- och sjukvård lämnar mycket övrigt att önska i alla polisfängelser. De flesta polisfängelserna har inga regelbundna besök av hälso- och sjukvårdspersonal. Polisinsrättningarna har däremot gjort olika arrangemang med aktörer inom den offentliga hälso- och sjukvården eller den privata hälso- och sjukvården för att trygga hälso- och sjukvården för frihetsberövade.

Frihetsberövade personer genomgår ingen hälsoundersökning vid ankomsten och deras hälso-tillstånd granskas i övrigt endast på begäran under tiden för frihetsberövandet. JO har åtminstone sedan 2016 rekommenderat att alla som tagits i förvar för över ett dygn ska genomgå en hälsoundersökning vid ankomst också i polisens förvaringslokaler.

Även CPT har i de preliminära kommentarerna från sitt besök hösten 2020 sett det som problematiskt att hälso- och sjukvårdspersonal saknas, särskilt för häktade som fortsättningsvis inte genomgår någon systematisk och rutinmässig hälsoundersökning när de anlände till anstalten. Detta har inte utförts ens på sådana platser där en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården regelbundet håller mottagning. Inte heller Polisstyrelsen hade rekommenderat hälsoundersökningar i sitt tidigare nämnda styrningsbrev. Detta kommer dock att förbättras vid åtminstone en polisinsrättning. Polisinsrättningen meddelade efter inspektionen att den inlett diskussioner om möjligheten att ordna ett möte med en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården (1201/2019*) för alla som hålls i förvar längre än 24 timmar vid stadens tillnyktringsstation som verkar i anslutning till en huvudpolisstation.

Vid inspektioner i polisfängelser har man också observerat att frihetsberövade inte har informerats om sin rätt att med tillstånd av en läkare som polisen ordnat få hälso- och sjukvård i förvaringslokalerna på egen bekostnad. Detta beror på att personalen vid polisfängelset inte har varit medveten om denna bestämmelse i lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen.

JO har tagit upp saken vid sina inspektioner och Polisstyrelsen har också gett polisinsrättningarna anvisningar om detta i sitt tidigare nämnda styrningsbrev. Polisinsrättningarna har senast efter JO:s granskning meddelat att de till denna del kommer att komplettera sina anvisningar (1382/2017, 2487/2018*) eller att ärendet kommer att tas upp i samband med personalutbildningen (2982/2019*).

Väktarna i polisfängelser har i stort sett inte fått någon utbildning om utdelning av läkemedel, även om de ständigt måste göra det. JO har ansett att detta är mycket problematiskt med tanke på både de frihetsberövades och arbetstagarnas rättsskydd. Polisstyrelsen har äntligen börjat rätta till situationen. Målet har varit att alla väktare har genomgått utbildningen före juni 2019.

Även polisinsrättningarna har efter JO:s inspektioner insett att de har ansvar för att se till att de anställda har tillräcklig kompetens i sina arbetsuppgifter. Polisfängelserna har börjat samarbeta med olika aktörer i fråga om läkemedelsbehandlingen, vilket framgår av anmälningar som inlämnats till JO:

- En polisinsrättning har till JO lämnat in en plan för läkemedelsbehandling i polisfängelse, vilket enligt uppgift är den första som utarbetats för läkemedelsbehandling i polisfängelse (1488/2018*).
- En polisinsrättning meddelade att den hade börjat förbereda att yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården delar ut läkemedel i polisfängelserna inom polisinsrättningens område, eftersom Polisstyrelsens utbildning i läkemedelsutdelning dragit ut på tiden (2485/2018*).
- Enligt en polisinsrättning delar den prehospitala akutsjukvården ut läkemedlen på daglig basis i polisfängelset, vilket ger klienterna möjlighet att träffa yrkesutbildad personal inom hälso- och sjukvården (2490/2018*).
- Läkemedelsutdelningen till de frihetsberövade genomfördes så att polisinsrättningen samarbetade med samkommunens prehospitala akutsjukvård och genom att en akutvårdare delade ut läkemedlen i dosetter. En sjuksköta-

re som inledde sitt arbete för samkommunen hade dessutom i uppgift att dela ut psykofarmaka i polisfängelset (3332/2018*).

- En polisinsrättning meddelade att stadens tillnyktringsstation, som ligger bredvid huvudpolisstationens förvaringslokal för berusade, skötte hälso- och sjukvården för de frihetsberövade personerna i polisfängelset. De frihetsberövade ombads ge sitt samtycke till att patientuppgifter lämnas ut till tillnyktringsstationen. Alla läkemedel som delades ut levererades via tillnyktringsstationen. Utdelningen sköttes av en väktare vid polisfängelset som hade fått Polisstyrelsens utbildning i läkemedelsutdelning (2982/2019*).

Polisfängelserna uppvisar också en stor variation i hur man registrerar läkemedlen som delas ut. Det ovan nämnda brevet från Polisstyrelsen till polisinsrättningarna 2017 innehåller anvisningar även om den här saken. Yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården som arbetar i ett polisfängelse har inte haft tillgång till polisinsrättningens elektroniska patientdatasystem, utan anteckningarna har kunnat göras för hand på papper. Ett undantag från detta kan vara ett arrangemang där ansvaret för polisfängelsets hälso- och sjukvård har överförts till tillnyktringsstationens personal. I sådana fall har tillnyktringsstationens personal registrerat anteckningar om de frihetsberövades läkemedelsbehandling i tillnyktringsstationens patientdatasystem (2982/2019*). Även i det här avseendet har det äntligen gjorts framsteg, i och med att en polisinsrättning meddelade JO att den har anskaffat ett datasystem för hälso- och sjukvård till polisfängelsets hälso- och sjukvårdspersonal. Systemet torde tas i bruk 2021 (1488/2018*).

JO har också vid inspektionerna lyft fram att de som arbetar i polisfängelset inte har rätt att få den frihetsberövades hälsouppgifter utan dennas uttryckliga skriftliga samtycke. Polisstyrelsen har gett polisinsrättningarna anvisningar om detta. Polisstyrelsen har instruerat att väktare eller polismän som är delaktiga i skötseln av en frihetsberövad persons mediciner eller annan vård ska begära den frihetsberövades skriftliga samtycke till behandlingen av dennas hälsouppgifter. Anvis-

ningsbrevet hade en modellblankett som bilaga, med vilken den frihetsberövade ger sitt samtycke till att dennas hälsouppgifter får behandlas. I samband med inspektionerna utreddes hur väl detta har verkställts i polisfängelserna. Vissa inrättningar hade blanketten, men den användes inte. Först efter JO:s inspektion har polisinsrättningarna vidtagit åtgärder för att rätta till saken och påmint polisfängelsets personal om användningen av samtyckesblanketten (2487/2018*, 2489/2018*, 3332/2018*).



Cellerna i polisinsrättningens tillfälliga modulfängelse är inhysta i containrar.

SENATFASTIGHETER SOM HYRESVÄRD FÖR FÖRVARINGSLOKALERNA

Senatfastigheter är hyresvärd för statens ämbetsverk och inrättningar. Det här gäller även polisens förvaringslokaler, fängelser, statliga skolhem och statliga rättspsykiatriska sjukhus. Under sina inspektioner får JO ofta höra att brister i hyreslokalerna inte kan avhjälpas utan Senatfastigheters medverkan. Ett exempel på detta är utredningen i ett ärende som undersökts på eget initiativ (5680/2018*), enligt vilken det var utmanande att bedriva verksamhet i tillfälliga lokaler, vilket berodde på omständigheter som polisinsrättningen i Inre Finland inte hade möjlighet att påverka genom egna åtgärder. Enligt utredningen hade

Polisstyrelsen upprepade gånger krävt korrigerande åtgärder av Senatfastigheter i fråga om s.k. modulfängelser. Polisstyrelsen hade inte möjlighet att vidta egna korrigerande åtgärder.

BJO utredde på eget initiativ Senatfastigheters rättsliga ställning och eventuella ansvar för förvaltningen och underhållet av förvaringslokalerna för frihetsberövade personer och andra lokaler som används av staten (6870/2019*). I sitt avgörande konstaterade BJO bl.a. att statens interna avtal ur laglighetsövervakningens synvinkel kan bidra till att fördunkla ansvaret för de aktörer som de facto utövar bestämmande inflytande över att lokalerna uppfyller kraven på lagenlighet.

Exempelvis är det alltid staten som i sista hand ansvarar för hur anhållna behandlas och för ändamålsenligheten i förvaringslokalerna för frihetsberövade. Statens interna arrangemang påverkar inte statens ansvar. Juridiska frågor i anslutning till Senatkongressens verksamhet har blivit föremål för ett redogörelseförfarande som bestämts av riksdagen. BJO avstod därför från vidare åtgärder.

ÖVERVAKNING AV TILLSYNEN

För att inspektionsverksamheten ska vara verkställig är det viktigt att polisens förvaringslokaler inspekteras fysiskt med jämna mellanrum – också genom den laglighetsövervakning som polisen utför själv. Den egna laglighetsövervakningen vid polisinspektionerna sköts av enheterna för juridiska frågor. JO har betonat att enheterna också ska inspektera polisfängelsernas verksamhet inom sitt område.

JO gör årligen inspektionsbesök vid inrikesministeriets polisavdelning och Polisstyrelsen. Därvid har JO möjlighet att gå igenom sådana iakttagelser från inspektioner vid polisfängelser som gäller alla eller de flesta polisfängelser och som kräver mer omfattande åtgärder. Exempelvis ifrågasatte BJO 2015 om polisens interna styrning är tillräcklig, om goda förfaringsätt delvis endast sprids via justitieombudsmannens inspektioner, om ens det. Efter det här tog Polisstyrelsen en starkare roll i styrningen av polisinspektionerna och gav ut det redan vid flera tillfällen omnämnda

styrningsbrevet om saker som ska beaktas i polisens förvaringslokaler.

Lagen om behandling av personer i förvar hos polisen förutsätter att Polisstyrelsen godkänner en förvaringslokal som tillhör polisen innan den kan tas i bruk. År 2019 framgick det för JO att inga separata beslut om godkännande hade fattats inom någon polisinspektionsområde. JO bad inrikesministeriet om en utredning om godkännandet av polisens förvaringslokaler (4609/2018).

- I februari 2019 utarbetade Polisstyrelsen en plan enligt vilken man började utreda förvaringslokalernas nuvarande nivå och lämplighet för förvaring av frihetsberövade. Målet var att alla förvaringslokaler ska godkännas för sitt ändamål före utgången av 2020.
- Polisstyrelsen gav i november 2019 en anvisning om godkännande av förvaringslokaler för personer i förvar hos polisen. Anvisningen trädde i kraft 1.1.2020. I anvisningen hänvisas till JO:s och CPT:s ställningstaganden om behandlingen av personer som tagits i förvar och som bör beaktas vid godkännandet av lokaler.
- Polisinspektionerna har inspekterat polisstationernas förvaringslokaler i enlighet med planen och Polisstyrelsens anvisningar. Vid inspektionerna har observerats brister som gäller bl.a. skyddet av de frihetsberövades integritet, belysningen och avsaknaden av talkontakt. Man har också fäst uppmärksamhet vid evakueringssäkerheten. Även har en person från Polisstyrelsen förrättat syn i lokalerna. I samband med det har man konstaterat att polisinspektionernas ordningsstadgor behöver uppdateras. Polisstyrelsen har godkänt förvaringslokaler och ställt ytterligare villkor för godkännande. Besluten om godkännande har skickats till JO.

3.5.8 FÖRSVARSMAKTEN, GRÄNSBEVAKNINGSVÄSENDET OCH TULLEN

Under inspektionsbesöken i **försvarsmaktens förvaringslokaler** fäster JO uppmärksamhet vid hurudana omständigheter de frihetsberövade befinner sig i och hur de behandlas, hur de informeras om sina rättigheter och hur säkerheten sköts. JO företog inga inspektioner i dessa förvaringslokaler under berättelseåret. Försvarsmakten har alltid förhållit sig konstruktivt till justitieombudsmannens ställningstaganden och vidtagit rekommenderade åtgärder. Exempel på detta:

- Huvudstabens juridiska avdelning beredde ett dokument om den frihetsberövades rättigheter och skyldigheter samt om bestämmelser och föreskrifter gällande förvaringslokaler och frihetsberövande. Dokumentet har delgetts alla myndigheter som ansvarar för försvarsmaktens förvaringslokaler och man har med omedelbar verkan börjat dela ut dokumentet till de frihetsberövade.

Vid inspektionerna av **Gränsbevakningsväsendets och Tullens förvaringslokaler** har man fäst särskild uppmärksamhet vid att lokalerna har godkänts som förvaringslokaler för frihetsberövade och att ordningsregler har fastställts för dem. Inga inspektioner företogs i dessa förvaringslokaler under berättelseåret.

3.5.9 BROTTPÅFÖLJDSOMRÅDET

Inga inspektionsbesök företogs i fängelserna under berättelseåret på grund av coronapandemin. I stället inspekterades fängelserna på annat sätt. Avsnitt 4 behandlar denna verksamhet och coronapandemins inverkan på hela brottpåföljdsområdet (Ärenden som gäller coronaviruset).

Innan inspektionerna avbröts gjorde BJO inspektioner vid Brottpåföljdsmyndighetens centralförvaltningsenhet (1039/2020) och vid justitieminis-

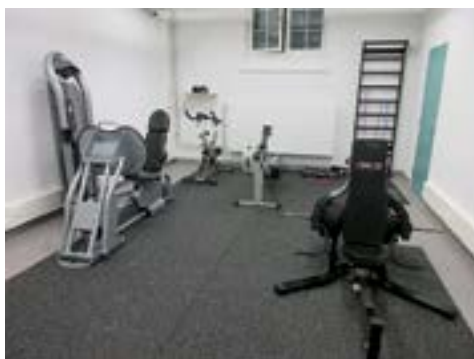
teriets avdelning för kriminalpolitik och straffrätt (1040/2020).

Av fångarnas kontakttaganden framgick att de inte fått tillräckligt med information om coronaviruset. Justitieombudsmannens kansli kontaktade Enheten för hälso- och sjukvård för fångar (VTH), till vilken det hör att ordna hälso- och sjukvård för fångar. VTH ombads ge information om hur fängelserna och fångarna hade instruerats med anledning av coronaviruset. Det framgick att VTH hade samarbetat med Brottpåföljdsmyndighetens centralförvaltningsenhet (Rise/keha) och fängelserna. Fångarna hade dock inte fått information om coronaviruset. Efter justitieombudsmannens förfrågan utarbetade VTH ett meddelande om coronaviruset som riktade sig till fångarna. Meddelandet skrevs på flera språk.

Riksdagens lagutskott gav ett utlåtande till grundlagsutskottet om justitieombudsmannens årsberättelse för 2019 (FvUU 1/2021 rd). I utlåtandet tar man bl.a. upp JO:s observationer i samband med inspektionerna som gäller problem med placeringen av organiserade kriminella grupper i vissa fängelser. Utskottet har i detta sammanhang hänvisat till sitt utlåtande om statens budgetproposition för 2021, där det har uttryckt sin oro över den strama ekonomiska situationen vid Brottpåföljdsmyndigheten (Rise) och dess inverkan på bl.a. fängelsernas säkerhet. Utskottet anser att Rises knappa personalresurser också bidrar till att fångarna får tillbringa för lite tid utanför sin cell och att de har för litet sysselsättning. Å andra sidan har utskottet ansett det vara positivt att det finns inte längre celler utan toalettskål.

Nedan följer några ämnesområden som har behandlats vid inspektioner inom brottpåföljdsområdet under perioden 2015–2020. Synvinkeln handlar den här gången om vilken inverkan inspektionernas observationer och rekommendationerna har haft på fängelsernas verksamhet, fångarnas rättigheter och omständigheter samt på lagstiftningen.

DE GRUNDLÄGGANDE OCH MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA
3.5 NATIONELLT BESÖKSORGAN MOT TORTYR



TID UTANFÖR CELLEN OCH MENINGSFULL SYSSELSÄTTNING

Justitieombudsmannens ställningstaganden och internationella rekommendationer har utgått från att fångarna ska få tillbringa en skälig tid utanför cellen, minst åtta timmar per dygn. Under den tiden ska de erbjudas meningsfull och utvecklande verksamhet, t.ex. arbete, rehabilitering, utbildning och motion. Fängelserna har informerats om att det inte är acceptabelt eller lagligt att låta fångarna sitta sysslolösa i sina celler. Det är ofta fråga om knappa resurser i fängelserna, inte om okunnighet om lagens innehåll eller ovilja att ordna sysselsättning för fångarna. Ibland kan också bättre planering och organisering av arbetet ha en inverkan. Detta framgår av de åtgärder som man meddelat om efter inspektionerna:

- Ett fängelse vidtog flera åtgärder för att öka aktiviteterna och tiden utanför cellen. Nya dagordningen infördes och deras genomförande följdes upp (2603/2015). Vid en efterföljande inspektion ett år senare konstaterade fängelsedirektören att fångarna hade mer tid utanför cellen än i något annat slutet fängelse (1653/2016).
- Även Rise/keha utförde fortsatt uppföljning av de åtgärder som BJO rekommenderade (4397/2016*). Eftergranskningens protokoll som keha lämnat in visade att fängelset vidtagit många åtgärder. Fängelset hade uppnått en minimitid på åtta timmar utanför cellerna på vanliga boendeavdelningar och mer än så på en del av avdelningarna. Inspektionen och hörandet av fångar gav vid handen att cellernas öppettid hade utökats avsevärt och att detta hade en inverkan på fångarna. Som en följd av dessa ändringar verkade hela anstaltens karaktär ha genomgått en ändring från synnerligen slutet till mer öppen (3005/2017*).
- Fängelset hade utökat aktiviteterna och tiden utanför cellen. Enligt en utredning som fängelset lämnat in hade fängelset inlett planeringen av övervakningspersonalens arbetsschema för att lösgöra extra resurser till kvällsaktiviteter. Tanken var att någon av avdelningarna som för närvarande inte deltar i kvällsaktiviteterna skulle vara öppen. I så fall

fångarna skulle kunna sköta sina egna sysslor bättre även på kvällen (t.ex. matlagning, telefonsamtal och städning) och samtidigt skulle också tiden utanför cellen öka. Även omorganiseringen av fångarnas arbetssysslorna hade framskridit (4653/2018*).

- Två avdelningar hade tilldelats en egen specialhandledare vars arbetsinsats specifikt användes för att ordna sysselsättning för fångarna. Syftet med åtgärden var att öka tiden utanför cellen. Man strävade också efter att inom ramen för väktarresurserna möjliggöra öppettider för celler på avdelningarna, under vilka fångarna bl.a. kan städa och laga mat. Fängelset meddelade att det kommer att fortsätta utöka aktiviteterna genom att hitta samarbetspartner från olika aktörer inom den tredje sektorn med vilka verksamheten kunde utökas och utvidgas ytterligare (5563/2018*).

PLACERING AV HÄKTADE

Att skilja häktade från fångar är en tydlig utgångspunkt i lagstiftningen och även i de internationella rekommendationerna, som grundar sig på oskyldighetspresumtionen. JO:s ståndpunkt är att ärendet inte kan avgöras endast genom att ändra placeringen av enskilda fångar på avdelningar. En lösning av saken kräver en större förändring av fängelsernas tillvägagångssätt i fråga om fångarnas boende och ordnandet av funktioner.

- En domstol hade fastställt så stränga begränsningar för kontakt för fyra häktade att fängelset inte hade någon annan möjlighet än att placera de häktade separat från de övriga fångarna på isoleringsavdelningen. Enligt fängelset skulle man i annat fall ha äventyrat förundersökningen och blivit tvungen att minska tiden utanför cellen för de andra fångarna på avdelningen. De häktade hade möjlighet att vistas utomhus och använda gymmet även på isoleringsavdelningen, och därutöver hade de begränsad möjlighet att laga mat (1185/2016).
- Efter inspektionen inrättade fängelset två avdelningar för häktade. Trots detta var man tvungen att placera vissa häktade åtskilda från



andra för att trygga begränsningarna i kontakterna. Man har strävat efter att förkorta tiden för avskildhet och avskildheten upphör genast när fångens kontaktbegränsningar trappas ner (3628/2016*).

- Fängelset meddelade att fem avdelningar gjorts om till avdelningar endast för häktade. I fortsättningen utgår man från att häktade och fångar placeras på egna avdelningar. Avvikelse från detta görs i sådana fall där en häktad begär att få delta i verksamhet som ordnas i fängelset och i vilken huvudsakligen fångar deltar. Den häktade måste ge sitt samtycke till boende tillsammans med dem på samma avdelning (4397/2016*).
- Enligt fängelset varierade antalet häktade stort. Det var inte möjligt att reservera en viss avdelning enbart för häktade på grund av att utrymmet var begränsat (4653/2018*).

Enligt uppgifter från inspektionen vid justitieministeriet (JM) i mars 2020 (1040/2020) hade ministeriet i januari 2020 inlett ett projekt vars mål är att flytta de häktade från polisens förvaringslokaler. Detta innebär att de häktade senast 2025 ska placeras i fängelse genast efter beslutet om häktning, med undantag för mycket exceptionella situationer.

KVINNLIGA HÄKTADE

BJO har konstaterat problem i omständigheterna för kvinnliga häktade i alla fängelser som BJO inspekterat och där kvinnliga häktade placeras (4988/2015, 3628/2016*, 2705/2017*, 6206/2017*, 4653/2018*, 2449/2019*). BJO framförde som sin åsikt bl.a. att Vasa fängelse (2705/2017*) och Vanda fängelse (6206/2017*) inte var lämpliga för placering av kvinnliga häktade. BJO ansåg det inte heller godtagbart att kvinnliga fångar och häktade hade placerats på samma avdelning i alla inspekterade fängelser.

- JM meddelade att förordningen om fängelser som används som häkten ändrades 1.7.2017 så, att Kuopio fängelse avlägsnades som ett häkte för kvinnor på grund av BJO:s observationer vid en inspektion som företogs i fängelset (4988/2015).
- Regioncentrum för Västra Finlands brottspåföljdsregion (LSRA) meddelade att antalet kvinnliga platser i Vasa fängelse ändrades från tre till två. Dessutom placeras inte kvinnliga fångar där i fortsättningen och beslut om förflyttning av kvinnliga häktade till Vasa fängelse fattas inte heller. Regioncentrumet hade också tagit initiativ till att Vasa fängelse inte längre ska fungera som ett häkte för kvinnor (2705/2017*).
- Rise/keha konstaterade att placeringen i sådana lokaler som Vasa fängelse var ohållbar och att kvinnliga häktade inte var i likvärdig ställning med manliga häktade. Frågan skulle dock bedömas ur ett riksomfattande perspektiv som en helhet, och inte enbart ur ett enskilt fängelses perspektiv. Som en åtgärd föreslog keha en preciserad definition av fängelseplatserna, som framöver skulle kunna kompletteras med platser för exempelvis kvinnliga häktade och kvinnliga fångar (2705/2017*).
- JM ansåg det inte motiverat att ändra förordningen om fängelser som används som häkten. Ministeriet konstaterade att platserna för kvinnliga häktade i viss mån måste centraliseras för att omständigheterna ska kunna göras ändamålsenliga. Den preciserade definitionen av fängelseplatserna, som föreslagit, ansågs som ett mer motiverat sätt att inverka på situ-

ationen. Ministeriet ansåg att de uppfattningar som JO framförde var mycket allvarliga och att de krävde omedelbara åtgärder för att sådana förfaranden som stod i strid med lagenlig och människovärdig behandling skulle kunna rättas till (2705/2017*).

Våren 2018 undersökte BJO på eget initiativ hur kvinnliga häktade bemöttes och vilka omständigheter de befann sig i. BJO ansåg att situationen verkade problematisk på basis av observationerna som gjorts i samband med inspektionerna och även efter att BJO hade fått utredningar från Rise och JM om observationerna som gjorts i fängelserna i Vasa och Vanda. Det var också nödvändigt att utreda saken på grund av att det verkade finnas motstridiga tankar och behov gällande placeringen av kvinnliga häktade.

I utredningarna som BJO har fått anser fängelserna att situationen med kvinnliga fångars platser är mycket svår på riksnivå. Man var tvungen att ta fängelsebyggnaden för Tavastehus fängelse ur bruk med omedelbar verkan i början av 2019 på grund av problem med inomhusluften. Detta försämrade ytterligare möjligheterna att placera bl.a. kvinnliga häktade. Dessutom måste man beakta den reviderade häktningsslagen som trädde i kraft 1.1.2019 och som förkortade häktade personers förvaringstid i polisfängelser från 4 veckor till 7 dygn. Fängelserna meddelade att de inte kunde garantera att kvinnliga fångar och häktade i alla situationer kunde placeras på skilda avdelningar (4653/2018*, 2449/2019*).

JM meddelade som resultatmål för 2020 att den förutsätter en utredning av Rise/keha innan Tavastehus fängelse tas i bruk (vilket skedde i november 2020) om i vilka fängelser det är motiverat och nödvändigt att placera kvinnliga häktade på ett sådant sätt att omständigheterna i häktena som är avsedda för kvinnor är lagenliga och att kvinnornas ställning är jämlik med männens.

Rise inledde en utredning om kvinnliga fångar som blev klar hösten 2020. Utredningens uppdrag gällde säkerställandet av kvinnliga fångars säkerhet och sysselsättning. Uppdraget omfattade också omständigheterna som kvinnliga häktade befinner sig i. I utredningen rekommenderas bl.a. att de kvinnliga fångarnas platser borde centraliseras



Trång cell för två kvinnliga fångar..

i högre grad framöver. Dessutom föreslås det att kvinnor utöver Tavastehus fängelse skulle anvisas ett annat slutet kvinnofängelse och att det utöver dessa två enheter skulle finnas ett erforderligt antal avdelningar för häktade. En varierande nyttjandegrad på avdelningarna för häktade bör accepteras. Utredningen lägger dessutom fram fängelsespecifika förslag i syfte att förbättra de kvinnliga fångarnas omständigheter och bemötande, vilket även skulle gagna kvinnliga häktade. Utredningen uttryckte också en önskan om att den till Vanda fängelse planerade tilläggsbyggnaden med 19 platser för kvinnliga häktade skulle förverkligas (Brottsförklaringsmyndighetens kopior 4/2020).

BJO gav ett beslut till sitt eget initiativ som gällde kvinnliga häktade 17.6.2020 (1626/2018*). BJO fäste JM:s och Rise:s uppmärksamhet vid att de allvarliga problem och uppenbara lagstridigheter som tas upp i inspektionsprotokollen i fråga om placering och behandling av kvinnliga häktade i huvudsak har funnits och kommit fram redan innan fängelsebyggnaden i Tavastehus fängelse togs ur bruk. BJO konstaterade att Rise:s brist på resurser redan länge varit ett problem och ett hinder för lagenlig behandling av häktade och fångar. Problemen har varit kända för JM och Rise sedan länge. Enligt BJO handlade det inte så mycket om att lagstiftningen skulle vara bristfällig. Problemet var att man inte hade kunnat följa lagar och rekommendationer – till stor del på grund av resurs-

skäl. BJO lyfte också fram att en del av problemet med behandlingen av kvinnliga häktade hänför sig till de fängelser som inte är avsedda för kvinnor enligt JM:s förordning, men där det ändå de facto kan finnas kvinnor.

MINDERÅRIGA FÅNGAR

Fängelselagen och häktningsslagen samt internationella avtal och rekommendationer förutsätter att minderåriga har egna lokaler för boende som vuxna fångar inte har tillträde till. JO har i sitt avgörande 2010 (979/2008) och i flera inspektionsprotokoll brett motiverat varför minderåriga alltid ska placeras i separata lokaler. Enligt JO ska man samtidigt se till att minderåriga har möjlighet att delta i sysselsättningar och umgås med andra människor. Separat boende får inte heller i övrigt innebära omständigheter som kan likställas med isolering. Om det inte finns andra minderåriga i ett fängelse eller om deras antal är mycket litet ligger det i allmänhet i den minderårigas intresse, och är därför godtagbart, att de aktiviteter som ordnas för den minderåriga sker på ett selektivt sätt tillsammans med vuxna. Övervakningen måste dock vara tillräcklig i sådana situationer. Rise/keha har gett ut anvisningen Minderårig fånge (1/004/2017). Den innehåller bl.a. instruktioner om placering av minderåriga i fängelse och om placering i aktiviteter.

Placeringen på avdelningar för minderåriga har inte förändrats nämnvärt på tio år, det vill säga sedan den tidpunkten som JO fattade sitt ovan nämnda beslut. Minderåriga placeras fortfarande på samma avdelningar som vuxna. BJO utredde 2020 på eget initiativ om minderåriga fångar hålls åtskilda (4760/2020). Ärendet är fortfarande anhängigt. Problemet handlar enligt BJO om olämpliga rumslösningar och sannolikt även om otillräckliga personalresurser. Minderåriga bör ha egna, lämpliga lokaler, dvs. sådana som inte fanns för närvarande. Arbete med minderåriga fångar och tillräcklig övervakning när de har kontakt med vuxna fångar torde också kräva mer personal än motsvarande arbete med vuxna fångar. Dessutom bör personalen ha särskild sakkunskap om arbete med unga. Enligt BJO hade man åtminstone

i Vanda fängelse och Åbo fängelse försökt åtgärda problemet genom att inrätta en ungdomsavdelning. Inte heller dessa avdelningar uppfyllde kraven i bestämmelserna och rekommendationerna, eftersom man i huvudsak hade placerat vuxna på dem, även om unga, häktade och fångar förekom. I BJO:s begäran om utredning och utlåtande ombads JM besvara bl.a. följande frågor:

- Brist på utrymme ger enligt anvisningarna från Rise/keha inte rätt att åsidosätta minderårighet. Enligt BJO är situationen i praktiken den att det knappt finns några lämpliga lokaler i fängelserna eller att antalet fångar inte tillåter att separata lokaler reserveras för minderåriga. Hur har man tänkt att fängelserna ska kunna följa anvisningen och på egen hand lösa problemet med att lämpliga lokaler inte finns att tillgå?
- Har man tagit hänsyn till tillräcklig/effektiverad övervakning av minderåriga fångar i dimensioneringen av fängelsernas personalresurser och i planeringen av arbetsscheman?
- Har minderåriga i stället för häktning dömts till häktningsarrest eller förstärkt reseförbud?

BJO bad dessutom om en utredning av ett eventuellt samarbete med social- och hälsovårdsministeriet om placering av minderåriga i utomstående anstalter. Tillåter barnskyddslagstiftningen att man placerar en person som dömts till ett fängelsestraff i en barnskyddsanstalt? Slutligen bad BJO JM meddela om ministeriet ämnar vidta åtgärder och vilka dessa eventuella åtgärder är.

UTLÄNDSKA FÅNGAR

De utländska fångarnas andel av alla fångar har ökat under de senaste åren, så att mellan 15 och 20 procent av alla fångar numera är utlänningar. JO:s observationer vid inspektionerna visar att samma problemområden återkommer år efter år bland utländska fångar. Det verkar som om man i fängelserna i viss mån har förberett sig på kontakt med utländska fångar, både vad gäller skriftligt material och tolktjänster, men att dessa möjligheter i själva verket inte utnyttjas tillräckligt. Inspektionsbesöken har gett vid handen att utländska fångar inte



Fängelsernas bibliotek tillhandahåller böcker på främmande språk i varierande omfattning.

verkar ha fått den information de behöver eller att tillgången till information har varit mycket slumpmässig. Nedan följer fängelsernas meddelanden till BJO om åtgärder i syfte att förbättra de utländska fångarnas omständigheter och bemötande.

Information om rättigheter och skyldigheter.

De utländska fångarnas möjlighet att få information om sina rättigheter och skyldigheter samt fängelsets praxis har förbättrats genom att man översatt fängelsets ankomstguide och ordningsstadga till minst engelska (3628/2016*, 4397/2016*, 3005/2017*, 2339/2018*, 4652/2018*, 4653/2018*). I vissa fängelser har man fäst särskild uppmärksamhet vid introduktionen av utländska fångar i deras ankomstskede:

- Ett fängelse inledde ett projekt där man skapar en modell för ankomsten till fängelset. En del av den omfattar en introduktion där utländska fångar har beaktats separat. Till detta hör en introduktionsblankett på olika språk och användning av tolktjänster. Ankomstguiden uppdateras inom projektets ramar och får också en version på arabiska. Information om kontakter via videolänk (Skype-möten) läggs till i ankomstguiden (5563/2018*).
- Fängelserna har en blankett för introduktion vid ankomst, som man går igenom med de

fångar som anländer till fängelset. Blanketten finns på finska, svenska, engelska, estniska och ryska. Varje fånge har en ansvarig väktare som fången i första hand kan vända sig till i sina dagliga ärenden. Fängelserna har en tillsatt specialhandledare vars arbetsbeskrivning uttryckligen omfattar arbete med utländska fångar och utveckling av sysselsättning och information till utlänningar (2449/2019*).

Rise/keha har utarbetat en guidevideo för fängelserna om ankomstskedet. Videon finns på finska, albanska, arabiska, polska, lettiska och turkiska. Dessutom har juristerna i brottspåföljdsområdena under 2019 inom sina områden säkerställt att översättningarna av fängelselagen och häktningsslagen finns tillgängliga på engelska i anstalters författningsappar.

Användning av tolk. Under inspektionerna har fängelset ibland ombetts meddela hur mycket pengar som har använts för tolktjänster under en viss tid. BJO har i nästan alla inspekterade fängelser konstaterat att det finns ett behov av att öka användningen av tolktjänster. Fängelserna har meddelat att de har ökat användningen av tolktjänster. I något fängelse har man efter inspektionen utökat specialpersonalens möjlighet att använda telefontolkning. BJO föreslog vid

ett uppföljningsbesök att det vore bra om även övervakningspersonalen fick samma möjlighet (3005/2017*). Modern teknik har också varit till hjälp. Fängelserna har börjat använda en tjänst som gör det möjligt att snabbt få tolktjänster på flera språk via telefonförbindelse. Tjänsten möjliggör kontakt med tolktjänsten med låg tröskel (6206/2017*).

Kontakt. Särskilt för utländska fångar är det viktigt att de har möjlighet att hålla kontakt med sina närstående antingen per telefon eller via videolänk (Skype). Vid inspektioner har det ibland konstaterats att fången inte har känt till att fängelset har möjlighet till Skype-samtal. Efter inspektionen har fängelset meddelat att det informerat alla utländska fångar om denna möjlighet (4397/2016*, 2705/2017*, 3005/2017*, 1592/2019*). Ibland har fängelset inte haft tillräckligt med utrustning för att det skulle ha varit möjligt att ordna tillräckligt många Skype-möten eller för att mötets längd skulle ha varit rimlig:

- Fångarnas Skype-möten skulle bli mer flexibla inom kort när fängelset får ytterligare två datorer som är avsedda för fångarna. Videomötenas längd hade förlängts från 20 till 30 minuter. Fängelset kommer att ha en handledare som utvecklar digitala ärenden i sex månader. Handledaren ska också utveckla elektronisk mötespraxis (4653/2018*).

Tillgång till utländska tv-kanaler. Vid inspektionerna framgick att fångarnas möjlighet att följa medierna på ett språk som de förstår varierade från fängelse till fängelse. Alla fängelser hade inte utländska tv-kanaler. Trots BJO:s rekommendationer ansåg fängelserna att det inte var möjligt att rätta till saken bl.a. för att det uppgavs vara dyrt. När BJO utredde ärendet fick han dock annan information om utländska tv-kanalers synlighet

i olika fängelser och kostnaderna för detta. Vid inspektionen av förvarsenheten i Joutseno konstaterades bl.a. att enheten hade cirka 100 kanaler på cirka 20 olika språk och att kanalerna hade kunnat ställas in med en vanlig tv.

BJO undersökte på eget initiativ utländska fångars möjlighet att följa med tv-sändningar (757/2019*). I sitt beslut 16.1.2020 bad BJO Rise/keha utreda hur utländska fångar hade möjlighet att följa med utländska tv-sändningar i olika fängelser. BJO bad särskilt keha utreda vilka lösningar det finns för att utländska tv-kanaler ska gå att använda så snabbt som möjligt. BJO bad Rise/keha meddela vilka åtgärder som vidtagits i fängelserna. BJO meddelade också att BJO vid fängelseinspektionerna kommer att fästa uppmärksamhet vid utlänningars möjlighet att följa med tv-sändningar.

ISOLERINGSRUM OCH OMSTÄNDIGHETER VID ISOLERING

BJO har tagit ställning till inredningen i isoleringsavdelningarnas celler i sitt beslut 2018 (1276/2017*). BJO ansåg att det var problematiskt att alla celler eller en del av cellerna i fängelserna var omöblerade. Fångarna placeras i isoleringsavdelningens celler på olika grunder och därför kunde man inte utgå från att fången i alla situationer placeras i en omöblerad cell. BJO ansåg också att det borde skaffas möbler till fängelserna som kan ges till



*Typisk isoleringscell i ett fängelse.
Cellen är inredd med endast
en tunn madrass på golvet.*



Larmknappens placering och dess tillgänglighet i isoleringsceller har lett till ingripanden.

fångarna i cellerna. Med tanke på människovärdig behandling är det inte acceptabelt att fångarna måste äta på golvet. BJO ansåg det vara viktigt att Rise/keha ger fängelserna anvisningar om hur och under vilka omständigheter en placering på isoleringsavdelningen är aktuell.

- Rise/keha gav år 2019 ut en anvisning om förfarandet vid isolering av fångar. Syftet med anvisningen var att förenhetliga och förtydliga fängelsernas förfaringsätt vid avskild placering av fångar. Enligt anvisningen ska man från fall till fall överväga i hurdan cell och i vilka omständigheter en fånge ska placeras. I anvisningen konstateras också att fången inte ska behöva äta på golvet och att utgångsläget är att det i isoleringscellen finns en kub av mjukt material som kan användas som bord eller stol. Fångarna ska erbjudas möjlighet att få möbler om det inte medför en verklig säkerhetsrisk. Härutöver kartlade keha cellinredningarna i alla fängelsers isoleringsavdelningar i december 2019 och utredde om det förelåg behov att centraliserat anskaffa möbler till isoleringscellerna.

Fängelselagen förutsätter att cellerna ska ha en larmanordning, med vilken fången omedelbart kan få kontakt med personalen. Inspektionerna har visat att larmknappens placering varierar. I vissa observationsceller är larmknappen placerad

utanför cellen så att alla fångar inte nödvändigtvis når den (4653/2018*). Användningen av larmknapp i en isoleringscell har också kunnat förutsätta att personen i cellen sänker sig ner på knä och därifrån vidare ner på mage för att nå knappen (3005/2017*, 2338/2018*, 2449/2019*). BJO har ansett att detta är förödmande för den frihetsberövade och att förfarandet kan medföra livsfara för den frihetsberövade t.ex. vid en sjukdomsattack. BJO har förutsatt att knapparnas placering ändras.

- Fängelset meddelade att man i isoleringscellerna i enlighet med Rise:s anvisningar för byggnadsplanering hade lagt till en annan larmknapp på väggen utanför gallren som fången lättare kunde nå (3005/2017*). Vid eftergranskningen av cellerna på fängelsets isoleringsavdelning konstaterades att den korrigeringsåtgärd som BJO krävde, dvs. att larmknappen flyttas, hade utförts på ändamålsenligt sätt. Vid inspektionen säkerställdes också att larmanordningen fungerar (2340/2018*).
- Östra och Norra Finlands brottspåföljdsregion (IPRA) meddelade att de gamla knapparna i fängelset hade tagits ur bruk och att nya knappar nu fanns på samma höjd som dörrhandtaget. Meddelandet innehöll också bilder av knapparnas nya placering (2338/2018*).

- I en utredning från regioncentrum för LSRA konstaterades att arbetet med att ändra placeringen av isoleringscellernas larmknappar pågick som bäst. Knapparna flyttas från golvnivå till normal höjd för avbrytare, ca 100 cm ovanför golvytan, så att de är lättillgängliga. Ändringsarbetet kommer att slutföras under maj 2020 (2449/2019*).

RÄTTEN TILL INTEGRITET

Användning av egna kläder. JO:s riktlinje har varit att kläder som byts ut inför besök ska vara civila kläder om fången så önskar. En fånge ska ha möjlighet att använda egna kläder i synnerhet när denna träffar ett barn. Detta gäller även romska fångars kjolar (3628/2016*). Fängelserna har ändrat sin praxis efter inspektionerna.

Telefonsamtalens integritet. JO har av hävd betonat att integritetsskyddet för telefonsamtal även gäller fångar. 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. Fängelserna har vidtagit åtgärder för att förbättra samtalens integritet t.ex. genom att bygga separata telefonhytter för boendeavdelningarna (4653/2018*, 5563/2018*). Detta har dock inte alltid varit möjligt på grund av höga kostnader, varvid man har försökt rätta till situationen på annat sätt:

- Enligt ett fängelse visade det sig att kostnaderna för att förbättra integritetsskyddet för samtal var högre än man hade trott. Slutligen kom man fram till en sådan lösning att en akustikskiva installerades som tak ovanför alla (40) avdelningstelefoner och att konstruktionen ändras så att det går att använda telefonen djupare in i telefonstationen. Fängelset trodde att integritetsskyddet därmed skulle förbättras till en rimlig nivå (2449/2019*).

Kameraövervakning. De kameraövervakade cellerna har samband med den särskilda frågan om fångens användning av toaletten. Inte heller i alla situationer där kameraövervakning är tillåten kan det anses godtagbart att en fånges toalettbesök

kan övervakas med kamera. Det är godtagbart endast när fången är ställt under observation isolering. Även då måste man sträva efter sådana arrangemang som åtminstone i någon mån bevarar fångens integritet vid toalettbesök. I fängelserna har man reagerat på BJO:s ställningstagande om integritetsskydd genom att göra övervakningskamerans bild otydlig vid toalettstolen (t.ex. 6206/2017*) eller genom att lämna toalettstolen utanför kameraövervakningens räckvidd (t.ex. 2338/2018*).

- Rise/keha meddelade att anvisningen om förfaringsätt från 2019 också innehåller anvisningar om integritet vid toalettbesök för personer som är ställt under observation. Fängelset ska försäkra sig om att isoleringscellernas omständigheter motsvarar anvisningarna.

Urinprov. JO har på eget initiativ undersökt hur urinprovtagningen övervakas i fängelserna. Vid inspektionerna hade det framkommit att förfaringsätten i olika fängelser skilde sig avsevärt från varandra och att anvisningarna från Rise/keha inte var tillräckligt detaljerade. Fängelselagen har inga uttryckliga bestämmelser om förfarandet vid urinprovtagning. JO har i och för sig godkänt att rätten att begära prov också omfattar rätt att övervaka provlämnandet. Frågan gäller hur övervakningen kan genomföras.

I sitt avgörande på eget initiativ 2019 (6034/2016*) betonade BJO att urinprovet ska tas så hänsynsfullt som möjligt. Avklädning av fången naken och nakenhet när provet ges strider mot Rise/keha:s anvisningar. BJO fäste i sitt avgörande också uppmärksamhet vid provtagningslokalerna. Enligt observationer vid inspektionerna tog man fortfarande urinprov av fångarna i sådana rum där man inte i tillräcklig grad genom byggnadstekniska lösningar hade beaktat hänsynsfull övervakning av provlämnandet.



Fångarnas integritetsskydd vid telefonsamtal uppfylls inte alltid. Olika lösningar i fängelserna ska förbättra integriteten.

Enligt BJO ankom det på Rise/keha att avgöra hur övervakningen ska genomföras så hänsynsfullt som möjligt, så att fångens integritetsskydd kränks så lite som möjligt och å andra sidan så att övervakningen tryggas. BJO ansåg också att det var motiverat att utreda alternativa övervakningsmetoder. BJO:s beslut skickades också till JM för kännedom och för övervägande om regleringen borde preciseras.

- Regioncentrum för Södra Finlands brottspåföljdsregion (ESRA) meddelade att man i brottspåföljdsregionens ledningsgrupp efter BJO:s inspektion gått igenom laglighetsövervakningens ställningstaganden om förfarandet vid övervakning av lämnande av urinprov. I detta sammanhang har det betonats att fången inte ska behöva vara helt naken i situationen (5563/2018*).
- Rise/keha meddelade att anvisningarna för rusmedelsövervakning uppdateras. Anvisningarna kommer bl.a. att definiera det lagenliga och korrekta tillvägagångssättet för övervakningen av fångarnas urinprov. Uppdateringen har fördröjts och pågick fortfarande i början av 2021.

År 2020 mottog JO två klagomål som gällde omständigheterna vid lämnande av urinprov. Enligt Rise/keha meddelande har man för avsikt att ur olika synvinklar inom brottspåföljdsbranschen utreda praxis vid lämnande av urinprov.

TRANSPORT AV FÅNGAR

Biltransport. Fängsel av en fange under transport är endast möjligt enligt prövning från fall till fall. Trots detta har man systematiskt använt fängsel under transporten av fångar från Vanda fängelse till domstolen. JO har konstaterat att förfarandet strider mot lagen. Frågan fick slutligen en lösning när fängelset skaffade två sektionerade fångtransportbilar där fångarna är sektionerad, dvs. separerat från de övriga fångarna och personalen. Enligt de uppgifter som erhållits vid en inspektion fanns det inte längre något behov av att använda fängsel under domstolstransporterna efter att man fått nya transportmedel (6206/2017*).

Tågtransport. Rutten för fångtransporten börjar i Helsingfors och slutar i Uleåborg. Fången kan som längst vara nästan 10 timmar på tåget. Det nationella besöksorganet har två gånger inspekterat tågtransport av fångar – i maj 2018 och i augusti 2019. Den senare inspektionen var ett uppföljningsbesök under vilken man utredde hur BJO:s rekommendationer hade verkställts. Dessutom begärde man båda gångerna att Rise/keha meddelar om verkställda åtgärder.

Vid den första inspektionen observerades allvarliga brister i fångarnas omständigheter under transporten (2648/2018*). Rise/keha meddelade BJO om vidtagna eller planerade åtgärder enligt följande:

- Som en omedelbar åtgärd hade man ordnat dricksvatten i flaskor för fångarna och börjat bereda ett meddelande om saken. 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.
- I fångvagnens celler hade man börjat bereda ett meddelande om att man kan begära väktarna om tillstånd att få använda den separat belägna toaletten ensam. I fortsättningen kommer man också att muntligt informera alla som transporteras om saken.
- Systemet med att begära om tillstånd för toalettbesök och att kalla på väktare utvärderas regelbundet.
- VR (Statens järnvägar) hade kontaktat det företag som sköter städningen i fångvagnarna för att höja renlighetsnivån. Som en omedelbar åtgärd hade klotret på väggarna avlägsnats. VR meddelade att madrasserna i fångvagnarna kommer att förnyas och att ventilationskanalerna kommer att börja rengöras regelbundet. Dessutom kartlägger man åtgärder som kan göra det möjligt att kontrollera hög innetemperatur.
- Matförsörjningen skulle komma att förnyas i sin helhet med beaktande av de frågor som BJO lyft fram. Innehållet i matsäcken kommer att förnyas och den förnyade matsäcken ska börja användas i början av 2020.



En fånge har numera möjlighet att få varm mat under en fångtransport, utöver den välgkost som erbjüds sedan tidigare.

Uppföljningsbesöket (4575/2019*) visade att fångarna nu hade tillgång till flaskvatten. Fångarna informerades också om att det fanns en separat toalett och ett rökfritt rum. Fångarna som intervjuades bekräftade att de var medvetna om dessa saker. Däremot var inte alla de intervjuade fångarna medvetna om knapparna för väktaranrop och begäran om spolning av toalettstolen. Renligheten i cellerna hade inte förbättrats. Problemet konstaterades ligga bl.a. i kommunikationen med städfirman. Positivt var att cellerna hade fått nya madrasser. Dessutom hade fönstren i fångvagnen försetts med fönsterfilm som reflekterar värme

och solljus. Enligt personalen sänkte fönsterfilmen temperaturen i fångvagnen. Det hade skett en betydande förändring i mathållningen. Fångarna fick en varm middag om de hade blivit utan mat på grund av tågresan.

Rise/keha meddelade efter uppföljningsbesöket ställningstaganden från BJO att VR lägger till ett piktogram (illustration) bredvid kranarna som berättar att vattnet inte är drickbart. VR kommer även att sätta upp piktogram vid väktaranropsknappen och spolningsknappen i toaletten som beskriver vad de är till för. Keha ansåg att det är mycket viktigt att renlighetsnivån och övervakningen av den förbättras och att konstaterade brister åtgärdas omedelbart. VR meddelade att städningens kvalitetskontroll i fångvagnen förbättras och att man förser fångvagnens väktare med kontaktuppgifter så att brister i städningen omedelbart kan meddelas till dem som ansvarar för den.

ATMOSFÄREN I FÄNGESET / BEMÖTANDET AV FÅNGAR

I fråga om **romska fångars** ställning framkom det i diskussioner med fångarna att fången själv hade begärt om godkännande av de andra fångarna när fången ville byta avdelning. I den avslutande diskussionen med fångellet tog man upp behoven och möjligheterna att påverka att fångarnas attityder inte utgör ett hinder för avdelningsplacering av fångar som tillhör en minoritet (4337/2015).

En del **utländska fångar** upplevde att de finländska fångarna förhöll sig fientligt till dem. Dessa fångar hade därför begränsat sitt umgänge med den övriga fånggemenskapen. Det nationella besöksorganet fick den uppfattningen att om en fånge med utländsk bakgrund på grund av sitt brott eller kulturella aspekter strävar efter att hålla sig undan, kan denna isolera sig utan att personalen i större utsträckning ingriper. BJO konstaterade att man bör fästa uppmärksamhet vid att utländska fångar upplever otrygghet i fångellet och sträva efter att hitta handlingsmodeller för att ingripa i en diskriminerande atmosfär (2705/2017*).

Det i fängelset rådande förhållningssättet och attityden gentemot fångarna verkade vara mycket strängt. **Motsättningarna och spänningarna mellan fångarna och väktarna** verkade vara starkare än vanligt i ett fängelse. Situationen förvärrades av att fängelsets agerande var godtyckligt och ogrundat i många frågor. BJO ansåg att det är mycket viktigt att förändra fängelsets verksamhetskultur och attityder gentemot fångarna. Om fängelset avstår från sina egna, ogrundade och lagstridiga förfaringsätt som klart skiljer sig från andra fängelser skulle det sannolikt också förbättra fängelsets atmosfär.

- Fängelset meddelade att man i enlighet med verksamhets- och utvecklingsplanen inleder olika projekt som påverkar bemötandet av fångarna samt förhållandet mellan fångarna och personalen. Fängelset tar också i bruk ett system för fångrespons (4397/2016*).
- Ett uppföljningsbesök gjordes i fängelset. Den allmänna bilden av anstalten verkade på ett positivt sätt annorlunda än vid föregående besök. Relationen mellan fångar och personal verkade saklig och naturlig. Det verkade som om de åtgärder som vidtagits i fängelset hade haft en betydande inverkan på hur fångarna upplevde att de blev behandlade. Fängelset hade bl.a. slopat sin egen praxis som klart skilde sig från andra fängelser och som inte grundade sig på lag och som delvis också stred mot bestämmelserna. Dessutom hade fångarnas möjligheter att hålla kontakt med sina närstående utanför fängelset förbättrats. Fängelsets karaktär hade allmänt taget förändrats i en betydligt öppnare riktning än tidigare. Den största förändringen var en betydande utökning av cellernas öppettider (3005/2017*).

Inspektionen gav en bild av att det var svårt att förhindra att **fångar använde rusmedel** i fängelset. BJO ansåg att observationerna vid inspektionen var oroväckande med tanke på både fångarnas och personalens säkerhet. BJO ansåg det nödvändigt att Rise/keha och Västra Finlands brottpåföljdsregion (LSRA) bedömer situationen noggrannare och vidtar nödvändiga åtgärder för att förbättra fängelsesäkerheten.

- Regioncentrum för LSRA meddelade att man satsat på säkerheten i fängelset och på stödåtgärder för drogfrihet bland fångarna. Efter inspektionen hölls nästan varje månad uppföljningsmöten med fängelsets ledning om hur fängelset hade framskridit i genomförandet av ett åtgärdsprogram som stärker säkerheten. Utvärderingscentrumet fäste särskild uppmärksamhet vid placeringen av fångar. Tack vare detta kunde fängelsets fängstruktur ändras bl.a. så att fängelset inte skulle vara det primära placeringsfängelset för fångar med ett klart missbruksproblem. Regioncentrumet kunde tillsätta en väktartjänst på avdelningen. Dessutom gav man tillstånd att tillsätta en specialhandledartjänst för viss tid, framförallt för att stärka rusmedelsarbetet (3733/2017*).

Cirka 18 procent av alla fångar i fängelset tillhörde **organiserade kriminella grupper**. Trots detta hade fängelset en mycket öppen verksamhetskultur. Fångarna som tillhörde organiserade kriminella grupper var inte placerade på avdelningen för fångar som utgör ett hot mot fängelsets ordning och säkerhet. Däremot fanns det många fångar i fängelset som på egen begäran bodde åtskilt (cirka 20 procent av fångarna). Många fall av våld mellan fångar hade förekommit i fängelset. BJO ansåg att situationen var allvarlig. Han rekommenderade att fängelset och regioncentrumet för brottpåföljdsregionen utreder vilka korrigeringar åtgärder som bör och kan vidtas.

- Fängelset meddelade att det vidtagit åtgärder för att höja fängelsets säkerhetsnivå och för att effektivare ingripa i påtryckningar mellan fångar. Åtgärderna var också avsedda att förbättra personalens säkerhet. Brottpåföljdsscheferna, som beslutar om avdelningsplaceringarna, får i fortsättningen information om att fången tillhör en organiserad kriminell grupp. Det hade konstaterats att de fysiska strukturerna i ett fängelse är svåra att ändra, men däremot hade fängelset börjat använda sig av ”strukturell sektionering”, med vilken man strävar efter att minska möten mellan fångar på olika avdelningar. Fängelset ska inrätta en ankomstavdelning där man närma-

re kan bedöma vilken boendeavdelning den intagna ska placeras på (5291/2019*).

- Regioncentrum för Östra och Norra Finlands brottspåföljdsregion (IPRA) konstaterade i sin egen utredning att det fanns problem i fängelsets strukturella säkerhet. Utvärderingscentrumets möjligheter att öka anstaltssäkerheten i fängelset hänför sig närmast till effektivare utvärdering och kommunikation. I början av året hade en enhetlig modell för säkerhetsbedömning fogats till planen för strafftiden. Med hjälp av den får fängelset noggrannare uppgifter än förut om fångens säkerhetsbehov, vilket kan beaktas vid fångens interna placering på fängelsets avdelningar.

Samtalen med personalrepresentanterna och specialpersonalen lyfte fram oro över att arbetsföra fångar, som inte hade någon koppling till organiserad brottslighet, inte ville bo på sådana avdelningar där man arbetade, utan sökte sig till slutna avdelningar. Däremot hade fångar med anknytning till organiserade kriminella grupper placerats på avdelningarna för arbetsföra. I diskussionerna med fångarna framkom problem med hur man placeras på avdelningarna. En del av fångarna berättade att de ville bo på en sluten avdelning för att de var rädda för att bli hotade och utsatta för påtryckningar. Även hot mot familjen har förekommit. Övervakade besök och permissioner (tillstånd att för en kort tid avlägsna sig från fängelset) söktes inte av rädsla för påtryckningar.

Fängelsets ledning kände också till fenomenet som personalen och fångarna berättade om. Enligt ledningen var det svårt att få den information som behövdes för att kunna ingripa i situationen. Enligt BJO:s uppfattning gjorde lagstiftningen det möjligt att ingripa i situationen i fråga om placeringen på boendeavdelningarna. Det nationella besöksorganet fick uppfattningen att personalen var mycket försiktig med att använda den information de fått om problemen mellan fångarna i sitt beslutsfattande. Det är dock viktigt att man ingriper i påtryckningar fångar emellan. BJO konstaterade att lagstiftningen ger möjlighet till att inte ge en part all information om sig själv. Dessutom gjorde fängelsets struktur det möjligt att upprät-

hålla säkerheten, eftersom fängelset var indelat i mindre avdelningar. Sälunda kan den snedvridna situationen korrigeras, där vissa fångar tack vare sin placering på en avdelning i så stor utsträckning som möjligt kan påverka andra fångars säkerhet (2449/2019*).

ÖVERVAKNING AV TILLSYNEN

I samband med justitieombudsmannens inspektionsverksamhet har man allt mer börjat förutsätta att även andra tillsynsmyndigheter sköter sina egna tillsynsuppgifter inom sina områden. Ett bra exempel på detta inom brottspåföljdsområdet är justitieombudsmannens inspektionsverksamhet i ett fängelse:

BJO ansåg att fängelset inte kunde svara för att dess verksamhet var lagenlig. Å andra sidan har regioncentrumet som uppgift att styra enheternas verksamhet och säkerställa lagligheten, ändamålsenligheten och enhetligheten i verksamheten samt i behandlingen av frihetsberövade. BJO ansåg att regioncentrumets uppgift således i första hand var att övervaka att fängelset handlar i enlighet med bestämmelserna och ingripa i dess verksamhet om så inte är fallet. BJO ansåg det nödvändigt att även regioncentrumets verksamhet utreds beträffande övervakningen av lagligheten i fängelsets verksamhet. BJO begärde en utredning av Rise/keha och regioncentrumet.

BJO ansåg att den laglighetsövervakning av fängelset som regioncentrumet utförde genom behandling av klagomål och omprövningsbegäran närmast verkade vara av formell karaktär och att man inte hade ingripit i fängelsets felaktiga beslut och förfaringsätt. Å andra sidan konstaterade BJO att det endast hade framställts ett fåtal klagomål och omprövningsbegäran om fängelset, och utifrån detta kunde man inte heller genomföra ändamålsenlig laglighetsövervakning av fängelset. BJO konstaterade också att det i praktiken inte är möjligt att övervaka verksamhetens laglighet utan inspektionsbesök i fängelset. Regioncentrumet hade inte gjort sådana.

BJO ansåg att regioncentrumets övervakning varken var ändamålsenlig eller tillräcklig. Regioncentrumet ansågs ha försummat sin uppgift att

övervaka och säkerställa att fångarna behandlas lagenligt ifrågavarande fängelse. BJO höll med Rise/keha om att det fanns ett behov av att utreda möjligheten att öka resurserna för laglighetsövervakningen samt för rådgivningen och anvisningarna i fängelserna. BJO ansåg det också som positivt att man hade för avsikt att ge fängelseledning en möjlighet att bekanta sig med verksamheten i andra fängelser. Det ansågs också positivt och motiverat att Rise/keha har utrett och övervägt åtgärder för att effektivisera laglighetsövervakningen på riksnivå (4397/2016*).

Vid ett inspektionsbesök vid Rise/keha i mars 2020 berättade man för BJO att keha bl.a. har som mål att varje slutna anstalt ska inspekteras med två års mellanrum. Keha utarbetade en modell för genomförandet av inspektioner samt egenkontroll.

BJO gjorde också ett inspektionsbesök vid justitieministeriet i mars 2020, där man berättade att utvecklingen av egenkontroll är ett av de områden som prioriteras. Ministeriet hade för avsikt att inleda en egen inspektionsverksamhet med inriktning på centralförvaltningen och de beslut där som gäller fångar. Avsikten var också att under 2020 gå igenom Rise:s anvisningar och föreskrifter och uppdatera dem till behövliga delar.

3.5.10 HÄLSO- OCH SJUKVÅRD FÖR FÅNGAR

Inga fysiska inspektioner företogs i fängelsehållsövrården under berättelseåret på grund av coronapandemin. I stället för inspektionerna ombads Enheten för hälso- och sjukvård för fångar (VTH) att meddela om sådana åtgärder som vidtagits inom fängelsehållsövrården på grund av coronapandemin, både på polikliniker och i sjukhusens verksamhet (2736/2020). BJO:s avgörande i ärendet var i skrivande stund ännu inte tillgängligt.

PERSONALRESURSER

JO har ansett att det är särskilt problematiskt att de flesta polikliniker vid VTH inte har hälso- och sjukvårdspersonal på plats på kvällar eller veckoslut. Detta har bl.a. betydelse för vid vilken tidpunkt nya fångar genomgår en ankomstgranskning av en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården och när man undersöker hälsotillståndet hos en fånge som placerats i isolering. Även CPT har fäst uppmärksamhet vid detta – senast vid sitt besök hösten 2020. Fängelsehållsövrården har dessutom i allt högre grad varit tvungen att ty sig till köptjänstläkare och även distansläkare. Detta har i praktiken inneburit att sjukskötarna på poliklinikerna är tvungna att bära det huvudsakliga ansvaret för fångarnas vård. Man har också fäst uppmärksamhet vid att det inte finns tillräckligt med psykiatriska tjänster i fängelserna.

ANKOMSTGRANSKNINGAR

CPT har förutsatt att fången genomgår en hälsoundersökning inom 24 timmar efter sin ankomst till fängelset. Fängelsehållsövrården innehåller inga bestämmelser om detta. VTH har gett anvisningar om att ankomstintervjun med fången utförs av en sjukskötare inom tre dygn. Även JO har rekommenderat att fängelsehållsövrården skulle träffa fångpatienten inom ett dygn efter att denna har anlånt. Vissa polikliniker har uppnått detta mål. År 2020 har man varit tvungen att kompromissa med undersökningarnas tidsscheman och innehåll i ankomstschedet på grund av det extra arbete som coronapandemin orsakat. Enligt VTH gör man ankomstintervjun inom tre dagar i begränsat format, där man närmast kartlägger riskfaktorerna för en fångpatient. En mer omfattande ankomstgranskning utförs inom en vecka efter ankomsten. De kortvariga fångarnas – såsom bötesfångarnas – ankomstgranskningar torde ha varit begränsade. Å andra sidan har verkställandet av kortvariga domar skjutits upp vid flera tillfällen.

JO har också fäst uppmärksamhet vid att fångarnas ankomstgranskningar nästan enbart grundar sig på en omfattande intervju. På blanketten som



Hälso- och sjukvårdsmottagningen för fångar ligger i fängelsets lokaler.

används finns inga frågor om skador eller någon kroppskarta (body chart) där de kunde markeras. JO har rekommenderat att dessa punkter fogas till blanketten. Den som utför hälsoundersökningen ska beakta möjligheten att en fånge kan ha blivit utsatt för fysiskt våld före sin ankomst till fängelset när denna var omhändertagen av en annan myndighet som frihetsberövad. Det är fråga om både den frihetsberövades och de misstänkta tjänstemännens eller andra aktörers rättsskydd.

- VTH har i maj 2018 utarbetat en anvisning för ankomstintervjun. Den innehåller direktiv om att anteckna alla yttre tecken på misshandel. Patienten ombeds därför klä av sig på mottagningen. Anvisningarna fäster särskild uppmärksamhet vid eventuella skador på huvudet. Den egentliga blanketten för ankomstintervjun har dock inte kompletterats med någon särskild punkt om saken.

MEDDELANDE OM MOTTAGNINGSTID

Fångarna kritiserar ofta att de inte får något svar på de ärendebblanketter de skickar till polikliniken eller att de har svårt att få en läkartid. Under inspektionerna har poliklinikernas uppmärksamhet ofta fästs vid att patienten enligt lagen om patientens ställning och rättigheter (patientlagen)

ska underrättas om mottagningstiden om den är känd. Lagen känner inte till något undantag från detta när det gäller fångepatienter. I synnerhet i fråga om läkarbesök utanför fängelset har man dock tvingats beakta även säkerhetsrelaterade faktorer, som kan påverka hur noggrant man informerar en enskild fånge om mottagningstiden.

- VTH gav i april 2020 anvisningar om hur man svarar på ärendebblanketten och meddelar om mottagningstider. Anvisningens riktlinje är att man meddelar patienten om mottagningstiden eller om att den ändras i enlighet med patientlagen. Anvisningen behandlar också i viss mån elektroniska kontakter till polikliniken i stället för pappersblanketter i morgondagens smarta fångelser.

De senaste årens minskade väktarresurser har haft konsekvenser för poliklinikernas och munhälsovårdens mottagningar på så sätt att man kompromissar med fångepatienternas transporter, varmed vården inte genomförs som planerat i och med att patienterna inte kan närvara. Coronapandemin 2020 har ytterligare försvårat situationen, eftersom endast en fånge åt gången kan föras till polikliniken.

UPPFÖLJNING AV HÄLSOTILLSTÅNDET HOS FÅNGAR SOM PLACERATS AVSKILT

Fängelselagen reglerar inte separat hur ofta en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården ska besöka fångar i isolering. I CPT:s standard krävs att hälso- och sjukvårdspersonalen besöker en isolerad fånge omedelbart och därefter regelbundet minst en gång om dagen. Anvisningarna från VTH förutsätter att hälso- och sjukvården för fångar dagligen ska följa upp hälsotillståndet för en fånge i isolering.

JO har på eget initiativ undersökt ett ärende som gällde uppföljning av hälsotillståndet hos en fånge som bött avskilt på egen begäran. Vid inspektionen av fängelset framkom att fången hade besökt hälso- och sjukvården cirka en gång per år och att läkaren hade träffat patienten en gång under tre år. JO har i sitt beslut 18.11.2019 ansett det nödvändigt att VTH utarbetar anvisningar för häl-

so- och sjukvårdspersonalen där man går igenom hur uppföljningen av hälsotillståndet hos fångar som placerats avskilt ska genomföras (247/2016*).

BEAKTANDE AV SJÄLVDESTRUKTIVITET VID FÅNGTRANSPORT

Det framkom vid en inspektion att en fånge hade begått självmord i fängelset när denna väntade på fortsatt transport till enheten vid Psykiatriska sjukhuset för fångar i Åbo. BJO undersökte ärendet separat även beträffande fängelhälsövarlden. I sitt avgörande konstaterade BJO att fången borde ha transporterats direkt till Åbo och inte skickats med fångtransport vars längd (5 dagar) var känd. Läkaren vid VTH hade valt transportform utan kännedom om att denna enligt Rise:s anvisningar borde ha valt separat transport. Det förekom också många brister i kommunikationen mellan de olika parterna.

- VTH meddelade att den hade utarbetat en separat anvisning om val av fångtransport. Därtill hade man utarbetat anvisningar om en rapport som ska ges vid transport av patienter mellan enheterna.

3.5.11 FÖRVARSENHETER FÖR UTLÄNNINGAR

Enligt 121 § i utlänningslagen kan en asylsökande tas i förvar exempelvis för syftet att utreda dennas identitet eller trygga verkställigheten av beslut om avlägsnande ur landet. I Finland finns två förvarsenheter för utlännings (Helsingfors och Joutseno), som båda numera lyder under Migrationsverket (Migri).

Förvarsenheterna inspekterades inte under berättelseåret på grund av coronapandemin. Däremot undersökte JO på eget initiativ begränsningsåtgärderna efter 1.8.2020 i båda förvarsenheterna. Samtidigt begärde man en utredning om ordnandet av hälso- och sjukvård under veckoslut samt om eventuella självmord och fall av självdestruktivitet (7392/2020, 7605/2020). Avgöranden har ännu inte getts i skrivande stund. Avsnitt 4 (Ärenden som gäller coronaviruset) behandlar övriga begä-

randen om utredning som gäller utlännings: tagande i förvar av utlännings under coronapandemin (2615/2020*, 2807/2020*) och polisens åtgärder för avlägsnande ur landet (2615/2020*) under coronapandemin.

Härnäst behandlas frågor som man har fäst uppmärksamhet vid under inspektionerna. Enheternas åtgärder för att avlägsna observerade brister har följts upp genom regelbundna inspektioner.

INFORMATION OM RÄTTIGHETER

JO har fäst båda förvarsenheternas uppmärksamhet vid att den som tagits i förvar utan dröjsmål ska informeras om sina rättigheter och skyldigheter (6966/2017*, 5145/2018*).

- Förvarsenheten i Joutseno meddelade att var och en som tagits i förvar får information om sina rättigheter och skyldigheter vid ett så kallat inledande informationsmöte och under tecknar en informationsinbjudan som sparas. På så sätt kan man i efterhand försäkra sig om att informationen har getts. Efter inspektionen har praxisen förbättrats genom att ta i bruk en separat bekräftelseblankett på vilken den som tagits i förvar med sin underskrift bekräftar att denna har fått informationen. Blanketten tar upp de viktigaste punkterna i infomötet, dvs. ordningsregler, rättslig ställning och fotograferingsförbud.
- Vid det följande inspektionsbesöket vid enheten i Helsingfors framkom att den som tagits i förvar genast vid sin ankomst informeras om sina rättigheter och skyldigheter. Den som tagits i förvar kvitterar med sin underskrift att denna har tagit del av dokumenten (6841/2019*).

HÄLSOUNDERSÖKNING VID ANKOMST

Vid båda förvarsenheternas inspektioner har det konstaterats att alla som tagits i förvar inte genomgår hälsoundersökning vid ankomsten. Däremot har den nyanlända kunnat fylla i en hälsointervjublankett, utifrån vilken man har bedömt personens behov av hälso- och sjukvård.

I olika internationella organs ställningstaganden som gäller Finland har man emellertid framfört att en hälsoundersökning alltid ska ordnas för en frihetsberövad person inom 24 timmar från ankomsten. Även JO har rekommenderat till båda förvarsenheterna att de frihetsberövade ska genomgå en hälsoundersökning under det första dygnet (4561/2015, 6123/2016*). Samtidigt kan man utreda om den frihetsberövade eventuellt har utsatts för tortyr eller har några skador. Man har varit tvungen att upprepa samma rekommendation vid fortsatta besök vid de båda enheterna (1868/2017, 6966/2017*).

- Förvarsenheten i Joutseno meddelade att man 2019 kommer att lägga till punkter i ankomstintervjuns blankett om eventuella upplevelser av fysiskt och psykiskt våld och skador under transporten (5145/2018*).
- Vid inspektionsbesöket vid förvarsenheten i Helsingfors i december 2019 informerades det nationella besöksorganet om att man strävar efter att göra den första hälsoundersökningen inom 24 timmar och att detta sker i 83 procent av fallen. Man strävar efter att ge alla en första hälsoundersökning. Ett undantag från detta är frihetsberövade som är i förvar mindre än 24 timmar, anländer under veckoslutet eller vägrar genomgå en hälsoundersökning. I samband med inspektionen frågas också om eventuella skador och hur transporten till förvarsenheten har gått. Även personer som flyttats från en annan förvarsenhet genomgår en första undersökning. Observationerna antecknas i patientuppgifterna och den frihetsberövade hänvisas vid behov till läkare (6841/2019*).

HÄLSOUNDERSÖKNING EFTER AVVISNINGSFÖRSÖK

JO har redan 2014 och 2015 rekommenderat båda förvarsenheterna att en utlännings som återsänts till enheten efter ett misslyckat avlägsnande ur landet alltid genomgår en hälsoundersökning, om man inte redan har hunnit göra en sådan på ett annat ställe. Undersökningen ska göras så snart som möjligt efter återresan (5099/2014, 4561/2015).

- Vid en inspektion vid förvarsenheten i Helsingfors 2016 framgick det att en utlännings som återsänds till enheten efter varje misslyckat avvisningsförsök erbjuds möjlighet att träffa en hälsovårdare (6123/2016*).
- År 2019 berättade samma enhet att hälso- och sjukvården i samband med en misslyckad avvisning fäster uppmärksamhet vid eventuella tecken på våld på den frihetsberövade. Observationerna antecknas i patientuppgifterna och klienten hänvisas vid behov till läkare (6841/2019*).

OMSTÄNDIGHETER I ISOLERINGSRUMMEN

Vid inspektionerna har förvarsenheternas isoleringsrum konstaterats vara snygga men mycket asketiska och cellliknande. JO föreslog för förvarsenheten i Joutseno att den i de nuvarande rum-



Det kala isoleringsrummet i en förvarsenhet ska snart få bättre inredning.

men för avskilt förvar vidtar åtgärder för att trygga en ändamålsenlig, människovärdig behandling av den som tagits i förvar. Rummet 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 tjock, sängliknande madrass. JO rekommenderade också att klockor som är trygga att använda skaffas till isoleringsrummen.

– Förvarsenheten meddelade att 30 cm höga säkerhetssängar och bordskuber hade beställts till isoleringsrummen. Till rummen skaffades dessutom klockor som installeras säkert på väggen så att den frihetsberövade inte kan avlägsna klockbatteriet för att svälja det (5145/2018*).

INTEGRITETSSKYDD I ISOLERINGENS DUSCHRUM

Vid inspektionen av förvarsenheten i Joutseno fästes uppmärksamhet vid att övervakningskameran i isoleringsrummet hade installerats så att överkroppen för personen i duschen kunde ses på bilden. JO var inte övertygad om att kameraövervakning var nödvändigt i duschen. (1868/2017).

– Migri ansåg att kameraövervakningen var nödvändig särskilt för självdestruktiva kunders säkerhet och för att förebygga eventuell skadegörelse. Efter JO:s ställningstagande justerades emellertid kameraövervakningen i duschen så att den duschande personens överkropp inte längre syntes 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.

Vid följande inspektionsbesök konstaterade JO 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 utlänningsar. Detta gällde såväl psykiatriska sjukhus som fängelser och polisens förvarslokaler. 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 isoleringens dusch med



Övervakningskamera som placerats i isoleringsrummets duschrum och information om videobildens täckningsområde.

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 utlänningsar som var placerade i en förvarsenhet. Toaletten och duschen i isoleringen kan användas av både kvinnor och män som tagits i förvar. Både kvinnlig och manlig personal deltar i övervakningen. Den som övervakas vet inte vem det är som övervakar och kan inte veta om flera personer befinner sig i kontrollrummet under övervakningen. JO var inte heller övertygad om att de ändringar som gjorts i kameraövervakningen av duschrummet var tillräckliga för att skydda integriteten för den som använder rummet. Av övervakningsvyn kan man dra slutsatsen att det är möjligt att följa med en person ända tills denna är i duschen (5145/2018*).

- Förvarsenheten i Joutseno meddelade JO att den fortfarande anser att övervakningen är nödvändig. De programstyrda täckrutorna i duschens kameravyer kommer dock att förstoras ytterligare så att integriteten i duschen tryggas ännu bättre än tidigare. En person som placerats i ett isoleringsrum har med sig en handduk i isoleringen, med vilken vederbörande kan skydda sin integritet ända tills denna befinner sig inom de omnämnda täckrutorna, dvs. i duschrummet. I fortsättningen uppmanas också alla som placeras avskilt att informera personalen via rumstelefon om sina planer att duscha, så att endast personal av samma kön hinner ordnas för övervakningsuppgifter i kontrollrummet.

UPPFÖLJNING AV HÄLSOTILLSTÅNDET HOS PERSONER SOM PLACERATS AVSKILT

JO har ansett det viktigt att hälso- och sjukvården dagligen träffar en person i isolering (4561/2015). Vid en inspektion har man dock konstaterat att så inte är fallet (6123/2016*).

- Vid inspektionen framgick att hälso- och sjukvården besökte personer som förvaras avskilt minst en gång per dag och vid behov oftare (6841/2019*).

IDENTIFIERING AV SJÄLVDESTRUKTIVITET OCH FÖREBYGGANDE AV SJÄLMORD

Vid förvarsenheten i Joutseno hade det under året förekommit flera fall av självdestruktivitet och ett självmord. I samband med inspektionen fick förvarsenhetens ledning information om Brottsförbyggande myndighetens utbildningsmaterial om förebyggande av självmord och bedömning av brådskande vårdbehov. Det nationella besöksorganet fick intrycket att förvarsenhetens personal inte var medveten om Migris anvisningar om saken. JO rekommenderade att Migri går igenom sina anvisningar gällande självmord och bedömer om anvisningarna tillräckligt ingående går igenom identifieringen av självmordsrisk samt personalens agerande, ansvarsfördelning och

kommunikation för att förebygga självmord. Det vore också bra att utöka personalens utbildning i förebyggande av självmord och dess kännedom om anvisningarna (5145/2018*).

- Förvarsenheten ökade handledarnas kännedom om Migris material om självmord. Tillgången till materialet har också förbättrats. Enheten inleder dessutom ett projekt för att utveckla personalens kunskaper inom mentalvårdsarbete vid förläggningarna och förvarsenheterna. En handbok för mentalvårdsarbete utarbetas som en del av projektet. Handboken preciserar också anvisningarna för förebyggande av självmord.

ANMÄLAN OM ILLABEHANDLING

Förvarsenheten i Helsingfors hade inga separata anvisningar och fungerande förfaranden för klienter eller personal om hur och till vem illabehandling kan anmälas om sådant iakttas på enheten. JO konstaterade att förvarsenheten bör ha ett fungerande klagomålssystem som intagna och personal är medvetna om och genom vilket man kan klaga både till ett externt organ som undersöker klagomål (t.ex. riksdagens justitieombudsman) och inom enheten (t.ex. till enhetschefen). Enligt de internationella rekommendationerna ska klagomålssystemet vara tillgängligt, det ska fungera och informationen om systemet ska vara tillräcklig. Dessutom ska klagomålen och åtgärderna de föranlett dokumenteras (6841/2019*).

- Migri meddelade att den frihetsberövade i samband med introduktionen på dennas modersmål i fortsättningen informeras om möjligheten att ge respons på enhetens verksamhet eller klaga till enhetens ledning och laglighetsövervakningsmyndigheterna. Dessutom har man börjat använda en blankett på vilken klienten ger responsen eller klagomålet. Information om laglighetsstillsynsmyndighetens verksamhet finns tillgänglig på en anslagstavla tillsammans med färdiga klagomålsblanketter. De ifyllda respons- och klagomålsblanketterna överlämnas antingen till personalen eller placeras i den slutna brevlådan i de allmänna utrymmena, och

som endast enhetens ledning har tillgång till. Personalens respons- och klagomålsförfarande ger enligt prövning möjlighet att antingen rapportera om missförhållanden till arbetsledningen eller klaga till enhetschefen, Migri eller laglighetsövervakningsmyndigheterna. Klagomålssystemet vid förvarsenheten i Helsingfors har en skriftlig beskrivning, som har fogats till enhetens interna anvisningar och personalens introduktionsprogram.

3.5.12 BARNSKYDDSANSTALTER

Verksamheten med inspektionsbesök vid barnskyddsanstalter har under de senaste åren varit mycket effektiv. Inspektionsobservationerna har bl.a. lett till en brådskande reform av barnskyddslagen. I fortsättningen ska man t.ex. systematiskt undvika att använda begränsande åtgärder. Barnskyddsanstalten ska också i fortsättningen ha en allmän plan om gott bemötande som en del av planen för egenkontroll. När planen om gott bemötande görs upp och när den ses över ska de barn som är placerade i verksamhetsenheten höras, och de ska ges möjlighet att delta i utarbetandet av planen. Begränsande åtgärder ska tillsammans med barnet gås igenom i en särskild genomgång i efterhand. I den plan för vård och fostran av barnet som utarbetas vid anstalten ska man tillsammans med socialarbetaren och barnet på förhand bedöma hur man kan undvika begränsande åtgärder. Ändringarna trädde i kraft den 1 januari 2020.

Efter justitieombudsmannens inspektioner har flera barnskyddsanstalter ändrat sina praxis och regler enligt kraven i protokollen. Inspektionsobservationerna har fått stor uppmärksamhet i offentligheten. Samtidigt har medvetenheten om sina rättigheter ökat bland barn som placerats påanstalter. Detta har märkts som en betydande ökning i klagomål som lämnas in av barn. Även om anstalterna efter en inspektion oftast korregerar sin praxis enligt BJO:s rekommendationer skulle verkställandet av ändringarna kräva uppföljning i efterhand, vilket justitieombudsmannen inte alltid har möjlighet till. Därför har BJO

tidvis bett det behöriga regionförvaltningsverket att följa med anstaltens verksamhet t.ex. genom att göra ett uppföljningsbesök på anstalten (t.ex. 5916/2018*).

Riksdagens revisionsutskott har gett ett utlåtande till grundlagsutskottet om justitieombudsmannens berättelse för 2019. Utskottet framförde sin uppfattning om att fördelningen av övervakningen av barnskyddstjänsterna mellan olika aktörer och den komplicerade regleringen av ärendet försvårar en effektiv styrnings- och övervakningsverksamhet samt ökar risken för att övervakningen inte blir av. Utskottet ansåg också att resurserna för övervakningen av barnskyddstjänsterna är otillräckliga. Som en följd av detta är övervakningen i huvudsak reaktiv och grundar sig på anmälningar om missförhållanden och på klagomål. Proaktiv tillsyn skulle enligt experterna vara verksammare och effektivare. Utskottet har betonat att tillräckliga resurser ska tryggas för barnskyddet och övervakningen av det och att barn som omfattas av barnskyddstjänsterna ska få en bättre medvetenhet om sina rättigheter och om den egna socialarbetaren. Barnens delaktighet i övervakningen av barnskyddet bör också ökas. Enligt utskottet bör verksamhetsenheternas egenkontroll vidareutvecklas, men den får inte ersätta myndigheternas tillsyn. Utskottet framförde också sin oro över coronapandemins inverkan på övervakningen av barnskyddstjänster.

Under berättelseåret gjordes en inspektion vid Sairila skolhem (883/2020*). Inspektionsobservationerna och BJO:s rekommendationer samt anstaltens meddelanden om åtgärder har inkluderats i sammandraget nedan.

I stället för inspektioner på plats utfördes övervakningen av barnskyddsanstalter genom att en utredningsbegäran sändes ut till sju kommuner. Kommunerna ombads bl.a. redogöra för hur kontakten med ett barn som placerats på en barnskyddsanstalt sköttes, vilken handledning och vilka föreskrifter anstalterna hade fått samt hur begränsningsåtgärderna hade kunnat övervakas under undantagsförhållandena. Dessutom ville man veta hur information och rådgivning om

kontakt och coronaviruset hade ordnats för de barn som placerats på anstalten samt för deras vårdnadshavare och föräldrar. Kommunerna ombads också meddela hur de gett anvisningar till barnskyddsanstalterna om hur man skyddar sig mot coronapandemin (2689/2020). Utredningarna har i skrivande stund ännu inte hunnit analyseras.

Nedan behandlas de ställningstaganden och rekommendationer som plockats ut från de senaste årens inspektioner samt hur de har påverkat barnskyddsensheternas förfaringsätt och bemötandet av de barn som placerats i dem. I de statliga skolhemmens meddelanden har det särskilt framkommit att de efterlyser gemensamma anvisningar och riktlinjer för skolhemmen åtminstone i fråga om användningen av telefon och om hur en kroppsvsitation ska genomföras.

BEMÖTANDE AV BARN OCH ANSTALTENS UPPFÖSTRINGSKULTUR

På vissa av de inspekterade anstalterna har man observerat att det råder en uppföstringskultur som grundar sig på kraftiga begränsningar av barn. Enligt BJO stödde och främjade anstaltens regler och praxis samt hur reglerna genomfördes inte sådan vård, fostran och rehabilitering av god kvalitet som siktar på och förbereder barn som är placerade utom hemmet inför ett normalt vardagsliv i samhället.

BJO ansåg också att det är särskilt oroväckande att handlingarna och barnens berättelser förmedlar en bild av att barnens strävanden att påverka sin vardag inte har ansetts vara önskvärt beteende. BJO förutsatte att anstalten 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. Anstalterna har tagit BJO:s rekommendationer på allvar och vidtagit åtgärder för att genomföra dem:

- Anstalten meddelade att den verksamhet som beskrivs i BJO:s inspektionsprotokoll varken

var förenlig med anstaltens värderingar eller godtagbar. Reglerna för alla anstaltens enheter har granskats vid gemensamma diskussioner med barnen. Vid de två enheter där de allvarligaste missförhållandena konstaterades har servicechefen och specialarbetaren deltagit i gemensamma diskussioner med enheterna. Dessutom har de diskuterat enheternas praxis och personalens verksamhet separat med barnen. Verksamhetspraxis har preciserats utifrån dessa diskussioner. Handledarnas färdigheter att möta barn och förstå deras situation förbättras. Enheterna har fått skriftliga anvisningar som motsvarar innehållet i BJO:s inspektionsprotokoll. En enkät till anstaltens barn och personal är under arbete. Med hjälp av enkäten utreds erfarenheter av hur delaktigheten förverkligas och de vidtagna åtgärdernas inverkan bedöms (1353/2018*).

- Vid anstalten har en personlig introduktionsmapp för barnet tagits i bruk. I början av placeringen går barnet igenom innehållet tillsammans med sin egen handledare. I mappen antecknas kontaktuppgifterna till den ungas ansvariga socialarbetare och till socialombudsmannen i den egna kommunen samt även kontaktuppgifterna till den person som den unga för tillfället upplever som en pålitlig vuxen. I mappen finns också enhetens regler och veckoprogram, som går igenom med den unga. I introduktionsmappen finns också anvisningar om hur upplevda missförhållanden kan anmälas samt om hur man kan söka ändring i beslut om begränsning. Dessutom bifogas regionförvaltningsverkets kontaktuppgifter samt information om justitieombudsmannens webbplats för barn och unga. Den egna handledaren säkerställer att också varje barn som kommer till anstalten får information om vem som är föreståndare för skolhemmet, var hans arbetsrum finns och hur hen kan nå (1353/2018*).
- Anstalten har utarbetat en plan som stöder förverkligandet av självbestämmanderätten för de barn som placerats vid enheten samt kraven på gott bemötande under placeringen. I den arbetsgrupp som utarbetat planen har enhetens anställda och barn ingått. Varje barn

deltar i planeringen av sin egen rehabilitering. Genom nära arbete med egen handledaren eftersträvas en förtroendefull relation mellan barnet och den vuxna. Anstalten har säkerställt att varje ung person känner till kontaktuppgifterna till enhetsföreståndaren, den ansvariga handledaren och specialarbetarna, som de kan kontakta även när de upplever att det förekommer eller sker missförhållanden i enheten (4099/2018*).

- I enlighet med BJO:s anvisningar har anstalten utarbetat regler som finns synliga för barnen och som barnen har varit delaktiga i att utarbeta. Anstalten meddelade också att den avstått från knackningspraxisen, som BJO ansåg vara en praxis som påminner om rumsarrest och som trycker ned barnet (5377/2018*).
- Barnens möjligheter att delta och påverka har ökat såväl i vardagen som i administrativa beslut. Det blir inga konsekvenser när barnet uttrycker sin åsikt. Man har gått igenom anstaltens regler med både personalen och de unga. En plan för gott bemötande har utarbetats i samarbete med barnen (5930/2019*).
- Anstaltens regler har utarbetats tillsammans med elevkåren. I fortsättningen fästs uppmärksamhet vid regelbunden hantering och uppdatering av reglerna också tillsammans med nya barn (883/2020*).

Barnen har under diskussionerna i samband med inspektionerna berättat om osakligt beteende hos anstaltens personal och BJO har uppmärksammat anstalten på detta. Vid vissa anstalter har man nekat till dessa påståenden, men vid många anstalter har man ingripit i personalens osakliga beteende genom egenkontroll:

- Tillsammans med personalen har man behandlat de ungas erfarenheter av vuxnas beteende. Alla anställda vid anstalten har påmint om ett professionellt språkbruk tillsammans med de unga. Arbetstagarna har påmint om arbetstagares skyldighet att anmäla missförhållanden (1353/2018*).
- Man har fört personliga samtal med alla arbetstagare om hur man arbetar med barn och uppför sig sakligt. En enhet har gjort perso-

nalbyten efter BJO:s inspektionsbesök utifrån responsen från ungdomarna. Vid rekryteringen av nya arbetstagare har särskild uppmärksamhet fästs vid höjning av utbildningsnivån samt vid arbetstagarens styrkor att arbeta i växelverkan med de unga (4099/2018*).

- Efter BJO:s och regionförvaltningsverkets (RFV) gemensamma inspektion (5916/2018*) gjorde RFV ett återbesök där det framkom att dålig behandling av barnen fortfarande lyftes fram i intervjuerna med barnen. Enligt helhetsbedömningen hade behandlingen dock enligt RFV förbättrats jämfört med inspektionsbesöket för ett år sedan. RFV gav anvisningar om detta och konstaterade att anstaltens ansvarsperson med hjälp av egenkontrollen ska se till att de tjänster som tillhandahålls vid verksamhetsenheten ska uppfylla de krav som ställs på dem.

BARNETS RÄTT ATT TRÄFFA SIN SOCIALARBETARE

Utifrån inspektionsobservationerna sker det alltför ofta att barnets rätt att konfidentiellt träffa sin egen socialarbetare inte uppfylls. Ibland har barnet inte vetat vem som är hans egen socialarbetare eller har inte känt till dennes kontaktuppgifter. Barnen har kunnat berätta att socialarbetarna besöker enheten men inte nödvändigtvis diskuterar med barnet på tu man hand. Barnen hade heller ingen klar bild av den egna socialarbetarens uppgifter och av att de kan vända sig till socialarbetaren i konfliktsituationer. Barnens berättelser förmedlade ett budskap om att långt ifrån alla haft ett förtroligt förhållande till sin egen socialarbetare. Barnet kan också ha förlorat förtroendet för socialarbetarens möjligheter eller vilja att reda ut de missförhållanden som barnet framfört.

- Anstalten ansåg det vara mycket beklagligt om barnet har fått uppfattningen att anstaltens strävan är att försvåra umgänget mellan barnet och socialarbetaren. Efter inspektionen har personalen instruerats att säkerställa att en ung persons rätt att samtala konfidentiellt med sin socialarbetare ska tillgodoses. Dessutom säkerställs att den ansvariga soci-

alarbetarens kontaktuppgifter finns i barnets introduktionsmapp (1353/2018*).

- Efter inspektionen har enheten säkerställt att varje ung person har den egna socialarbetarens kontaktuppgifter och att de unga alltid kan kontakta dem per brev, egen telefon eller enhetens telefon (4099/2018*).

BJO har ansett att ett förfarande som tillgodoser och främjar barnets rättigheter är 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 på tu man hand utan att personalen har varit närvarande. Detta förfarande har tillämpats i långt ifrån alla inspekterade enheter. Efter inspektionen har anstalterna instruerat personalen att anteckna dessa uppgifter.

BJO har gett anstalterna förslag om ett eventuellt nytt förfarande för att säkerställa att barnets egen åsikt varje månad delges den egna socialarbetaren. Enligt detta kan barnet om hen så önskar skriva ett konfidentiellt meddelande till sin socialarbetare, som i det kuvert som barnet själv förseglat skulle fogas till månadsrapporten. Möjligheten att skriva ett privat och konfidentiellt meddelande kan också öka barnets vilja att berätta för sin socialarbetare om även känsligare saker om sitt liv på anstalten.

- Anstalten meddelade att den hade antagit en ny praxis enligt BJO:s rekommendation. I fortsättningen kan den unga om hen så önskar skriva ett konfidentiellt brev till sin socialarbetare (1353/2018*).

Många socialarbetare inom barnskyddet arbetar på gränsen till vad de orkar med och därför har de inte nödvändigtvis möjlighet att utöva den tillsyn som barnskyddslagen förutsätter. I inspektionsprotokollet förutsatte BJO att kommunerna lämnar in en utredning om bl.a. hur många barn de har placerade vid enheten och hur många andra barn samma socialarbetare ansvarade för utöver den som placerats vid enheten (4099/2018*). I utredningarna meddelade kommunerna också följande om sina åtgärder eller åsikter:

- Socialarbetarnas beredskap att övervaka och höra barnet har utökats. Dessutom har samkommunens tillsynsplan uppdaterats och samkommunen har effektiviserat övervakningen av enheterna i det egna området samt övervakningen av fosterfamiljer (Oulunkaari samkommun).
- Man har träffat placerade barn på platsen för vård utom hemmet utan att anstaltens personal har varit närvarande. Inspektionsprotokollet från BJO, anstaltens kommentarer om ungdomarnas erfarenheter och BJO:s rekommendationer om åtgärder för att rätta till missförhållanden har tagits upp med barnet. Dessutom har man diskuterat de missförhållanden som framkommit under inspektionen och barnets aktuella erfarenheter i barnskyddsenhetens vardag. Under mötena har barnen lyft fram situationer som de under den senaste tiden upplevt som missförhållanden. Erfarenheterna förmedlades efter mötet till anstaltens direktör (Torneå socialbyrå).
- De ansvariga socialarbetarna har träffat barnen och utrett innehållet i och betydelsen av inspektionsprotokollet från BJO (Vanda stad).
- Särskild uppmärksamhet har fästs vid personliga möten med barn i vård utom hemmet och vid att klientplanerna är aktuella samt vid användningen av begränsande åtgärder. Enligt samkommunen kan man se att det inom barnskyddet existerar att det är mer utmanande att vårda en del barn, vilket innebär utmaningar när man ska hitta platser för vård utom hemmet samt syns i att begränsningsbesluten vid barnskyddsanstalterna ökar. Nuförtiden behövs det inom barnskyddet mer tjänster som erbjuds av barnskyddsanstaltens specialenheter (Kajanalands social- och hälsovård, som inte längre hade barn som placerats på anstalt medan utredningen pågick).

BARNETS SJÄLBBESTÄMMANDERÄTT

BJO har betonat att placerade barn har rätt att besluta om sitt utseende och sina kläder. Piercingar, klädsel och exempelvis hårfärgning är viktiga uttryck för den egna identiteten. Anstaltens regler

om barnets utseende ingriper i barnets självbestämmanderätt och integritetsskydd, dvs. barnets rätt att fritt bestämma över sin egen kropp och sitt utseende. Anstaltens regler får inte begränsa barnets självbestämmanderätt mer än vad som är nödvändigt. Frågan ska i varje situation bedömas separat för varje barn. Platsen för vård utom hemmet kan diskutera tillsammans med barnet för att stöda och vägleda barnet att t.ex. fundera på sin klädsel ur olika synvinklar och med beaktande av vart barnet är på väg, årstiderna och hälsorelaterade faktorer.

- Man ingriper inte längre i barnets klädsel, piercingar, personliga utseende och självbestämmanderätt. Tidigare ingrep man i dessa frågor när de stärkte eller upprätthöll ett problematiskt beteende. I fortsättningen begränsas inte användningen av smink, färgning och piercing (5377/2018 *).
- Enligt anstalten har barnet rätt att besluta om sitt utseende och sina kläder. Tidigare hade anstalten i huvudsak ingripit särskilt om barnet haft särskilt avslöjande klädsel. Dessa frågor diskuteras fortfarande med barnen. I fortsättningen fästs dock uppmärksamhet vid hur diskussionerna förs och att dessa frågor diskuteras med den egna handledaren (5930/2019*).

Flickorna fick vid anstalten inte bestämma vilka hygienprodukter de använder under menstruationen. BJO ansåg att bestämmelsen var ett bevis på omfattningen av kontrollen av barnens personliga liv. Förfarandet i fråga om menstruationsskydd inskränkte kraftigt flickornas rätt att bestämma över sin egen kropp och frågor som gäller deras integritet. Praxisen var förtryckande för flickorna.

- Anstalten ingriper inte längre i klientens personliga integritet och förutsätter inte att t.ex. vissa typer av menstruationsskydd används. Däremot uppmuntrar man, ger råd och leder i den personliga hygien (5377/2018*).
- Efter inspektionen beslöt anstalten att ge varje barn hygienpengar för att barnen ska kunna köpa de hygienprodukter som passar dem bäst. Dessutom finns det på anstalten tillgång till olika hygienartiklar på kontoret (5930/2019*).

BEGRÄNSANDE ÅTGÄRDER OCH FOSTRANDE GRÄNSER ÄR OLIKA SAKER

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 stöda barnets uppväxt och utveckling. Fostrande metoder får inte ha samma syfte, varaktighet och intensitet som de begränsande åtgärder som avses i barnskyddslagen.

Att inom barnskyddet skilja på de här två kan vara en utmaning. Under inspektionsbesöken har det observerats att anstalterna ofta motiverar vissa åtgärder med fostrande skäl - när det ur BJO:s perspektiv i själva verket handlar om begränsande åtgärder, för vilka det måste finnas en grund enligt barnskyddslagen och om vilka beslut ska fattas. I BJO:s inspektionsprotokoll har den här gränsdragningen behandlats och man har framfört synpunkter på vad som omfattas av fostran och vad som inte gör det. Ett exempel på detta är när barnet kortvarigt sänds till sitt rum utan att dörren till rummet låses och barnet befinner sig i sitt rum enbart utgående från en muntlig uppmaning. Detta kan anses vara en allmänt godtagbar fråga inom fostran. Det kan dock vara fråga om sådan isolering som avses i lagen om barnet hindras att lämna sitt rum och barnet ofrivilligt tvingas vistas i sitt rum under långa perioder utan att det är fråga om ett sådant beteende hos barnet som avses i isoleringsbestämmelsen.

- Anstalten meddelade att det utöver den interna introduktionen har ordnats utbildning som en utomstående aktör höll för arbetstagarna om begränsande åtgärder (1353/2018*).
- Utbildning om begränsande åtgärder enligt barnskyddslagen har ordnats för arbetstagarna. I utbildningen har man särskilt betonat de frågor som framkommit i BJO:s inspektionsprotokoll. I utbildningen ingick också en tentamen som säkerställer att de anställda har tagit till sig och förstått den information de fått under utbildningen (4099/2018*).

BESLUT OM BEGRÄNSNINGAR OCH ANTECKNANDE AV DESSA

Man har ständigt varit tvungna att påminna anstalterna om att bestämmelserna i barnskyddslagen ska följas när en anstalt fattar beslut om begränsningar. BJO har fäst anstalternas allvarliga uppmärksamhet bl.a. vid att det alltid ska fattas ett separat beslut om den begränsande åtgärden, där de förutsättningar som fastställts i lagen bedömts individuellt. Anstalten där vården utom hemmet ordnas ska säkerställa att detta förverkligas för varje begränsande åtgärd som används. Detta krav blir särskilt betonat efter att målet i barnskyddslagen är att undvika begränsande åtgärder.

Anstalterna har meddelat att man i fortsättningen kommer att fästa uppmärksamhet vid de individuella grunderna för begränsningsbesluten och antecknandet av dessa och att det ska ordnas utbildning för personalen om begränsande åtgärder. Dessutom går man i fortsättningen igenom beslutet om begränsning tillsammans med barnet så att den unga förstår syftet med begränsningen. Barnet informeras också om möjligheten att överklaga och vid behov får barnet hjälp med att göra detta (1353/2018*, 1605/2018*, 4099/2018*, 5377/2018*, 5930/2019*, 883/2020*). Ibland krävs mer handledning för att praxisen ska kunna förändras och bli lagenlig:

- Utgående från sitt uppföljningsbesök efter BJO:s och RFV:s gemensamma inspektion (5916/2018*) ansåg RFV att det fortfarande fanns betydande brister i upprättandet och antecknandet av anstaltens beslut om begränsningar. T.ex. dokumenten för uppföljning av isolering var bristfälliga eller saknades helt. RFV gav anstalten anvisningar om vad som ska antecknas i beslutet och i de separata handlingarna.

BEGRÄNSNING AV RÖRELSEFRIHETEN

Det finns också mycket okunskap kring begränsningarna i rörelsefriheten – både bland barnen och personalen på anstalten. Det är långt ifrån alltid klart när det är fråga om en sådan begränsning av rörelsefriheten som kräver ett beslut enligt barnskyddslagen. Man har försökt svara på detta i BJO:s inspektionsprotokoll (t.ex. 356/2018*, 5930/2019*) och i klagomålsavgöranden (t.ex. 5682/2018*).

Trots BJO:s publicerade ställningstaganden är man vid inspektionerna fortfarande tvungen att fästa uppmärksamhet vid bl.a. att rörelsefriheten ska begränsas endast om de lagstadgade förutsättningarna uppfylls och att ett individuellt beslut om begränsningen ska fattas. Begränsningen av barns rörlighet har till och med kunnat konstateras vara lagstridig av andra tillsynsmyndigheter, men trots det har BJO vid sin inspektion konstaterat att anstalten inte har korrigerat sitt förfarande (883/2020*). Efter BJO:s inspektion har anstalten också kunnat ta in en ny praxis som påminner om isolering och strider mot lagen, enligt vilken barnet under begränsningen av rörelsefriheten endast fick vistas i det egna rummet (5916/2018*). I regel har anstalterna dock efter inspektionen ändrat sina anvisningar och sin praxis i enlighet med BJO:s rekommendationer och här följer några exempel:

- I beslutet om begränsning av rörelsefriheten antecknas alltid separat hur den ungas skolgång genomförs och separata motiveringar ges för den ifall den inte förverkligas under begränsningen (4099/2018*).
- Anstaltens verksamhet har ändrats så att om barnet inte har ett beslut enligt barnskyddslagen om begränsning av rörelsefriheten, får barnet röra sig fritt inom och utanför anstaltens område. Återkomsttiderna kommer man överens om tillsammans med barnet. Korrekta beslut om begränsningar av rörelsefriheten fattas med motiveringar och de ska inte hindra barnet från att gå i skola eller utöva hobbyer eller delta i aktiviteter som anstalten erbjuder (5377/2018*).
- Anstalten meddelade att barnen enligt överenskommelse kan vistas utomhus, besöka

stan och utöva hobbyer utanför avdelningarna. Vid behov fattas ett beslut som begränsar barnets rörelsefrihet, varvid uppmärksamhet i fortsättningen ska fästas vid att beslutet ska antecknas. Under begränsningstiden bedöms behovet i arbetsgruppen och i samtal med barnet. Under begränsningen av rörelsefriheten ska barnet inte isoleras, utan barnet ska ha möjlighet att beroende på sitt mående gå i skola, vistas utomhus och utöva hobbyverksamhet tillsammans med en handledare (5930/2019*).

- Efter inspektionen ändrades praxisen för att begränsa rörelsefriheten vid anstalten. Ett barn kan röra sig på anstaltens område och avlägsna sig från anstaltens område om barnet inte har ett beslut om begränsning av rörelsefriheten enligt barnskyddslagen (883/2020*).

BEGRÄNSNING AV KONTAKTER OCH FÖRHINDRANDE AV SOCIALA RELATIONER

Anstalterna begränsar barnets kontakt med andra människor på olika sätt – genom att begränsa besöken till anstalten, avboka barnets permission eller begränsa telefonanvändningen. Det senare torde vara den vanligaste begränsningen av kontakterna. Vid inspektionerna har man kunnat konstatera att det existerar sådan telefonpraxis med mycket begränsad tid för att ringa eller ta emot samtal. Barnet kan också ha haft rätt till endast ett samtal per dag, och samtalets längd har begränsats. Denna praxis begränsar eller åtminstone inskränker de facto barnens rätt att hålla kontakt.

- Efter inspektionen ändrade anstalten på telefonpraxis för barnen. I regel är telefonerna i användning av barnen. Under natten finns telefonerna inne på enhetens kontor för att den unga ska få tillräckligt med sömn. Även då är enhetens telefon tillgänglig för barnet. Enligt anvisningarna kan telefonen också ur pedagogisk synvinkel vara utom räckhåll t.ex. för att måltiderna ska bli lugnare samt under gemensamma aktiviteter (1353/2018*).
- Vid uppföljningsbesöket efter BJO:s och RFV:s gemensamma inspektion (5916/2018*) konstaterade RFV att även barn som placerats inom

öppenvården hade begränsad användning av telefon under skol- och nattetid vid enheten. RFV uppmanade anstalten att följa BJO:s anvisningar om omhändertagande av telefon. Telefonen kan inte omhändertas nattetid och skoltid endast för säkerhets skull. Anstaltens regler kan inte heller förbjuda ett barn att ta med sig telefon t.ex. vid utomhusvistelse. RFV konstaterade att barnets användning av telefon under skoldagen kan begränsas endast med stöd av lagen om grundläggande utbildning, även om undervisningen sker i en enhet för vård utom hemmet. I det här fallet har skolan ensam beslutanderätt.

- Anstalten meddelade att man i fortsättningen ska fästa uppmärksamhet vid telefonpraxis. Samtidigt föreslog anstalten att en gemensam anvisning om användningen av telefon ska utarbetas för enheterna för särskild omsorg vid statens skolhem (883/2020*).

Anstalterna har inte alltid tagit till sig att de borde fatta beslut om begränsning även när barnets kontakter med sina närstående de facto begränsas. Sådana situationer är t.ex. när en avtalad permission annulleras eller tidpunkten för den ändras, särskilda villkor ställs upp för permissionen eller man helt låter bli att avtala om permission eller när man ordnar ett möte med barnet och en närstående på anstalten under övervakning. Enheterna vid anstalten har påmint om att beslut om hur begränsning av kontakter ska ske i en situation där den ungas hemledighet måste flyttas för att förutsättningarna för begränsning av kontakterna uppfylls. Enheterna har också påmint om att den ungas kontakt med sin förälder inte kan begränsas som styrmedel och att det inte kan ställas villkor för den (1353/2018*).

Under inspektionerna har man också konstaterat att diskussionerna mellan de placerade barnen har begränsats eller övervakats. BJO har ansett att barnet har rätt att skapa och upprätthålla sociala relationer även inom anstalten. Ett förfarande där ett barn hindras från att diskutera med en annan människa under långa perioder är olagligt och framför allt omänskligt.

- Anläggningens praxis ändrades efter inspektionen. Barnen får i fortsättningen interagera fritt med varandra. Upprätthållandet av de sociala relationerna har möjliggjorts så att de har en egen telefon till sitt förfogande. Sociala relationer begränsas eller övervakas inte längre i vardagen utan beslut om begränsningar. Ett sakligt samtal är tillåtet vid måltider och sittplatserna är inte fastställda vid måltiderna (5377/2018*).

På vissa anstalter har det också rätt oklarhet om att det är socialarbetaren som har beslutanderätt när det gäller att begränsa kontakterna – inte platsen för vård utom hemmet.

- Anstalten meddelade att enheten inte begränsar den ungas kontakter med föräldrar/närstående eller flyttar/återkallar avtalade permissioner utan kontakt med socialarbetaren samt fattar ett överklagbart beslut enligt barnskyddslagen (4099/2018*).

KROPPSVISITATION

När det finns grundad anledning att misstänka att ett barn i sina kläder eller annars vis bär förbjudna ämnen eller föremål på sig, får hen kroppsvisiteras för att undersöka saken. Det är alltid fråga om en individuell grund som ska bedömas separat för varje barn. Vid granskningarna av anstalternas dokument konstaterades att det finns många brister i anteckningarna om kroppsvisitation. Av besluten framgår inte vilken av de grundade orsaker som förutsätts i lagen som har legat till grund för misstanken. Av anteckningarna framgår inte heller alltid tydligt på vilket sätt inspektionen har gjorts och verkställt. Det är då inte möjligt att i efterhand säkerställa att kroppsvisitationen har utförts på behörigt sätt.

BJO har förutsatt att barnets ålder, kön, utvecklingsnivå, individuella egenskaper samt religion och kulturella bakgrund beaktas när en kroppsvisitation utförs. Själva visitationen är i praktiken alltid förödmjukande för barnet. Därför ska man alltid bedöma hur visitationen kan genomföras

individuellt och välja ett sätt som orsakar barnet så lite men som möjligt.

- Anstalten konstaterade att de av barnens erfarenheter av kroppsvisitation som konstaterades i BJO:s inspektionsprotokollet var sådana att det var nödvändigt att utveckla sätten att genomföra denna åtgärd på. Anstalten hade för avsikt att beställa flyttbara skärmar till enheterna så att enheterna kan använda dessa vid kroppsvisitation. Dessutom konstateras nu i anvisningarna att det sätt på vilket kroppsvisitationen utförs ska dokumenteras (1353/2018*).
- Enligt anstalten saknades tydliga anvisningar för hur man genomför en kroppsvisitation. Anstalten har tillsammans med andra skolhem medverkat i utvecklingen av praxis för kroppsvisitation. Syftet är att kartlägga de metoder som används för kroppsvisitation och att utarbeta ett förslag till gemensamma anvisningar (1353/2018*).
- Anstalten meddelade att man fäst mer uppmärksamhet vid att anteckna grunderna och att frågan har diskuterats vid personalens möten. Dessutom har man fäst uppmärksamhet vid antecknandet av hur visitationen har gjorts i praktiken (5930/2019*).

Anstalten har inte rätt att göra rutinmässiga kroppsvisitationer alltid när barnet återvänder till anstalten eller när t.ex. barnets närstående har besökt anstalten. Barnskyddslagen möjliggör inte heller masskroppsvisitation. När kroppsvisitation utförs ska i handlingar som gäller barnet alltid antecknas och tydligt motiveras vad som utgör en grundad anledning att misstänka något. Det är fråga om en individuell grund som ska bedömas separat för varje barn och för varje gång kroppsvisitationen utförs.

- Anstalten meddelade att kroppsvisitation i fortsättningen endast utförs på individuella grunder. I beslutet beskrivs dessutom hur den begränsande åtgärden har genomförts i praktiken (1605/2018*).

Ibland kan anstalten efter inspektionen ändra sin praxis så att begränsande åtgärder inte längre vidtas ens när det finns skäl till det och det finns en

lagstadgad orsak till det. Detta kan leda till sådana situationer som man uttryckligen vill förhindra genom de begränsande åtgärderna och som barnskyddslagen ger möjlighet till:

- Anstalten har uppmärksammat grunderna för kroppsvisitation och att dessa ska dokumenteras. Kroppsvisitationerna har också minskat betydligt, vilket enligt anstalten har lett till att narkotika, eldredskap och tillhyggen i allt högre grad har forslats till ungdomarnas rum. Personalens observationer har inte ansetts utgöra en tillräcklig grund för en visitation (5377/2018*).

Barnskyddslagen ger inte rätt till att klä av barnet. Om man vid kroppsvisitation blir tvungen att undersöka barnets kläder ska det utföras så fin-känsligt som möjligt. Därför ska barnet själv få klä av sig t.ex. under en stor handduk eller en badrock eller alternativt kan skyddande skärmar användas. Det kan inte anses vara godtagbart att handledaren håller upp en handduk framför barnet och barnet klär av sig bakom handduken.

- Vid kroppsvisitationen får barnet i fortsättningen en badrock för att skydda sig själv när hen byter kläder. Kroppsvisitation utförs alltid i ett utrymme där det inte finns kamera eller så ska övervakningskameran täckas. Visitationen utförs alltid av två personer av samma kön som den unga (5377/2018*).

Vid inspektionen framkom också att utomstående personer som inte har behörighet att utföra kroppsvisitation har deltagit i den.

- Enligt anstaltens nya anvisningar får utomstående arbetstagare inte längre delta i genomförandet av en begränsande åtgärd (1353/2018*).

ISOLERING

Isolering av barn ska vara den sista utvägen man tar till i en situation där barnet beter sig på ett sätt som vållar fara. I stället för isolering måste man alltid först fundera på lindrigare metoder. Vid inspektionerna har det förekommit praxis som påminner om isolering och som anstalterna själva inte har betraktat som isolering.

- Anstalten meddelade efter inspektionen att personalen har påmint om att isolering i det egna rummet förutsätter att det finns grunder för isolering enligt barnskyddslagen. Efter inspektionen hade det vid anstalten också diskuterats att det i själva verket är fråga om isolering om man bryter sociala relationer genom att förplikta den unga att utföra skriftliga uppgifter i sitt eget rum. För sådan isolering måste det finnas sådana grunder som nämns i barnskyddslagen (1353/2018*).

Vid vissa anstalter har det varit praxis att ett barn som kommer till anstalten i början av placeringen har isolerats från andra barn under flera dagar eller veckor, vilket strider mot lagen. Ibland har isolering använts på ett straffliknande sätt t.ex. när barnet lugnt återvänder till anstalten efter en rymning och ändå isoleras. Inte heller enbart be-rusning berättigar till isolering av barnet.

- Anstalten meddelade att det mellan barnen inte längre finns något diskussionsförbud eller någon praxis för att äta ensam, separat från andra (1353/2018*).
- Barnet placeras inte längre automatiskt i ett säkerhetsrum vid ankomsten. När ett barn anländer görs en bedömning av barnet utgående från barnets tillstånd och beteende ifall barnet kan placeras direkt i ett eget rum och omedelbart delta i anstaltens gemensamma verksamhet (5377/2018*).

BJO har för en anstalts del krävt att man måste avstå från att klä av barnen när de förs till isoleringsrummet. I fortsättningen ska placering i isolering och möjlig relaterad kroppsvisitation genomföras med respekt för barnets människovärde så att barnet har möjlighet att skydda sin kropp under visitationen.



Isoleringsrum i barnskyddsanstalter kan ofta ge ett mycket torftigt intryck.



Toalett för barn i isolering.



- Enligt anstalten har en av de viktigaste förändringarna i verksamhetskulturen att göra med en minskning av säkerhetsriskerna och den överdrivna prognostiseringen av risksituationer. I fortsättningen ska anstalten fästa särskild uppmärksamhet vid isoleringsåtgärdens terapeutiska karaktär och vid att situationen förblir absolut finkänslig. I de nya anvisningarna förbjuds byte av kläder när man går in i ett rum där man kan lugna ner sig (1353/2018*).

När det gäller registrering av isoleringsärenden har det konstaterats många brister i bl.a. följande: situationen som lett till isoleringen och barnets beteende, sättet att genomföra isoleringen, hur grunderna för förlängd isolering har bedömts under isoleringen samt hur man har kommit fram till att avsluta isoleringen av barnet. Anstalterna har efter inspektionen meddelat att de i fortsättningen ska bli bättre på att registrera de faktorer som BJO lyft fram (1353/2018*, 5377/2018*, 5930/2019*).

GENOMGÅNG I EFTERHAND AV BEGRÄNSANDE ÅTGÄRDER

En barnspecifik bedömning av begränsningen blev en lagstadgad skyldighet den 1 januari 2020. Detta innebär att om barnet har utsatts för sådana begränsningar som avses i barnskyddslagen ska barnskyddsanstalten tillsammans med barnet bedöma användningen av dem på det sätt som förutsätts i barnskyddslagen. Syftet med genomgången i efterhand är att tillsammans med barnet bedöma hur man ska kunna undvika begränsningar i fortsättningen. Samtidigt ska anstalten bedöma sin egen verksamhet och fundera på hur en motsvarande situation ska kunna undvikas i fortsättningen. BJO har också rekommenderat att en plan för begränsande åtgärder ska utarbetas. Syftet med planen är att minska behovet av att använda begränsningar och utöka personalens och barnens kännedom om lagenlig, ändamålsenlig och godtagbar praxis.

Efter inspektionerna har barnskyddsanstalterna meddelat att de fäster uppmärksamhet

vid genomgång i efterhand av begränsningarna (5930/2019*, 883/2020*).

ÖVERVAKNING AV TILLSYNEN

Inom justitieombudsmannens inspektionsverksamhet har man också i allt högre grad fäst uppmärksamhet vid hur de myndigheter som i första hand ansvarar för tillsynen över barnskyddsanstalterna har lyckats med sin uppgift. Verksamheten har långt ifrån alltid varit tillräcklig. I inspektionsprotokollen har man också kunnat be den myndighet som beviljat tillståndet, det vill säga RFV, att kontrollera att anstaltens verksamhet motsvarar det verksamhetstillstånd som den beviljats. Tex. huruvida anstalten de facto har personal som motsvarar dess verksamhetstillstånd och om ett stort behov av tjänster hos barnen eventuellt förutsätter att tillståndet ses över eller att tillståndsvillkoren bedöms på nytt (5377/2018*).

Som en följd av det nationella besöksorganets inspektionsbesök har också lagstiftningen ändrats från och med den 1 januari 2020 så att RFV-i samband med sin egen tillsynsbesök ska ordna möjlighet till personliga samtal för de placerade barnen. Nedan följer exempel på hur BJO har ingripit i brister som observerats i egenkontrollen.

BJO gjorde en inspektion på ett ungdomshem (5930/2019*) som fått flera klagomål. I avgörandena till klagomål ansåg man att kommunerna hade försummat övervakningen av vården utom hemmet för barn. Den ansvariga socialarbetaren ska bedöma anstaltens praxis och regler och ingripa i dem om de begränsar barnets rättigheter på ett lagstridigt sätt. I tre avgöranden gavs placeringskommunen en anmärkning för försummelse av dess tillsynsskyldighet. I tre andra avgöranden fästes placeringskommunens allvarliga uppmärksamhet vid att de lagstadgade uppgifterna ska skötas på behörigt sätt (4566/2018*, 5679/2018*, 5682/2018*, 5683/2018*, 5685/2018*, 3662/2019*).

- Vid inspektionen på ett ungdomshem konstaterades att det fortfarande förekom en sådan begränsning av unga som grundade sig på de regler som anstalten själv utarbetat utan att varje persons situation övervägdes

individuellt på det sätt som barnskyddslagen förutsätter.

- BJO förutsatte att varje socialarbetare som ansvarar för ärenden som gäller barn placerade vid ungdomshemmet träffar respektive barn och förklarar granskningsprotokollets innehåll och betydelse för barnet. Socialarbetare ska ge barnet möjlighet att samtala på tu man hand i detta avseende.

BJO konstaterade i skolhemmets inspektionsprotokoll (883/2020*) om ordnandet av tillsynen bl.a. att RFV i egenskap av tillsynsmyndighet har en central roll i säkerställandet av barnets rättsskydd. RFV ska också övervaka barnskyddsanstaltarnas verksamhet på eget initiativ genom tillsynsbesök och särskilt övervaka användningen av begränsande åtgärder vid barnskyddsanstalter.

BJO betonade att hörandet av barnet samt att ta del av handlingar och begränsande åtgärder som gäller barnet är en väsentlig del av övervakningen. Under tillsynsbesöken ska barnen ges tillfälle till konfidentiella samtal. Med hjälp av dessa diskussioner kan RFV i enskilda fall och även allmänt följa upp hur barnen bemöts och förhållandena i allmänhet samt bedöma huruvida barnskyddsanstaltens verksamhetsförutsättningar uppfylls. För att övervakningen ska vara effektiv bör tillsynsbesöken även göras som överraskningsinspektioner och vid tidpunkter då barnen befinner sig på platsen för vård utom hemmet.

Utöver det ovan nämnda har BJO ansett det nödvändigt att de myndigheter som övervakar vården utom hemmet utan dröjsmål anmäler missförhållanden eller brister i verksamheten på platsen för vård utom hemmet till placeringskommunen och RFV samt till andra kommuner som de vet har placerat barn på samma plats för vård utom hemmet. BJO har ansett det viktigt att även RFV meddelar i synnerhet placeringskommunerna om missförhållanden som observerats.

3.5.13 ENHETER FÖR DE ÄLDRE INOM SOCIALVÅRDEN

Under berättelseåret gjordes utgående från det nationella besöksorganets mandat tre inspektioner på plats vid socialvårdens enheter för äldre och dessutom separata distansinspektioner vid alla tre enheterna. De inspekterade objekten var följande:

- Hoitokoti Annala Oy, enheten för serviceboende med heldygnsomsorg, Kesälahti, samkommunen Siun sote (1823/2020*)
- Annalakodit Oy, enheten för serviceboende med heldygnsomsorg, Kesälahti, samkommunen Siun sote (1824/2020*)
- Koivupiha, enheten för serviceboende med heldygnsomsorg, Joensuu, samkommunen Siun sote (1760/2020*)

Syftet med de uppföljningsinspektionerna som genomfördes på distans var att kartlägga hur coronapandemin hade påverkat enheternas verksamhet. Kontaktbegäran hade skickats ut till enheternas invånare och deras anhöriga för att få information om deras erfarenheter. Kontakt togs via telefon och e-post.

Närmare information om övrig övervakning av äldreomsorgen under coronapandemin finns i kapitel 4 (Ärenden som gäller coronaviruset).

Nedan behandlas ett sammandrag av hur justitieombudsmannen har övervakat socialvårdsenheterna för äldre vid inspektionerna 2015–2020. Inspektioner av äldrepsykiatri behandlas nedan i punkt 3.5.16.

ILLABEHANDLING OCH ANMÄLNINGSSKYLDIGHET

Den som arbetar vid en verksamhetsenhet inom socialvården är skyldig att utan dröjsmål meddela den person som ansvarar för verksamheten om dålig behandling. Kommunen och en privat serviceproducent ska informera sin personal om den här anmälningsskyldigheten och omständigheter i anslutning till tillämpningen av den. BJO har konstaterat att enheten i sin plan för egenkontroll ska ha tydliga anvisningar om anmälning av dålig behandling, hur anmälningarna behandlas och

hur man ingriper i dålig behandling. Detta förutsätter samtidigt att man identifierar och definierar dålig behandling och ett klart ställningstagande från ledningen att dålig behandling inte är tillåtet och att dålig behandling medför följder. Anvisningarna om förfarandet ska gås igenom med alla som arbetar vid enheten – inte bara med vårdpersonalen utan också med andra yrkesgrupper och med vikarier. Samtidigt ska det också klargöras att anmälningsskyldigheten inte får medföra negativa påföljder för anmälaren.

Vid inspektionerna har det konstaterats att de anställda inte alltid är medvetna om anmälningsskyldigheten enligt socialvårdslagen. Arbetstagar- na har kunnat berätta om missförhållandena, men har inte identifierat när det har varit fråga om illabehandling eller något annat missförhållande som enligt lagen ska anmälas. Även en negativ inställning till anmälningarna från chefens sida har kunnat bidra till att de inte har gjorts.

- Samkommunen meddelade att den hade utarbetat en anvisning om socialvårdspersonalens anmälningsskyldighet. Alla enheter kunde hitta anvisningen på samkommunens webbplats. Anvisningen innehöll en anmälningssblankett att fylla i. Enhetens uppdaterade plan för egenkontroll innehöll anvisningar om anmälningsskyldighet vid dålig behandling av klienten (3015/2019*).

Utifrån ett inspektionsbesök kan det vara svårt att göra observationer om illabehandling. När allvarliga brister konstateras i den grundläggande vården och omsorgen om de boende kan man dock anta att det kan förekomma direkt illabehandling vid enheten. BJO konstaterade i fråga om en vårdenhet att kvaliteten på vården och omsorgen inte tryggade det människovärdiga liv som förutsätts i grundlagen. En del av invånarna var rädda för personalen och en del av arbetstagar- na var rädda för enhetens ledning. Åtminstone en del av verksamheten hade kommit till ledningens kännedom, men åtgärderna för att rätta till saken var otillräckliga. BJO fäste allvarlig uppmärksamhet vid hur missförhållanden behandlades i arbetsgemenskapen. BJO förutsatte att enheten omedelbart vidtar åtgärder för att förhindra fortsatt kränkan-

de behandling och trygga informationsgången så att motsvarande händelser inte längre är möjliga (6032/2019*).

- Efter inspektionen utarbetade enheten en plan om gott bemötande.

TILLRÄCKLIGT MED PERSONAL

BJO har vid inspektionerna fäst enheternas uppmärksamhet vid att personaldimensioneringen ska grunda sig på det direkta klientarbetet. Om enhetens mål var en dimensionering enligt de rådande minimirekommendationerna, förutsätter detta en noggrann bedömning av uppgifterna. BJO har betonat att det inte får placeras fler boende i enheten än för vilka personalen kan erbjuda högklassig vård och vård som tryggar ett människovärdigt liv. Om det regelbundet finns för lite personal på plats i förhållande till antalet boende, ska antalet boende minskas (3016/2019*, 5023/2019*, 6032/2019*).

- Kommunen meddelade att det är svårt att förbereda sig på att ha tillräckligt med personal under akuta sjukledigheter och arbetsledigheter. Det fanns ingen reservpersonal. Utbildad personal fanns inte tillgänglig för korta vikariat på orten (Pelkosenniemi, 5023/2019*).
- En privat serviceproducent meddelade att grupphemets personal hade förstärkts så att två anställda arbetade i varje skift. Serviceproducenten hade också inlett rekrytering av tilläggspersonal för att stärka personalresurserna nattetid (6032/2019*).

Vid inspektionerna har det observerats att i alltför många enheter har invånarnas säkerhet äventyrats särskilt nattetid. Nattskötarens uppgift är ofta att dela ut läkemedel, vilket kräver fullständig koncentration. Samtidigt kan nattskötaren ha invånarna på flera avdelningar på sitt ansvar (3082/2018*). Det har också funnits enheter där nattskötarens uppgift förutom den egna enheten har varit att bistå nattskötaren på ett annat vårdhem (659/2018*) eller att svara på larm från de boende i servicehusen (657/2018*). Nattskötaren kan också ha olika stödtjänster, vilket kan orsaka situationer som äventyrar klientsäkerheten (1842/2019*, 4743/2019*).

- Kommunen meddelade att två närvårdare anställs för viss tid på vårdhemmet, vilket ger två skötare för nattsiftet. Nattskötaren på vårdhemmet behövde inte heller längre ta hand om larm från invånarna i servicehusen (657/2018*).
- Kommunen meddelade att man var tvungen att hålla dörrarna till de enskilda invånarnas rum låsta nattetid på grund av svårt dementa invånares vandrande. Förstärkning av en sjukskötare till sker 1.1.2021. Dessutom föreslås i budgeten för 2021 en förstärkning av fyra vårdare för boendeservicen (3016/2019*).
- Samkommunen meddelade att skötarna under natten sköter tvätt- och disk tjänsterna om det är möjligt att lösgöra sig från vårdarbetet. Det är meningen att tvätten huvudsakligen ska skötas på eftermiddagarna när personalresurserna är större (4743/2019*).

Det ringa antalet anställda kan också påverka användningen av begränsande åtgärder. BJO har inte ansett att den personalmängd som anvisats vård och omsorg är tillräcklig om de begränsande åtgärderna måste användas på grund av det ringa antalet anställda. BJO har dessutom betonat att det inte bara av brandsäkerhetsskäl är problematiskt att låsa dörrar till personer med demens (3015/2019*, 4743/2019*, 5595/2019*).

- Samkommunen meddelade att det fanns brist på utbildad vårdpersonal inom samkommunens område. Samkommunen hade kommit överens med två av yrkesläroanstalterna i regionen om en utbildningshelhet för omsorgsassistenterna, varav den första skulle inledas vid båda läroanstalterna redan våren 2020. Dessutom kommer man att fästa uppmärksamhet vid socialservicens karaktär och ändra personalstrukturen så att socionomer, geronomer eller andra yrkesutbildade personer med motsvarande examen anställs (3015/2019*).
- Samkommunen meddelade att man som stöd för resurserna nattetid använder ett moderniserat teknologisystem, rörelsesensorer och övervakningskameror. De boendes rum har dörrar med elektriska lås och de kan alltid öppnas inifrån. Vid brand öppnas alla lås. Vid brand larmas personalen för hela enheten,

brandverket, väktaren och chefen. De boendes rum är brandsäkra, så det bästa alternativet är inte alltid att lämna rummet utan att vänta på hjälp i rummet med dörren stängd. Dessutom används rörelsedetektorer som kan placeras i olika delar av våningen eller den boendes rum. Om den boende rör sig på våningen eller i rummet går det ett larm direkt till skötarnas telefoner. Det finns också säkerhetskameror för varje våning (4743/2019*).

RÄTTEN TILL INTEGRITET

Integritetsskydd är en grundläggande rättighet även inom äldreomsorgen. Målet är att alla boende som behöver långvarig omsorg ska ha tillgång till ett eget rum med egen dusch och toalett. När personer som inte känner varandra placeras i samma rum i en enhet som erbjuder långvarig vård ska detta grunda sig på personernas egen vilja. I dubbelrum ska man också fästa uppmärksamhet vid att integriteten respekteras, särskilt i vårdsituationer.

Vid inspektionerna fästs uppmärksamhet vid att de boende har möjlighet till integritet och att den boendes uppgifter behandlas så att den boen-



des integritet inte kränks. BJO:s ställningstaganden ger i allmänhet upphov till de önskade reaktionerna och enhetens praxis ändras på det sätt som BJO rekommenderar.

- Vissa dörrar till bostadsrummen hade en glasdel som gjorde att man såg in i rummet. Personalen berättade att det var svårt att täcka glasdelen. Å andra sidan var det praktiskt att en sovande boende inte väcktes när man öppnade dörren, eftersom man genom fönstret kunde kontrollera hur hen mådde. BJO förutsatte att dörrarna åtgärdas så att de boendes integritet ska vara skyddad. Enheten meddelade efter inspektionen att dörrarna hade åtgärdats och en direkt insyn förhindrats (3763/2019*).

GENOMFÖRANDE OCH REGISTRERING AV UTMOMHUSVISTELSE

BJO har betonat vikten av att daglig utomhusvistelse för de boende utgör en del av en kvalitativt god vård. Under inspektionerna observerades att flera enheter genomförs inte den dagliga utomhusvistelsen. Det är inte heller möjligt att i efter-

hand kontrollera utomhusvistelsen på grund av brister i anteckningarna i handlingarna. BJO har rekommenderat att utomhusvistelse tas med som en del av den boendes vård- och serviceplan. Det vore också bra att anteckna invånarnas egna önskemål om utomhusvistelse. Utomhusvistelse får inte överlämnas åt enbart anhöriga och frivilliga. Utomhusvistelse ska registreras för att den ska gå att verifiera. Efter att BJO beaktat detta har vårdenheter utökat mängden utomhusvistelse och börjat följa upp hur utomhusvistelsen genomförs:

- På grupphem kommer man särskilt att fästa uppmärksamhet vid att även verksamhet som sker med hjälp av andra yrkesgrupper och aktörer (sommaringdomar, studerande, assistenter, anhöriga) registreras. För att se till att de boende får vistas tillräckligt mycket utomhus kommer därtill minst en anställd att dagligen vistas utomhus med de boende (3290/2018*).
- Utomhusvistelse registreras i fortsättningen på en separat blankett och i det elektroniska klientdatasystemet. Även boende som är sängliggande tas ut om vädret tillåter (3016/2019*).
- Efter inspektionen preciserades enhetens registreringsanvisningar. Utomhusvistelse re-



Boendeenheterna för äldre har olika aktiviteter och trivsamma balkonger.

gistreras som en del av den boendes vårdplan och genomförandet av den följs upp genom daglig registrering. Även om den boende vägrat att vistas utomhus antecknas. Cheferna följer regelbundet upp utomhusvistelsen. Arbetsskiftet planeras så att det särskilt vid skiftbytet på eftermiddagarna finns personal på avdelningarna som kan ordna utomhusvistelse (3763/2019*).

- BJO meddelades att enheten använder en lista över de boendes utomhusvistelse. Viljan att vistas utomhus är en del av klientens självbestämmanderätt och ska respekteras. Det är också viktigt att beakta de väderförhållanden som råder lokalt (Pelkosenniemi), särskilt vintertid. Planen för ordnande av kontinuerlig utomhusvistelse skrivs in i klientens vård- och serviceplan. Genom arbetsskiftsplaneringen får personalen tid att vistas utomhus med klienterna (5023/2019*).
- BJO meddelades att enheten har säkerställt att varje invånare får komma ut om hen så önskar. På listan över utomhusvistelse antecknas hur utomhusvistelsen genomförs och om en klient har vägrat att vistas utomhus. Utomhusvistelsen genomförs av den egna personalen (6032/2019*).

MUNHÄLSA

När en äldre persons funktionsförmåga försämras, blir de anhöriga eller vårdpersonalen ansvariga för hans dagliga munhygien. Vid inspektionerna av vårdhem har man observerat att det inte fästs tillräcklig uppmärksamhet vid munhälsovården och att den inte är planmässig på samma sätt som andra frågor som gäller den boendes hälsotillstånd. BJO har ansett det vara viktigt att man redan när den boende kommer till enheten kontrollerar att den boende har en aktuell vårdplan som utarbetats av en tandläkare och att personalen vet hur den ska gå till väga för att genomföra planen. För att kunna upprätthålla munhälsan förutsätts också att vårdpersonalen har allmän kunskap om hur munhälsan sköts och med vilka metoder olika munsjukdomar förebyggs. BJO har rekom-

menderat att munhälsoutbildning ska ordnas för personalen.

Vid en del enheter har det konstaterats brister i den regelbundna rengöringen av de boendes tänder. BJO har konstaterat att regelbunden rengöring av tänderna förebygger många munsjukdomar och påverkar det allmänna hälsotillståndet och välbefinnandet. För personer med minnesjukdom kan smärtor i munnen orsaka ångest och oro samt försvåra ätandet. Verksamhetsenheten bör säkerställa att regelbunden tandborstning inte försummas. Om man under ett arbetsskift inte hinner borsta tänderna ska detta antecknas så att man kan ta itu med tandborstningen senare.

Efter inspektionerna har vårdenheterna börjat verkställa BJO:s rekommendationer, även om vården av svårt minnessjuka äldre personers tänder har upplevts som en utmaning:

- Serviceproducenten önskade att beställarens, alltså kommunens tandläkare eller munhygienist, skulle kunna komma till vårdenheten för att kontrollera munhälsan hos de boende som är sängliggande och samtidigt ge personalen vårdanvisningar (4210/2017*, 3763/2019*).
- Beställaren av tjänsten, dvs. kommunen, meddelade BJO att mun- och tandvårdstjänsterna för äldre personer i heldygnsvård ingår i vården och ingår i vårdavgiften. De boende genomgår dock inte årliga munhälsoundersökningar, eftersom undersökningarna i sig inte förbättrar munhygien. Däremot ska mun- och tandvården och användningen av hälso- och sjukvårdstjänster för varje invånare grunda sig på en individuell vårdplan. Kommunen meddelade att den erbjöd utbildning för vårdenhetens personal utbildning. Målet med utbildningen är att utöka vårdpersonalens färdigheter i att bedöma den boendes munkondition och genomföra den dagliga vården som en del av en högklassig basvård och kostbehandling. De av vårdenhetens boende som behöver tandläkarvård och de boende som inte har genomgått en munundersökning på lång tid, ska hänvisas till kommunens tandklinik eller till den boendes egen tandläkares mottagning. Tandläkaren gör upp

en vårdplan för den boende och vårdpersonalen överför denna till den boendes vårdplan. Vårdpersonalen sköter den boendes fortsatta vård enligt vårdplanen (4210/2017*).

- Med samkommunens ledande tandläkare kom man överens om att munhygienisten i fortsättningen gör ett första avgiftsfritt kontrollbesök hos de boende vid vårdenheten. Dessutom kommer munhygienisten att ordna munvårdsutbildning för vårdarna (6198/2017*).
- Kommunen meddelade att nya boende anmäls till tandvården vid ankomsten. Tandskötaren kommer dit och gör upp en munvårdsplan för den boende. En intern utbildning vid enheten ordnas via tandvården (3016/2019*).
- Enheten tar som en del av vårdplanen i bruk att den boendes munhälsa ska ombesörjas när denne anländer till boendet. Dessutom gör munhygienisten kontrollbesök vid enheten en gång per år. Enheten kommer också att ordna utbildning i munhälsa för personalen enligt BJO:s rekommendation (5880/2019*).

NÄRING

Den övre gränsen för nattfasta är 11 timmar enligt de kostrekommendationer för äldre som ges av statens näringsdelegation. Vid inspektionerna fästs uppmärksamhet vid hur länge de boendes nattfasta varar och huruvida de boendes vikt följs upp. Med beaktande av att största delen av de boende vid äldreomsorgenheterna är minnessjuka får nattmålet inte helt och hållet grunda sig på den boendes egen begäran, utan det är bra att erbjuda ett nattmål.

Det ringa antalet anställda vid vårdenheten kan påverka de boendes måltider. Vid inspektionen har man diskuterat med personalen om tidpunkten för kvällsmålet kan senareläggas så att nattfastan inte blir för lång. Enheten konstaterade att det fanns så många boende som skulle matas att en senareläggning av kvällsmålet skulle innebära att det skulle kunna pågå ända till midnatt. Enheten ansåg det inte vara möjligt att förlänga arbetsskiftet för dem som arbetar kvällsskift (3016/2019 *).

- Samkommunen meddelade att näringsintaget för de boende på vårdenheten följs upp med olika mätare. Om näringstillståndet väcker oro görs ett test som har utvecklats för att bedöma näringstillståndet (Mini nutritional assessment). Invånarnas nattfasta följs upp och vid behov serveras ett separat mellan- eller nattmål (3015/2019*).

Vid boendeenheten konstaterades att varannan boende har ett viktindex på 24 eller lägre, vilket kan vara ett tecken på problem med de boendes näringsintag. BJO förutsatte att enheten säkerställer att invånarna får tillräckligt med näring och ingriper omedelbart om tecken på näringsbrist upptäcks.

- Enligt kommunens meddelande följs näringsstillståndet för invånarna på vårdenheten upp och vid behov konsulteras en näringsterapeut. Tillskottsnäring och berikning av mat används om den boende lider av undernäring eller grund av sitt hälsotillstånd har behov av detta. Vid enheten har man reserverat nattmål för den boende (3016/2019*).

VÅRD I LIVETS SLUTSKEDE OCH PALLIATIV VÅRD

Kompetent vård i livets slutskede är en väsentlig del av den goda vård som alla äldre har rätt till. BJO har inte ansett det vara acceptabelt att beslut om vård i livets slutskede inte alltid fattas eller att besluten fattas i ett mycket sent skede. Beslutet om vård i livets slutskede är en viktig medicinsk vårdriktlinje som läkaren fastställer och det är denna vårdriktlinje som styr den boendes vård. Utan den kan vårdpersonalen inte agera fullt ut för klientens bästa. Ett beslut om vård i livets slutskede som fattats för en döende person gör det också lättare för de närstående att anpassa sig till situationen. BJO har konstaterat att vården i livets slutskede och den palliativa vården grundar sig på en förutseende vårdplan och på ett beslut som gjorts i god tid (1764/2019*, 1765/2019*, 2009/2019*).

BJO har också ansett det vara viktigt att den läkare som fattat beslutet om vård i livets slutskede berättar om grunderna för beslutet och om dess

betydelse för den boende och/eller för de anhöriga. Vid en inspektion framkom att de anhöriga var omedvetna om grunderna för beslutet. Enligt vårdarna var de anhöriga oroliga över att deras närstående inte fick ändamålsenlig omsorg och vård när döden närmade sig. BJO konstaterade att denna motstridiga erfarenhet kan påverka de anhörigas sorgearbete efter att deras närstående avlidit (3015/2019*). BJO har också rekommenderat att klientens egna önskemål om vård i slutskedet antecknas i vårdplanerna.

- Enheten meddelade att den i enlighet med BJO:s rekommendation i fortsättningen antecknar invånarnas egna önskemål om vård i slutskedet i vårdplanerna (5880/2019*).

BJO har ansett vården i livets slutskede i dubbelrum vara problematisk med avseende på äldre personers integritet och ett värdigt bemötande av äldre. Ibland kan detta åstadkommas genom renovering (5417/2016), men ofta strävar man efter att säkerställa integriteten på annat sätt.

- BJO meddelades att man vid vård i livets slutskede strävar efter att i mån av möjlighet skapa en lugnare atmosfär i den boendes rum. Med hjälp av flyttbara skärmar möjliggörs integriteten för den som får vård i livets slutskede. Om vården i livets slutskede för en boende som bor i ett rum för två personer är sådan att den absolut kräver att klienten vårdas i ett enkelrum, kan man alltid förhandla med de boende och deras anhöriga om att den boende i rummet kan flytta till ett annat rum för en kort tid. Detta förutsätter att arrangemanget passar både den boende som flyttas och den boende till vars rum den boende tillfälligt flyttas (4210/2017*, 4211/2017*).

BJO har konstaterat att vården i livets slutskede kräver att den ska beaktas i personaldimensioneringen. Endast på detta sätt kan man garantera en medmänsklig behandling av en person som får vård i livets slutskede. Tillsammans med personalen bör man också gå igenom de processer genom vilka man får/ber om extra personal vid vård i livets slutskede. Enheten ska säkerställa att lämplig vård i livets slutskede ordnas även nattetid.

- Vårdsituationerna i livets slutskede är alltid mycket individuella och enligt dem bedöms också behovet av tilläggspersonal. Inom boendeservicen fanns inget förbud mot anställande av en extra person i situationer där den boende t.ex. har upplevt otrygghet, rädsla eller oro eller de anhöriga inte har varit närvarande (6712/2017*, 4743/2019*).
- Enligt anvisningen om vård i livets slutskede har den vårdpersonal som arbetar på det skiftet tillstånd att kalla in extra arbetskraft om de anser det nödvändigt. Det föreslogs att en tjänst som heltidssjukskötare inrättas vid vårdenheten 2020, men detta har inte beviljats (5023/2019*).
- Serviceproducenten meddelade att det är möjligt att vid behov utöka personalen vid vård i livets slutskede. Detta ingår också i det serviceavtal som ingåtts med kommunen (6032/2019*).

BJO har under sina inspektioner börjat fästa mer uppmärksamhet än tidigare även vid kvaliteten på vården i livets slutskede. Detta har möjliggjorts av den expert på palliativ vård och vård i livets slutskede som deltagit i inspektionerna. Denna expert har bl.a. fäst uppmärksamhet vid att symtomen eller effekten av vården i livets slutskede inte mäts på något systematiskt sätt. BJO har rekommenderat att man i samband med uppdateringen av planen för egenkontroll ska beakta Social- och hälsovårdsministeriets (SHM) rekommendation om ordnande av den palliativa vården och förbättring av dess kvalitet i Finland (2019).

- BJO meddelades att när det gäller vård i livets slutskede och smärtbehandling kontakter man vid verksamhetsenheten ofta enhetens ansvariga läkare. Dessutom har enheten fått konsultationshjälp av hemsjukvårdsenheten och även hjälp på plats. Enligt enhetens erfarenhet har dessa åtgärder förbättrat kvaliteten på smärtbehandlingen och vården i livets slutskede (1764/2019*).
- Vid inspektionen konstaterades att det rådde osäkerhet när smärtbehandlingen ska inledas för en boende som får vård i livets slutskede och den genomfördes inte enligt rekommendationerna. Enligt BJO bör målet med smärt-

behandlingen vara att patienten hålls smärtfri och att läkemedlet inte ges först när patienten uttrycker smärta. Vid enheten låg vårdarens bedömning till grund för när administreringen av läkemedlet inleddes. Serviceproducenten meddelade BJO att vårdenhetens principer för vård i livets slutskede nu motsvarar de nationella rekommendationerna. Vården i livets slutskede ges under ledning av geriatriker och sjukskötare (6032/2019*).

Enligt BJO ska de principer som beskriver vården i livets slutskede antecknas i verksamhetsenhetens plan för egenkontroll. Dessutom ska man se till att personalen utbildas och introduceras i hur en ändamålsenlig vård i livets slutskede ska genomföras. Vid inspektionerna har det konstaterats att vårdarna inte har haft tillräcklig utbildning i vård i livets slutskede. På vissa vårdhem har vårdarna önskat att få fortbildning i detta. Även anvisningarna om vård i livets slutskede har kunnat saknas helt eller det har förekommit brister i dem. När tjänsterna läggs ut på entreprenad ska det avgöras vem som ansvarar för ordnandet av utbildningen – den som beställer tjänsten eller tjänsteproducenten. Efter inspektionerna har vårdenheterna utarbetat planer för vård i livets slutskede och uppdaterat sina anvisningar för vård i livets slutskede samt börjat ordna utbildning för personalen.

- I utredningen från den stad som köpt omsorgstjänsten konstaterades att enhetens personal ska ha den yrkesskicklighet, kompetens och motivation som skötseln av uppgifterna förutsätter. Detta gäller också kompetens inom vård i livets slutskede. Serviceproducenten ska ha hand om tilläggs- och kompletteringsutbildning för personalen. Således ska serviceproducenten ordna utbildning för personalen och vid behov ska staden ordna kompletterande tilläggsutbildning. På det inspekterade vårdhemmet ordnas utbildning i vård i livets slutskede för vårdpersonalen (3367/2018*).
- Staden meddelade att det för närvarande ordnas utbildning i vård i livets slutskede i samarbete med yrkeshögskolan. Planen för egenkontroll uppdateras och samtidigt kor-

rigeras de brister i den som gäller vård i livets slutskede (3016/2019*).

- Enheten meddelade att man i planen för egenkontroll kommer att lägga till anvisningar om vård i livets slutskede. Vid enheten valdes i januari 2021 en ansvarig för vården i livets slutskede, vars uppgift är att säkerställa enhetens kompetens i vård i livets slutskede. Vid enheten kommer man att ordna utbildning för personalen. BJO har fått enhetens plan för vård i livets slutskede (5880/2019*).

BEGRÄNSNING AV SJÄLBBESTÄMMANDERÄTTEN

Det finns ingen lagstiftning om begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna för en klient inom äldreomsorgen. JO har av hävd ansett att det endast på basis av läkarbeslut är tillåtet att begränsa en boendes frihet. Läkaren ska också följa upp att den begränsande åtgärden inte är mera omfattande eller gäller för en längre tid än nödvändigt. Metoden får inte heller vara överdimensionerad i förhållande till målet. Användningen av en begränsande åtgärd ska omedelbart upphöra då den inte längre är nödvändig. Det ska finnas ändamålsenliga anteckningar om de begränsande åtgärder som används. Innan begränsningar används ska detta diskuteras med de anhöriga eller andra närstående. Man ska också klargöra för dem varför en begränsande åtgärd är nödvändig. Enheten ska säkerställa att det finns ändamålsenliga läkarbeslut om de begränsande åtgärderna. 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.

Verksamhetsenheterna har i allmänhet inga separata anvisningar om användningen av begränsande åtgärder. Ofta ingår anvisningar om användningen av begränsande åtgärder i planen för egenkontroll. Mycket ofta har BJO varit tvungen att fästa enheternas uppmärksamhet vid att det som är en begränsning av självbestämmanderätten inte har antecknats i planen för egenkontroll. I planen har enheterna långtifrån alltid antecknat alla begränsande åtgärder som används vid enheten eller



Självbestämmanderätten och rörligheten för minnessjuka personer kan begränsas bland annat genom att man låser kylskåpet och stänger trappan.

beskrivit principerna för användningen av dem. Vid inspektionsbesöken observerades att personalen inte alltid känner till om det handlar om en begränsande åtgärd. Det är viktigt att man känner igen en begränsande åtgärd, för att man ska kunna gå korrekt tillväga på avdelningen.

BJO har krävt att justitieombudsmannens riktlinjer som det redogörs för i inspektionsprotokollet och som gäller användningen av begränsande åtgärder samt den praxis för begränsningar som ska följas tydligt ska skrivas in i planen för egenkontroll. Dessutom bör man fästa mer uppmärksamhet vid det praktiska genomförandet. Ett centralt mål för enheten borde vara att förebygga användning av begränsningsåtgärder samt att göra upp en plan för alternativa tillvägagångssätt. Begränsande åtgärder får inte användas på grund av att det inte finns tillräckligt med personal. Efter inspektionsbesöken har separata anvisningar för vårdenheterna utarbetats om principerna för begränsning av den boendes självbestämmanderätt och om användningen av begränsande åtgärder (4211/2017*, 3015/2019*) eller redan befintliga anvisningar har uppdaterats enligt BJO:s rekommendationer (3763/2019*). Vissa enheters plan för egenkontroll har uppdaterats med beaktande

av justitieombudsmannens riktlinjer (3016/2019*, 5880/2019*, 1823/2020*).

Inspektionsobservationerna har också pekat på att vårdpersonalen inte har tillräcklig utbildning om begränsningar. BJO har rekommenderat att personalen ska få utbildning om förutsättningarna för att använda begränsningar och om att minska användningen av begränsningarna. Vid vissa av de inspekterade enheterna har man efter inspektionen gått igenom de uppdaterade anvisningarna eller planerna för egenkontroll med personalen (3016/2019*, 3763/2019*). Utifrån inspektionsobservationerna är det dock inte säkert om endast en genomgång av anvisningarna är tillräcklig eller om det för enhetens ledning och personal bör ordnas mer omfattande utbildning om att stöda självbestämmanderätten.

Behovet av utbildning syns bl.a. i hur många vårdenheter förhåller sig till låsning av dörren till den boendes eget rum (t.ex. 2217/2018*, 2009/2019*). BJO konstaterade att säkerhet som sådan inte ensamt är en godtagbar grund för att begränsa en persons grundläggande fri- och rättigheter, utan varje begränsning av en grundläggande fri- och

rättighet måste också uppfylla de övriga förutsättningarna för begränsning, såsom krav på nödvändighet och proportionalitet.

När man överväger olika alternativ måste man avgöra hur man ska trygga en god vård för personen och inte lämna hen åt sitt öde. Om det uppstår en situation där en person är i omedelbar fara är det på grundval av nödvärn eller nödtillstånd möjligt att ingripa i situationen. Detta kommer dock i fråga endast i akuta situationer. Det kan inte användas som motivering för att låsa dörrarna. Det här har man emellertid inte alltid förstått. BJO har kunnat underrättas om att låsning av rummen är en yttersta åtgärd vars syfte är att trygga säkerheten för invånarna i grupphemmet – utan att man har berättat om man har övervägt eller prövat andra metoder som begränsar rättigheterna (2217/2018*). BJO har också fäst uppmärksamhet vid att även om den boendes dörr är låst endast utåt, har den boende inte alltid en genuin möjlighet att komma ut ur sitt rum om hen inte kan använda knappen eller hittar den (4743/2019*).

Läkarens roll i att inleda och avsluta användningen av begränsande åtgärder har inte heller nödvändigtvis förståtts helt. I enhetens begränsningsanvisningar kan man på behörigt sätt konstatera att läkaren fattar beslut om att inleda användningen av begränsningen och att läkaren ska följa med att begränsningen inte används mer eller längre än nödvändigt. Trots detta kan det vara praxis att läkaren besöker enheten sällan, varvid beslutsfattandet om användningen av begränsningarna och bedömningen av deras längd kan äventyras.

BJO har rekommenderat att läkaren regelbundet träffar den boende som är föremål för begränsningen. Eftersom läkaren endast sällan besöker de boende finns det risk för att begränsningarna fortsätter trots att de inte längre är nödvändiga. Om läkarens beslut om begränsning saknas hänvisar enheterna ibland till att den boende och/eller en anhörig har gett tillstånd till begränsningen. BJO ansåg det ändå 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 ansluter

till vården ska alltid vara baserad på en bedömning som gjorts och ett beslut som fattats av läkare.

Vårdenheterna har nästan alltid efter inspektionen meddelat att de har ändrat sina förfaringsätt och gett anvisningar till personalen om att handla rätt. Den största utmaningen har kanske varit att göra läkarens roll mer aktiv, särskilt när det gäller att följa upp nödvändigheten av att använda begränsningar. För närvarande har vårdarna ett stort ansvar och en minskad användning av begränsningarna beror på deras aktivitet. En ändring av detta förutsätter dock att läkaren regelbundet och tillräckligt ofta träffar de boende som begränsningarna riktar sig till. Enligt de svar som BJO fått är kommunerna och de privata serviceproducenterna inte villiga att ändra avtal om läkartjänster och utöka antalet läkarbesök. Även vårdarna har enligt observationerna från inspektionerna vant sig vid att anlita läkartjänster på distans. Även läkarronder har gjorts på distans – redan före coronapandemin.

MINSKNING AV BEGRÄNSNINGAR

BJO har ansett det vara nödvändigt att man vid varje enhet där begränsande åtgärder används följer upp de begränsningar som använts. Det är svårt eller omöjligt att systematiskt följa upp användningen av tvång utan information om de begränsningar som används och om deras antal. Uppföljningen gör det också möjligt att systematiskt minska användningen av begränsningar. Ett centralt mål borde vara att förebygga begränsningarna samt att göra upp en plan för alternativa tillvägagångssätt. Att skapa förebyggande metoder och verksamhetspraxis förutsätter att hela arbetsgemenskapen utbildas och involveras i utvecklingen av praxisen.

BJO har också rekommenderat att man som en del av planen för egenkontroll gör upp en plan för gott bemötande, med hjälp av vilken man söker sätt som ska förhindra uppkomsten av situationer där man varit tvungen att fundera över användningen av begränsningar samt söker andra metoder för att minska begränsningarna. Man bör i synnerhet fundera på att använda metoder som

ökar invånarnas välbefinnande och minskar t.ex. rastlöshet och aggressivt beteende. Vid inspektionen har man också kunnat konstatera att de läkemedelsfria metoderna för att bemöta minnessjuka med utmanande beteende har kunnat vara bristfälliga (6032/2019*).

Enheterna har efter inspektionerna regelbundet börjat följa upp de begränsande åtgärder som används samt antalet sådana. Kommunerna och de privata serviceproducenterna har meddelat om olika sätt på vilka enheterna efter inspektionen har försökt minska de begränsande åtgärderna och hitta alternativa sätt att förebygga behovet av begränsningar. T.ex. har enheten regelbundet börjat genomföra alternativa lugnande metoder, såsom att vistas utomhus och att vara tillsammans. Dessutom granskas invånarnas medicinering aktivt i samarbete med läkaren (4743/2019*).

EGENKONTROLL

Med egenkontroll avses att serviceproducenten på egen hand säkerställer tjänstens kvalitet samt klientsäkerheten. Varje socialvårdsenhet ska ha en plan för egenkontroll. Planen ska finnas synlig för såväl de anställda som för de boende och deras anhöriga. BJO har också rekommenderat att planen för egenkontroll ska finnas på verksamhetsenhetens eller kommunens offentliga webbplats. BJO har betonat att tillräcklig och ändamålsenlig egenkontroll endast kan genomföras om personalen är insatt i planens innehåll och mål.

- Enheterna har meddelat att varje ny arbetstagare går igenom planen för egenkontroll under introduktionen och på så sätt lär sig att utnyttja den i sitt praktiska arbete. Även de teman som ingår i vårdarbetsledarens regelbundna diskussionstillfällen om god vård har sitt ursprung i planen för egenkontroll. På så sätt repeterar enheten anvisningar och regler som är centrala för egenkontrollen samt upprätthåller diskussionen om viktiga frågor (3763/2019*).
- Kommunen meddelade att planen för egenkontroll har korrigerats i slutet av våren 2020 så att den motsvarar Valviras (Tillstånds- och

tillsynsverket för social- och hälsovården) föreskrift och anvisningar. Efter att undantagsförhållandena har mildrats uppdateras planen för egenkontroll tillsammans med personalen och en eller flera ansvariga arbetstagare väljs bland personalen (5023/2019*).

Vid inspektionerna har man observerat att enheterna i allmänhet har en plan för egenkontroll, men ofta har den inte uppdaterats (t.ex. 1764/2019*, 3015/2019*). Även beklagligt ofta har planen inte lagts fram offentligt för påseende för att inte tala om att den skulle ha publicerats på webbplatsen (t.ex. 6712/2017*, 3016/2019*). Enheterna har efter inspektionen meddelat att de uppdaterar sin plan och har överlämnat den till BJO. Dessutom har enheterna meddelat att planen är tillgänglig för de boende, de anhöriga och personalen.

ÖVERVAKNING AV TILLSYNEN

BJO Sakslin har i sitt anförande 2017 i justitieombudsmannens årsberättelse behandlat övervakningen av övervakningen. Hon konstaterar att vid den direkta övervakning som sker vid inspektionerna och genom att höra enskilda personer får man också information om hur den tillsyn som utövas av andra aktörer som är ansvariga för övervakningen fungerar. Via den övervakning som sker vid inspektionerna har man också strävat efter att övervaka de primära övervakningsorganen och effektivisera deras verksamhet. Med hjälp av inspektionerna kan man ingripa om rättigheter kränks, men samtidigt får man oersättlig information för den tillsyn som de primära övervakarna utövar.

BJO har genomfört övervakningen av de myndigheter som ansvarar för övervakningen av vårdhemmen för äldre t.ex. genom att be kommunen om en utredning om hur den övervakar enhetens verksamhet (1764/2019*). BJO har också på grund av allvarliga observationer kunnat be kommunen vidta omedelbara åtgärder för att vården och omsorgen om invånarna vid en vårdenhets ska kunna genomföras på behörigt sätt och för att kränkande

behandling ska kunna förhindras. Kommunen har därefter fastställt ett internt placeringsförbud vid vårdenheten. Dessutom har kommunen varit beredd att tillfälligt placera kommunens egna arbetstagare vid enheten för att säkerställa att det finns tillräckligt med personal vid enheten och att denna personal är kompetent. BJO har dessutom förutsatt att kommunen gör en effektiviserad uppföljning av vilken personaldimensionering som är tillräcklig för att de boendes behov ska kunna tillgodoses (6032/2019*).

Ibland krävs det ännu mer omfattande åtgärder av BJO för att vårdenhetens verksamhet och övervakning ska bli ändamålsenlig. Ett exempel på detta är det inspektionsbesök som gjordes i september 2019, där BJO fäste uppmärksamhet vid att vårdenheten för äldre hade omfattats av en skärpt övervakning sedan 2017 och att det fortfarande gjordes anmälningar om missförhållanden. BJO ansåg det vara mycket oroväckande att myndigheterna inte krävde att bristerna åtgärdas omedelbart. Effektiviteten i övervakningen kunde delvis ha påverkats av det stora arbetstrycket på övervakningen av äldreomsorgen, den otillräckliga resursfördelningen samt att det inte hade funnits tillräckligt med tid för att fundera över arbetspraxisen.

BJO ansåg det vara bra att Valvira och regionförvaltningsverken (RFV) identifierat missförhållandena i sin verksamhet och strävar efter att vidareutveckla den. BJO betonade dock att själva den enhet som producerar offentliga tjänster samt den kommun som ordnar servicen har det primära ansvaret för att tjänsterna genomförs på ett högklassigt sätt och att lagstiftningen efterlevs. BJO förutsatte att enheten omedelbart genomförde åtgärder som nämns i justitieombudsmannens inspektionsprotokoll samt de åtgärder som Valvira och RFV förutsätter. Dessutom förutsatte BJO att staden övervakar verksamheten så att missförhållandena inte längre upprepas. Kommunen var också tvungen att säkerställa att det fanns tillräckligt med personal vid enheten, även nattetid (4921/2019*).

3.5.14 BOENDEENHETER FÖR PERSONER MED FUNKTIONSNEDSÄTTNING

Vid inspektionerna av enheter inom anstaltsvården och boendeserviceenheter för personer med funktionsnedsättning fästs särskild uppmärksamhet vid användningen av de begränsningsåtgärder som avses i lagen angående specialomsorger för utvecklingsstörda, som trädde i kraft den 10 juni 2016. Dessutom fästs uppmärksamhet vid hur begränsningsåtgärder antecknas samt förfarandena för beslutsfattande och ändringsökande.

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 specialuppgift behandlas mer detaljerat i avsnitt 3.4 (Rättigheter för personer med funktionsnedsättning). Dessutom beskrivs övervakningen av rättigheter för personer med funktionsnedsättning under coronapandemin i avsnitt 4.2 (Ärenden som gäller coronaviruset).

Under berättelseåret gjordes fem distansinspektioner av enheter för personer med intellektuell funktionsnedsättning och en distansinspektion av en boendeenhet för personer med svår funktionsnedsättning. Inspektionerna gjordes som granskningar av handlingar. Dessutom erbjöds enheternas klienter, deras lagliga företrädare och anhöriga möjlighet att samtala enskilt per telefon med företrädare för justitieombudsmannens kansli. Syftet var att få information om bemötandet av klienterna, vården och förhållandena inom anstalts- och boendetjänsterna, i synnerhet under de undantagsförhållanden som beror på coronapandemin. Antalet samtal var totalt 37.

Under samtalen framkom information om hur klienterna och de anhöriga hade upplevt de begränsningar som coronaviruset föranlett och hur begränsningarna hade genomförts. Av diskussionerna framgick att man upplevt att det fanns brister i informationen. Särskilda smärtpunkter som lyftes fram var nedläggning av dagverksamheten

och begränsning av utomhusvistelse. Det finns ännu inga slutliga inspektionsprotokoll över inspektionerna, men de preliminära observationerna i anslutning till coronaviruset beskrivs i avsnitt 4.2.

Inspektionsobjekten var:

- Rinnehemmet, Helsingfors Diakonissanstalt (3649/2020)
- Enheten Nenonpellon Kaisla, Vaalijala samkommun (3650/2020)
- Antinkartano rehabiliteringscenter, Satakunta sjukvårdsdistrikts samkommun (3651/2020)
- Boendeenheten Pajukoti för personer med intellektuell funktionsnedsättning, Loppi kommun (3652/2020)
- Anstalts- och boendeservice för personer med intellektuell funktionsnedsättning inom Jakobstad stad eller region (3653/2020)
- Validia-huset i Lahtis, Validia Oy:s boendeservice (3654/2020).

Nedan presenteras ett sammandrag av de inspektionsobservationer som gjorts mellan 2015 och 2020 och av JO:s rekommendationer samt av hur de har påverkat bemötandet av personer med funktionsnedsättning och förhållandena på anstalter och boendeenheter.

PERSONALRESURSER

Enligt lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda ska verksamhetsenheter för specialomsorger 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 har varit tvungen att fästa såväl den privata som den offentliga serviceproducentens allvarliga uppmärksamhet vid att verksamhetsenheterna ska ha den personal som verksamheten kräver (1376/2018*, 1871/2018*).

För den privata aktören betonade JO att antalet anställda ska motsvara minst det som förutsätts i verksamhetstillståndet och i lagen om privat socialservice. Utmaningarna i tillgången till

arbetskraft berättigar inte verksamhetsenheten att avvika från det minimiantal anställda som fastställs i verksamhetstillståndet. JO oroade sig också för vissa vårdares långa arbetsskift, som kan påverka vårdarnas ork och en tillbörlig omsorg av de boende.

- Serviceproducenten meddelade efter inspektionen att situationen beträffande bristen på personal hade åtgärdats (1683/2019*). Trots detta meddelande bad JO att tillstånds- och tillsynsmyndigheterna inom ramen för sina befogenheter följer upp om antalet anställda hos serviceproducenten är tillräckligt och att personaldimensioneringen genomförs.

Av inspektionen framgick det att enheten också hade inkluderat studerande i beräkningen av personalstyrkan. JO fäste 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.

- Rehabiliteringsenheten meddelade att endast läroavtalsstuderande som anställts och utbildas av organisationen räknas i fortsättningen med i enhetens personalstyrka. Läroavtalsstuderandena deltar inte i användningen av begränsande åtgärder (7007/2017*).

ATT KÄNNA IGEN BEGRÄNSNINGSÅTGÄRDER

I boendeenheter för personer med funktionsnedsättning känner man inte alltid igen vad som är begränsning. Vid en inspektion av en vårdenhets vid samkommunen för ett sjukvårdsdistrikt framkom att tvångsmedicinering inte alltid ansågs som en begränsande åtgärd eller att det åtminstone inte alltid antecknas som en sådan. Rehabiliteringscentrets personal uppmärksammades på att även ett kortvarigt fasthållande på mindre än 15 minuter i syfte att lugna klienten är en begränsande åtgärd.

Inspektörerna informerades om att enheten inte använde "egentliga" begränsningsåtgärder, men att man vid behov och av säkerhetsskäl kunde höja kanterna på sängen. För detta fick man ofta den boendes samtycke. Vid inspektionen observerades också att vissa grupphem i nedre våningen hade låsta dörrar till aulan. Därmed begränsades de facto de boendes grundläggande rätt till personlig frihet när de inte kom ut från enheten på begäran eller med egen nyckel (3351/2018*).

JO har konstaterat att det ska fattas ett skriftligt beslut som är överklagbart i fråga om övervakning av rörelsefrihet med hjälp av teknisk utrustning (2008/2019*). Under ett inspektionsbesök framkom att alla barns rörelsefrihet utanför enheten begränsades av säkerhetsskäl. Enligt personalen behövde alla barn stöd och/eller övervakning av en vuxen person när de rörde sig utomhus. Ett överklagbart beslut om rörelsefrihet under övervakning enligt lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda hade inte fattats för något av barnen. Enligt personalen hade man diskuterat rörelsefrihetsövervakning för barnen med hemkommunerna, som betalade för barnets boende, men kommunerna hade inte förutsatt att beslut fattades. Kommunerna hade inte heller under sina tillsynsbesök fäst uppmärksamhet vid frågan. Rörelsefriheten hade också begränsats för sådana barn mot vilka man med stöd av lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda inte kunde rikta begränsningsåtgärder (1684/2019*). JO undersökte detta ärende separat (2757/2019, under behandling).



Passagen till boendeenhetens gemensamma kök var begränsad för alla boende.

BESLUT I BEGRÄNSNINGSÅTGÄRDER

Lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda reviderades i juni 2016. En central orsak till reformen var att lagen saknade bestämmelser om förfarandet vid beslut om begränsningsåtgärder samt om rättsmedel. Ännu över ett halvt år efter att lagändringarna trädde i kraft konstaterades vid inspektionerna att inga beslut om begränsningsåtgärder hade fattats. På grund av detta förfarande saknade de boende möjlighet att få sitt ärende behandlat i domstol.

Efter två inspektioner gjorde JO en separat undersökning om att enheterna inte hade fattat sådana skriftliga överklagbara beslut som förutsätts i lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda, även om man varit tvungen att begränsa

barnens självbestämmanderätt. Det första avgörandet gällde hela samkommunen, inte endast en verksamhetsenhet. I sitt avgörande konstaterade JO att det konkreta genomförandet av lagen hade fått för lite uppmärksamhet och att de resurser som behövdes för att genomföra den inte var tillräckliga. Det fanns också brister i informationsgången. JO gav enheten och samkommunen en anmärkning för lagstridigt förfarande (872/2017*).

I ett annat avgörande ansåg JO att serviceproducenten hade försummat sin skyldighet att fatta beslut om begränsande åtgärder i enlighet med lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda. Det klandervärda i frågan stärktes av det faktum att den reviderade lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda redan hade varit i kraft i över ett år vid tidpunkten för inspektionen och att begränsningarna av självbestämmanderätten gällde barn med intellektuell funktionsnedsättning i sårbar ställning. JO gav serviceproducenten en anmärkning om försummelse i beslutsfattandet om begränsningsåtgärder (6942/2017*).

Under inspektionsbesöken har man också fäst uppmärksamhet vid brister i de beslut om begränsningar som fattats, såsom knappa motiveringar, avsaknad av besväransvisning eller

information om vilken myndighet som har fattat beslutet.

- Efter inspektionen meddelade samkommunen att enheten hade fått muntliga anvisningar om beslut om begränsningsåtgärder. Dessutom fogas närmare anvisningar om saken till anvisningarna om självbestämmanderätt (3375/2018*).

OLIKA BEGRÄNSNINGSÅTGÄRDER OCH -REDSKAP SOM OBSERVERATS UNDER INSPEKTIONERNA

Låsta dörrar. Enligt JO ska den boende ha möjlighet att omedelbart få kontakt med personalen om hen är inlåst i något utrymme, även om det handlar om det egna rummet.

- Vid den senaste inspektionen av JO hade man upptäckt att dörrarna till vissa av de boendes rum hölls låsta nattetid och att de boende inte hade någon ringklocka som de kunde använda för att kalla på personalen med. Under uppföljningsbesöket berättade enheten att förfarandet hade slopats och att dörrarna till alla boende var öppna även nattetid. Detta möjliggjordes av att antalet nattskötare hade ökat (1050/2016*).



Rörligheten för de boende i boendeenheterna begränsas både med kedjelås i ytterdörren och med lås i de boendes dörrar som endast personalen har tillgång till.



I enheterna är man ibland tvungen att begränsa alla invånares rättigheter på grund av en utmanande invånares beteende. JO har rekommenderat att man ingriper i en boendes önskade beteende på annat sätt än genom att hålla toalettdörren låst för alla boende (4362/2015). JO har också betonat att när man övervakar en persons rörlighet ska man särskilt se till att andra personers rörelsefrihet inte samtidigt begränsas (2008/2019*).

Säkerhetsbälten och handledsmanschetter.

Under inspektionsbesöket framkom att klienten spändes fast med säkerhetsbälte och handledsmanschetter för att hindra dennes tvångsrörelser så att klienten inte river i den PEG-knapp som används vid sondmatning. Enligt tjänsteinnehavarens beslut hade man i avgörandet beaktat att de begränsande anordningarna inte begränsar personens rörelse av extremiteter och kropp mer än i ringa omfattning och att de används så kortvarigt som möjligt (3375/2018*). JO beslöt att på eget initiativ undersöka användningen av säkerhetsbälte och handledsmanschett och anteckningarna i anslutning till användningen (902/2020, under behandling).

Linda in i matta. Den boende hindrades från att skada sig själv eller andra genom att denne lindades in i en mjuk matta, så att huvudet var utanför mattan. JO ansåg förfarandet vara problematiskt.



En matta som begränsningsåtgärd.

Det hindrade klienten från att röra sig och påminde om fastbindning. Enligt lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda får begränsande anordningar eller klädesplagg användas endast i allvarliga risksituationer. En person får bindas fast bara när andra metoder inte räcker till.

- Samkommunen meddelade att begränsningsredskapet i fråga hade tagits ur bruk efter inspektionsbesöket (3375/2018*).

Bursäng. På anstalten för personer med intellektuell funktionsnedsättning användes bursängar av metall som också hade tak. Motsvarande sängar har inte tidigare observerats under JO:s eller det nationella besöksorganets inspektioner. Europeiska kommittén mot 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.

JO uppmanade till att slopa användningen av bursängar och till att hitta alternativa lösningar. Lagenligheten hos begränsningsåtgärder som används inom omsorgen om personer med intellektuell funktionsnedsättning kan föras till domstol för bedömning. I sista hand avgör domstolen om begränsningsåtgärden eller utrustningen kan betraktas som lagenlig i det enskilda fallet. JO betonade också att begränsande utrustning ska uppfylla kraven i lagen om produkter och utrustning för hälso- och sjukvård. Sådan utrustning kan vara t.ex. sängar som har kanter.

- 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 (6311/2017*).

Säkerhetsrum. Ett säkerhetsrum kan användas för att lugna en person inom specialomsorgen för personer med intellektuell funktionsnedsättning 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 personers hälsa eller säkerhet eller förorsaka betydande egendomsskador. Användningen av ett säkerhetsrum får vara i högst två timmar. Ett säkerhetsrum kan också användas när man bedömer att perso-



*Ovan bursängar som senare har tagits ur bruk. Nedan en gul, CE-godkänd
specialsäng. Säckstolar hade placerats bredvid sängen i samma enhet, och
därför behövdes inga sängkanter.*



nen 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. En boende som är placerad i ett säkerhetsrum ska alltid ha möjlighet att få kontakt med personalen t.ex. i en situation där dörren till toaletten är stängd och klienten behöver gå på toaletten. Vid inspektionerna har man upptäckt att detta inte alltid har genomförts, utan den boende kan ha varit tvungen att använda golvbrunnen i säkerhetsrummet i stället för toaletten.

- Samkommunen meddelade att den boende i fortsättningen har möjlighet att fritt ta sig till toaletten bredvid säkerhetsrummet, eftersom dörren mellan dem kommer att tas bort.

Under inspektionen framkom det att användning av säkerhetsrummet hade minskat avsevärt från och med 2016. Minskningen konstaterades ha ett samband med ändringarna av lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda. Rehabiliteringsenhetens mål var att utmanande situationer ska kunna hanteras vid enheten utan att säkerhetsrummet behöver användas. Om man



Säkerhetsrum på en rehabiliteringsenhet som erbjuder psykiatrisk och psykosocial rehabilitering för unga.

varit tvungen att skilja en person från andra har avskildhet 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 krissituationer (7007/2017*).

3.5.15 PSYKIATRISKA ENHETER

ANMÄLAN OM ILLABEHANDLING

På slutna avdelningar finns det alltid en risk att man blir illa behandlad. I första hand ska strukturer och tillvägagångssätt som förebygger dålig behandling tillämpas. En sådan metod är ett förfarande för anmälning av illabehandling som alla känner till. En person som arbetar inom hälso- och sjukvården har inte samma lagstadgade skyldighet som personal inom socialvården att göra en anmälan om dålig behandling som de observerat. Vid de flesta av de inspekterade hälso- och sjukvårdsenheterna har personalen inte fått anvisningar om förfarandet för anmälan om dålig behandling – eller åtminstone har personalen inte varit medveten om detta.

BJO har vid alla inspektioner av psykiatri rekommenderat att enheterna ska utarbeta tydliga anvisningar om anmälning av dålig behandling, om hur anmälningarna behandlas och om hur man ingriper i dålig behandling. Detta förutsätter att man identifierar och definierar dålig behandling och även ett klart ställningstagande från ledningen att dålig behandling inte är tillåten och att dålig behandling medför påföljder för gärningspersonen. Alla som arbetar vid enheten – 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.

- Sjukhusets ledning har informerat personalen om vad som avses med dålig behandling av patienter och att man kommer att ingripa i dålig behandling. Personalen har informerats om

att observationer av dålig behandling av en patient omedelbart ska meddelas ledningen. På avdelningarna finns också låsta responslådor och ett elektroniskt responsystem för hela staden, där man kan ge anonym respons om exempelvis dålig behandling av en patient (1046/2016).

- Samkommunens enhet för utveckling och patientsäkerhet börjar planera anmälningsförfarandet på samkommunsnivå och strävar efter att hitta en teknisk lösning för detta. Före detta har man vid psykiatriska enheter tills vidare kommit överens om att patientombudsmannen ska underrättas om sådant som gäller dålig behandling (5338/2017*).
- Sjukhuset hade redan 2010 utarbetat en kommuniké där det framgick att dålig behandling inte accepteras och där finns också en kort anvisning om hur man ska gå tillväga om man observerar något sådant. Efter BJO:s inspektionsbesök utarbetades en ännu grundligare anvisning, som publicerades på sjukhusets webbplats (3712/2018*).

INFORMATION SKA DELAS UT TILL PATIENTERNA OCH DE ANHÖRIGA

Med tanke på tillgodoseendet av patienternas rättigheter är det väsentligt att patienterna och deras närstående är medvetna om patientens rättigheter och de rättsmedel som står till patientens förfogande (anmärkning, klagomål, patientskadeanmälan). Även Europeiska kommittén mot tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (CPT) har i Finland efterlyst en broschyr om den psykiatriska patientens rättsliga ställning. Det kan konstateras att det finns information om patientens ställning och rättigheter på Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovårdens (Valvira) webbplats, som även JO ofta har hänvisat till.

JO har rekommenderat att patienterna och deras närstående vid ankomsten till avdelningen ska få lättläst information om avdelningen och om patientens rättigheter både muntligt och skriftligt. Det är särskilt viktigt att ge information i situationer där patienten tas in för observation eller där

begränsande åtgärder riktas mot patienten. Personalen ska också bekanta sig med detta informationsmaterial så att den på ett begripligt sätt kan berätta om patientens rättigheter för patienterna och deras närstående. Avdelningarna ska också ha information om patientombudsmannen och tillsynsmyndigheterna inom hälso- och sjukvården.

Vid inspektioner på psykiatriska avdelningar har man i intervjuer med patienter observerat att patienterna har kunnat vara omedvetna om vilken deras rättsliga ställning är, dvs. om patienten vårdas frivilligt eller oberoende av sin vilja. JO har rekommenderat statens rättspsykiatriska sjukhus att egna handböcker ska utarbetas för personer som undersöks samt för olika patientgrupper (farliga och svårbehandlade samt rättspsykiatriska patienter) med avseende på deras rättsliga status. Handböckerna har betydelse när det gäller tillgodoseendet av patienternas rättsskydd (2147/2017). JO:s rekommendationer har fått psykiatriska enheter att förbättra informationen till patienterna och deras närstående.

RÄTTEN TILL INTEGRITET

Patienter – även patienter som får vård oberoende av sin vilja – har rätt till integritet under behandlingen. JO har vid inspektioner vid psykiatriska enheter varit tvungen att ingripa i placeringen av övervakningskameror som placerats på avdelningen eller i skärmarnas placering. En övervakningskamera i allmänna utrymmen har kunnat placeras så att den har filmat patientrummet genom fönstret i dörren och därmed äventyrat patientens integritetsskydd. Ibland har kameraövervakningens skärm, via vilken en patient i isoleringsrummet har övervakats, kunnat finnas på den plats där andra patienter uträttar ärenden. Dessa saker har korrigerats redan under inspektionen (2147/2017) eller så har man börjat söka en lösning efter inspektionen (1600/2018).

BJO har också rekommenderat att den isolerade patientens toalettbesök ska övervakas endast när det är nödvändigt och patienten är medveten om

övervakningen. Situationen får inte bli en förödande upplevelse för patienten.

- Enligt samkommunen kan den punkt där toalettstolen finns göras grumlig på övervakningsbilden. Dessutom ser man till att patienten informeras om hen följs upp med hjälp av kameraövervakning även under toalettbesök. Ovan nämnda praxis ska också läggas till i anvisningarna för isoleringsrum (1600/2018).

Psykiatriska enheter har fortfarande inte nått en situation där patienten inte behöver dela sitt rum med någon annan. BJO har rekommenderat att enkelrum ska läggas till.

- Sjukhuset meddelade att byggnaderna är mycket gamla och inte till alla delar motsvarar dagens krav. Största delen av rummen är dubbelrum eller trebäddrum. Toaletter och duschrum finns i allmänhet i korridorerna. Under den renovering som inleddes 2019 blir man av med de sista rummen för tre personer. Att ordna enkelrum för alla patienter skulle förutsätta tillbyggnad av cirka 100 rum. Det strategiska utrymmesmålet är att utöka antalet patientrum för en person från det nuvarande (3712/2018*).



Rum för tre personer på den psykiatriska avdelningen i ett centralsjukhus.

TRANSPORT AV PATIENTER UTANFÖR SJUKHUSET

JO har redan i sitt beslut från 2013 (1222/2011*) konstaterat att transporterna av en psykiatrisk patient, bemötandet av patienten och förhållandena under transporten samt ledsagarnas befogenheter uttryckligen ska regleras i lag. Eftersom bristerna i lagstiftningen i praktiken ständigt orsakade problem ansåg JO att behovet av att revidera lagen var brådskande och föreslog social- och hälsovårdsministeriet (SHM) att lagstiftningen ska preciseras. Ärendet har dock inte framskridit. Eftersom bristerna i lagstiftningen i praktiken ständigt orsakade problem ansåg JO att behovet av en revidering av lagen var brådskande och föreslog 2017 på nytt att SHM ska precisera lagstiftningen (2459/2016*).

Vid en inspektion av statens rättspsykiatriska sjukhus 2018 framkom det att sjukhuset upplevde det som en utmaning att mentalvårdslagen inte innehåller bestämmelser om transport av patienten med handräckning av polisen till några andra ställen än till verksamhetsenheter inom hälso- och sjukvården. Situationen orsakade stora problem eftersom vårdaren utanför sjukhuset inte hade behörighet att med hjälp av maktmedel hindra patienten från att rymma. En väktare vid privata bevakningsföretag har överhuvudtaget inte dessa befogenheter. Det var dock nödvändigt att utträta ärenden utanför sjukhuset t.ex. för att skaffa identitetsbevis och bankkoder till patienten.

I sitt inspektionsprotokoll ansåg BJO att det var mycket viktigt att lagstiftningen om transport av patienter blev klar. Därför beslutade hon att påskynda kompletteringen av lagstiftningen. BJO fäste åter SHM:s uppmärksamhet vid de brister som observerats i mentalvårdslagen till denna del (3712/2018*). I SHM:s utkast till ny klient- och patientlag föreslås en utökning av vårdpersonalens och väktarnas befogenheter. Beredningen av ärendet pågår dock ännu 2021.

BEGRÄNSANDE ÅTGÄRDER OCH ANVÄNDNINGEN AV DEM

Begränsningsanvisningar. Mentalvårdslagen förutsätter att det finns skriftliga, tillräckligt detaljerade anvisningar om hur de begränsningar av patientens självbestämmanderätt som avses i lagen ska genomföras vid en sjukhusenhet som ger psykiatrisk vård. Ofta går man igenom begränsningsanvisningarna med enheten redan under inspektionen och enheten har redan i det skedet meddelat att den ska åtgärda de konstaterade bristerna. T.ex. har det inte alltid tydligt konstaterats i anvisningarna att en fastspänd patients eller minderårig isolerad patients tillstånd kontinuerligt ska följas med så att vårdpersonalen har kontinuerlig syn- och hörselkontakt med patienten. Denna skyldighet kan inte uppfyllas enbart genom kameraövervakning och i allmänhet kan kameraövervakning inte ersätta den personliga interaktionen mellan patienten och vårdpersonalen. I begränsningsanvisningarna är det också bra att konstatera hur ofta läkaren ska bedöma en isolerad eller fastspänd patient.

- Samkommunen meddelade efter inspektionen att sjukhuset hade börjat precisera begränsningsanvisningarna. 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 (5338/2017*).

Tvångsmedicinering. Om en patient som vårdas eller observeras oberoende av sin vilja inte går med på att ta medicin som ordinerats denne, 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. Att en patient är psykotisk kan inte

betraktas som en tillräcklig grund för tvångsmedicinering, eftersom alla patienter som är föremål för observation och som är förordnats till vård lider av psykos.

Vid inspektionerna har det konstaterats att tvångsmedicinering har kunnat motiveras att det var "nödvändigt". I handlingarna saknades dock en noggrannare bedömning av huruvida mentalvårdslagens förutsättningar för medicinering uppfylldes. BJO har betonat att det av journalhandlingarna också ska framgå hur patienten har hörts i fråga om medicineringen eller orsaken till att hörandet inte har kunnat göras samt om patienten har fått en utredning om läkemedelsbehandlingen enligt lagen om patientens ställning och rättigheter. Efter inspektionen har enheterna uppdaterat sina begränsningsanvisningar för tvångsmedicinering (5338/2017*) och gett personalen anvisningar om att dokumentera alla omständigheter som gäller administrering av läkemedel oberoende av patientens vilja (727/2018*).

Isolering av patient. En patient som får vård oberoende av sin vilja får isoleras, om förutsättningarna för isolering enligt mentalvårdslagen uppfylls och något annat lindrigare alternativ inte finns att tillgå. JO har konstaterat att isolering ska betraktas som ett allvarligt ingripande i en människas självbestämmanderätt och bör därför användas så begränsat som möjligt. Isolering påverkar alltid människan negativt. JO har i sitt ställningstagande allvarligt uppmanat de psykiatriska enheterna att vidta åtgärder för att förbättra förhållandena för och behandlingen av isolerade patienter till en sådan nivå som förutsätts.

Isoleringsanvisningar och bemötande av patienten. JO har rekommenderat 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 separat nämnas hur vårdaren kan bistå patienten under måltiderna

och säkerställa att patienten inte behöver äta från golvet eller stående. Efter inspektionerna har enheterna meddelat att de har uppdaterat sina anvisningar enligt JO:s rekommendationer (2150/2017*, 5338/2017*, 727/2018*).

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. JO har också ansett det vara 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.

- Samkommunen meddelade att sjukhuset hade funderat på hur personalens kunskaper om anvisningarna och lagstiftningen kunde ökas. En metod som man har övervägt är ett läspaket om ämnet samt en elektronisk tentamen, som det skulle vara obligatoriskt att avlägga för personalen på de psykiatriska avdelningarna (5338/2017*).

BJO föreslog i ett klagomålsavgörande 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 ekonomisk gottgörelse till den klagande.

Isoleringsförhållanden. JO har konstaterat att det psykiatriska sjukhusets isoleringsrum ska vara säkert och ha ändamålsenlig utrustning. Utrymmet ska vara i gott skick med fönster, rent, fräscht,

ventilerat och tillräckligt varmt. Patienten ska också alltid ha möjlighet att få kontakt med vårdpersonalen. Utöver detta har man vid inspektionerna fäst uppmärksamhet vid inredningen i isoleringsrummet. JO har rekommenderat 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 ommålning av ytorna och anskaffande av mjuka möbler, som tål sekret. 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 har också uppmanat enheten att avlägsna riskfyllda detaljer och klotter på väggarna. I inspektionsprotokollen hänvisas ofta till THL:s (Institutet för hälsa och välfärd) handbok om "Pakon käytön vähentäminen ja turvallisuuden lisääminen psykiatrisessa hoidossa" (minskad användning av tvång), där man gått igenom isoleringsrummets läge och utrustning.

Beklagligt ofta påminde sjukhusets utrymmen avsedda för rumsisolering 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. I flera isoleringsrum har det också saknats en ringklocka eller motsvarande utrustning som gör att patienten omedelbart kan komma i kontakt med personalen. JO har inte ansett det godtagbart att patientens enda sätt att få personalens uppmärksamhet är att banka på dörren. Även avsaknad av klocka har varit vanligt förekommande och patienten har således inte haft möjlighet att följa med hur tiden går.

- Efter inspektionen meddelade sjukhuset att isoleringsrummen utrustas med möbler och utrustning som patienten och personalen kan använda. En hög madrass som liknar en säng har beställts till två avdelningar. I planeringen av det nya sjukhuset kommer man särskilt att fästa uppmärksamhet vid arkitektoniska lös-



Förhållandena i isoleringsrummen varierar mycket mellan enheterna.



- ningar som kan minska behovet av isolering (2148/2017*).
- Sjukvårdsdistriktet meddelade att tjocka sängmadrasser och bordskuber hade skaffats till isoleringsrummen på två avdelningar. Det isoleringsrum som av JO konstaterades påminna om ett häkte hade tagits ur bruk. Ett nytt anropssystem till isoleringsrummen hade beställts (2150/2017*).
- Samkommunen meddelade att avdelningsenheterna inom psykiatri 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 förse dörrarna till isoleringsrummen med pansarglas för att möjliggöra god synlighet från isoleringsrummet till korridoren,

vilket förbättrar växelverkan med vårdarna. Dessutom ska golvmaterialet bytas ut till ett mjukare material. Ett anslag för ombyggnad av toaletterna att reserveras i budgeten för följande år. Till alla isoleringsrum kommer en hög madrass, en bordskub och en fåtölj att skaffas (5338/2017*).

- 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 (727/2018*).

Att spänna fast en isolerad patient. JO har betonat att fastspänning av en isolerad patient endast kan vidtas som en sista utväg. Man bör försöka bli av med fastspänning och isolering över huvudet, eller åtminstone minska användningen av dem. Denna tanke passar dåligt ihop med inspektionsobservationen att alla isoleringsrum i enheten hade en bädd med spännbälte som standardutrustning. Dessutom var det 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. Vid granskningen av patienthandlingarna uppstod dessutom ett intryck av att enhetens tröskel för fastspänning var låg (727/2018*). Fastspänning kan vara en förödmjukande erfarenhet för patienten. Under inspektionen observerades det att patienter kunde transporteras i spännbälte utanför isoleringsrummet på ett sådant sätt att spännbältet satt fast i extremiteterna. JO ansåg att detta förfarande ska undvikas, i synnerhet om patienten befinner sig i avdelningens gemensamma utrymme (727/2018).

I sjukvårdsdistriktets begränsningsanvisningar hade det skrivits att till begränsningsåtgärder enligt mentalvårdslagen räknas inte användning av kardborreband för fastspänning eller motsvaran-

de. Med kardborreband för fastspänning avsågs ett kardborreband som fästs runt handlederna och som har metallringar. Ringarna kunde fästas i varandra eller i bältet med en metallkrok. Det nationella besöksorganet informerades om att de här kardborrebanden för fastspänning användes t.ex. vid transport av en oförutsägbar patient. I motiveringen till mentalvårdslagen konstateras dock att med fastspänning avses s.k. bälteslägg-



Typisk bältessäng på psykiatrisk avdelning för vuxna.



En person i inspektionsteamet testade en begränsande anordning som förhindrar användningen av händerna.

ning där patienten binds med bälte eller remmar. Bestämmelsen berättigar inte till andra typer av fastspänning.

BJO konstaterade att dessa kardborreband som fästes vid handlederna i någon mån liknade handbojor, vars användning i vården av en psykiatrisk patient har ansetts förödmjukande. Dessutom har Valvira inom vården av personer med intellektuell funktionsnedsättning ansett att fastspännande av händer eller fötter inte uppfyller kraven i lagen om produkter och utrustning för hälso- och sjukvård och att de således inte kan användas som begränsande redskap. Enligt Valviras uppfattning kan fastspännande av händer och fötter också anses kränka människovärdet.

- Sjukhuset meddelade att användningen av handfängsel som fästs vid varandra var ytterst sällsynt. Dessa hade närmast använts i situationer där patienten flyttats för att patientens egen och personalens säkerhet ska kunna tryggas. I fortsättningen kommer de att tas helt ur bruk (2301/2019*).

Nivå av övervakning under isoleringen JO konstaterade att kameraövervakning aldrig kan ersätta personlig kontakt, men den kan vara ett gott hjälpmedel vid övervakningen av en isolerad patient. Under inspektionerna har det observerats att det finns många skillnader mellan olika enheter i genomförandet av övervakningen. Mycket ofta saknas anvisningar för hur övervakningen ska genomföras och i synnerhet för hur regelbundet en isolerad patient ska tittas till. Ibland har övervakningen kunnat ske genom att personalen varit fram till dörren till isoleringsrummet, men inte har varit hos patienten. 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.

EN ISOLERAD PATIENTS RÄTTSMEDEL

Patienten har inte möjlighet att söka ändring i läkarens beslut om isolering. Däremot kan patienten anföra klagan över beslutet hos regionförvaltningsverket (RFV), Valvira eller justitieombudsmannen. Det har dock visat sig vara svårt att undersöka enskilda isoleringsfall i ett skriftligt klagomålsförfarande, vilket är problematiskt med tanke på patientens rättsskydd. Därför har BJO i inspektionsprotokollen fäst uppmärksamhet vid det utlåtande som grundlagsutskottet gett vid riksdagsbehandlingen av bestämmelserna om isolering och fastspänning. Där anser utskottet det vara möjligt att en utdragen isolering eller fastspänning av en patient kan bli en laglighetsfråga som gäller patientens rättigheter och som patienten med direkt stöd av 21 § 1 mom. i grundlagen kan föra till domstol (GrUU 34/2001rd).

Isolering eller fastspänning som pågått länge kan alltså eventuellt redan med stöd av den nuvarande lagstiftningen föras till domstol för prövning. I det senaste utkastet till ny klient- och patientlag föreslogs att överklagbara beslut ska fattas när det gäller isolering och fastspänning av en psykiatrisk patient. BJO har ansett det vara mycket viktigt att förbättra den isolerade patientens rättsmedel. Därför har hon påskyndat kompletteringen av lagstiftningen och uppmärksammat SHM på de brister i mentalvårdslagen som gäller en isolerad patients rättsmedel (3712/2018*).

GENOMGÅNG I EFTERHAND AV BEGRÄNSNINGSÅTGÄRDEN

I THL:s handbok om minskad användning av tvång anses det vara nödvändigt att man efter varje tvångsmedel, våldshändelse och tillbud har ett avlastningssamtal. Det här bidrar till att undvika att händelsen upprepas och lindrar de skadliga och traumatiska effekterna av tvångsmedel för vårdarna, patienterna och ögonvittnena. JO har rekommenderat att patienterna efter begränsningarna i självbestämmanderätten alltid automatiskt ska erbjudas möjlighet att gå igenom begränsningsåtgärden. En sådan genomgång i efterhand görs

i allmänhet vid psykiatriska enheter endast efter isolerings- och fastspänningssituationer.

- Efter inspektionen lämnade sjukvårdsdistriktet in den uppdaterade anvisningen om avlastningssamtal. I anvisningen har JO:s rekommendationer beaktats. (2150/2017*).
- Samkommunen meddelade att man utarbetat en anvisning för personalen om genomgång av isolering med patienten (5338/2017*).

ANMÄLAN AV EN HÄNDELSE SOM ALLVARLIGT ÄVENTYRAT PATIENTSÄKERHETEN

I samband med en dokumentinspektion vid inspektionen framkom det att en patient hade avlidit i ett isoleringsrum där hen sov med dörren öppen. Dödsfallet undersöktes i sjukhusets utredningsprocess för allvarliga risksituationer. Undersökningen ledde till att anvisningarna för uppföljning av patienten förnyades. I ärendet gjordes också en rättsmedicinsk utredning av dödsorsak. Däremot framgick det att RFV och Valvira inte var medvetna om händelsen.

BJO konstaterade att enligt 24 § i lagen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården styr och övervakar Valvira yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården på riksnivå och RFV gör detsamma inom sitt verksamhetsområde. Med tanke på denna uppgift ser det ut att vara viktigt att tillsynsmyndigheterna inom hälso- och sjukvården får information om händelser som äventyrar patientsäkerheten så att man i större utsträckning kan informera verksamhetsenheterna inom hälso- och sjukvården om riskerna och om metoderna för att förebygga riskerna. BJO gjorde en framställning till SHM om att skapa ett anmälningsförfarande (2301/2019*).

MINSKANDE AV TVÅNG

BJO har föreslagit att 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. JO har rekommenderat

att enheterna kontinuerligt ska följa upp användningen av begränsande åtgärder och utarbetar ett program eller en verksamhetsanvisning för att minska användningen av tvång.

- Samkommunen meddelade att man skapar ett uppföljningsförfarande för begränsningarna på de psykiatriska avdelningarna. När man har fått grundläggande information om begränsningarna kommer ett program för minskad användning av tvång att utarbetas, inklusive målen för att uppnå detta. I programmet ingår att personalen ska få en introduktion om målen (5338/2017*).
- Samkommunen meddelade att personalen har instruerats att dokumentera alternativa metoder som använts före begränsningen eller isoleringen för att lösa situationen. Ett eget program planeras för minskande av tvång och för uppföljning av användningen av begränsande åtgärder (727/2018*).
- Samkommunen meddelade att en plan för minskad användning av tvång har utarbetats i enlighet med JO:s rekommendationer (1600/2018).

JO har också i sitt ställningstagande hänvisat till det som konstateras i Valvira's beslut i ärendet, enligt vilket risken för våld och begränsningsåtgärder minskar och rehabiliteringen påskyndas om patienterna åtminstone i sjukdomens akuta skede **placeras i enkelrum**.

- Sjukvårdsdistriktet meddelade att psykiatri i ett nybygge som färdigställs 2021 enligt planen kommer att få enkelrum för alla patienter. Man strävar efter att ordna enkelrum i de nuvarande avdelningslokalerna för de patienter som har det största vårdmässiga behovet av dem (2150/2017*).

JO har ansett det vara positivt att man på de psykiatriska avdelningarna har försökt hitta nya förfaringssätt med vilka man strävar efter att ingripa i patientens självbestämmanderätt på ett så lindrigt sätt som möjligt när behovet uppstår. Ur laglighetsövervakarens synvinkel är användningen av dessa problematisk eftersom mentalvårdslagen inte identifierar dessa nya förfaringssätt som minskar användningen av tvång. I THL:s handbok

om minskad användning av tvång behandlas undvikande av isolering och fastspänning. Den innehåller 13 olika alternativa verksamhetsmodeller för att undvika isolering och fastspänning. En av dessa är **100 procents övervakning (närvård)**. Utifrån inspektionsobservationerna kan man dra slutsatsen att 100 procents övervakning ofta används i situationer där det andra alternativet är att isolera patienten – t.ex. när det är fråga om en patient som är i uppenbar fara att begå självmord. Av begränsningsförteckningarna att döma har man genom 100 procents övervakning lyckats minska användningen av isolering (2150/2017*).

Ett mer sällsynt förfarande än närvård är att **placera patienten i skyddscell** i stället för i isolering. I den version som det nationella besöksorganet såg bestod skyddscellen av flera rum, varav ett var ett gemensamt utrymme. Patienten kunde inte självständigt avlägsna sig från skyddscellens sida till avdelningens sida. Enligt JO är det fråga om isolering från andra patienter när patienten är ensam inlåst i skyddscellen och övervakas huvudsakligen via kameraövervakning. Enligt samkommunen är patienten inte ensam på dagarna, utan det finns en närvårdare hos patienten. Nattetid finns ingen närvårdare, men patienten har möjlighet att själv röra sig på avdelningen eftersom dörren till avdelningen inte är låst nattetid. På dörren finns en larmanordning som larmar när patienten kommer till avdelningen och personalen blir medveten om detta.

JO har förutsatt att det ska finnas anvisningar om användningen av skyddsceller, där användningen av skyddsceller beskrivs och utöver det beskrivs besluts- och genomförandeprocesser samt ansvar i anslutning till användningen.

- Samkommunen meddelade att anvisningarna för användningen av skyddsceller efter inspektionsbesöket har preciserats utifrån JO:s kommentarer (1600/2018).

BJO ansåg att sjukhusets åtgärder för att minska begränsningarna var mycket positiva, då man hade försökt hitta ett mer humant alternativ till isolering med hjälp av **en skyddskorridor**. Korridorens placering hade dock också drag av isolering. BJO ansåg att placeringen av patienten



På bilden ett rum som kallas skyddskorridor där patienten har mer utrymme än i ett isoleringsrum. Rummet hade även en fåtölj och en tv.

i skyddskorridoren innebär att patienten isoleras åtminstone när patienten befinner sig ensam i cellen och inte får lämna den (2301/2019*).

Utöver det som nämnts ovan har även andra metoder tagits i bruk för att minska begränsningarna. Statens rättspsykiatriska sjukhus har utöver närvård också underlättat patienternas tillgång till arbetsterapi, utvecklat användningen av avslappnings- och sinnesrum och ersatt traditionell utbildning i våldshantering med förebyggande utbildning. Utöver att minska sjukhusets tvångsåtgärder lyfte styrgruppen fram **minskande av kläder som begränsar rörelsefriheten** som ett prioriterat område. Vid inspektionen framkom att man på sjukhuset följde upp användningen av begränsande kläder. Endast en patient hade begränsande kläder, medan antalet två år tidigare uppgick till sex patienter. Sjukhuset har också utvecklat klädesplagg som ersätter de begränsande kläderna (poncho, muff). Med hjälp av dem fick man en patient som annars betar sig våldsamt att tillbringa tid med andra patienter (3712/2018*).

3.5.16 INSPEKTIONER VID ÄLDREPSYKIATRI

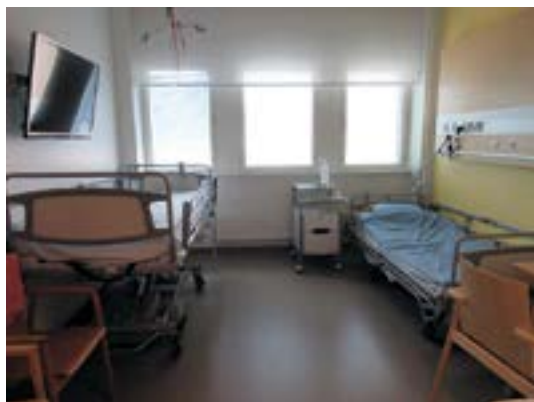
RÄTTEN TILL INTEGRITET

Vid inspektionerna har man varit tvungen att fästa enheternas uppmärksamhet vid att patienternas integritetsskydd ska tillgodoses i alla situationer och särskilt medan vårdåtgärderna pågår. Detta är särskilt viktigt när det finns flera patienter i samma rum. Inte ens insynsskydd mellan sängarna tryggar patientens integritet om utrymmet är litet. Av meddelandena till BJO framgår att enheterna anser att patienternas integritet är viktig och att man strävar efter att genomföra den (t.ex. 2458/2019*, 3264/2019*). Ibland är förhållandena dock utmanande. Som inspektionsobservation konstaterades att det inte alltid fanns något insynsskydd mellan patienternas sängar. Enheten meddelade att skärmar och gardiner hade testats, men de hade konstaterats utgöra en säkerhetsrisk.

BJO betonade att avdelningen helt klart hade för många patienter i förhållande till utrymmet. JO hade uppmärksammat saken redan 2016. De observerade missförhållandena var allvarliga. Utrymmesarrangemangen respekterade inte patienternas integritet och störde vårdpersonalens arbete samt försvårade patienternas rehabilitering.

- Sjukhuset meddelade att man efter JO:s besök 2016 hade börjat planera en ny psykiatrisk byggnad. Sommaren 2019 fattade fullmäktige ett investeringsbeslut om detta. I byggnaden planeras enkelrum med egna sanitetsutrymmen. Den planerade tidtabellen för färdigställande av byggnaden är 2023–24. Om antalet vårdplatser minskas innan det nya sjukhuset blir färdigt, förhindras allt fler äldre personer från att få psykiatrisk sjukhusvård. Sjukhusets övriga avdelningar var olämpliga för vård av äldre patienter och de tomma avdelningarna var obrukbara. Därför har man inte kommit fram till någon lösning för att hitta rymligare utrymmen eller genom att minska antalet platser på äldreavdelningarna (5592/2019*).

BJO har också rekommenderat att patienterna alltid ges möjlighet att diskutera med läkare på tu



Två personers rum utan sikthinder på minnesenheten i ett stadssjukhus.

man hand när det finns flera patienter i patientrummet.

- Efter inspektionen tog man på sjukhuset i bruk ett separat lugnt utrymme för patientrum med flera patienter. I det här lugna utrymmet kan man i lugn och ro diskutera frågor kring vård och rehabilitering med patienten och de anhöriga (2458/2019*).
- Enligt samkommunen har läkarna på avdelningen två mottagningsrum som är tillgängliga. Patienterna erbjuds möjlighet att träffa läkare på tu man hand (3264/2019*).

Vid inspektionerna har man också fäst uppmärksamhet vid kameraövervakningen vid psykiatriska enheter för äldre. Kameraövervakning av patientrum är alltid ett ingrepp i patientens integritet. Det finns dock ännu ingen särskild lagstiftning om kameraövervakning i patientrummen. BJO har betonat att kameraövervakning inte ska användas för att kontrollera patientens tillstånd, såvida det inte är nödvändigt. De begränsade personalresurserna är inte en tillräcklig grund för kameraövervakning. Patienten eller patientens anhöriga ska informeras om kameraövervakningen och om möjligheten till övervakning (1706/2019*, 2458/2019*).

- Staden meddelade att kameraövervakning endast används i yttersta nödfall för att trygga vården av patienten och att patienten och de

anhöriga alltid informeras om detta. Övervakningen avslutas genast när den inte längre är i patientens intresse (2458/2019*).

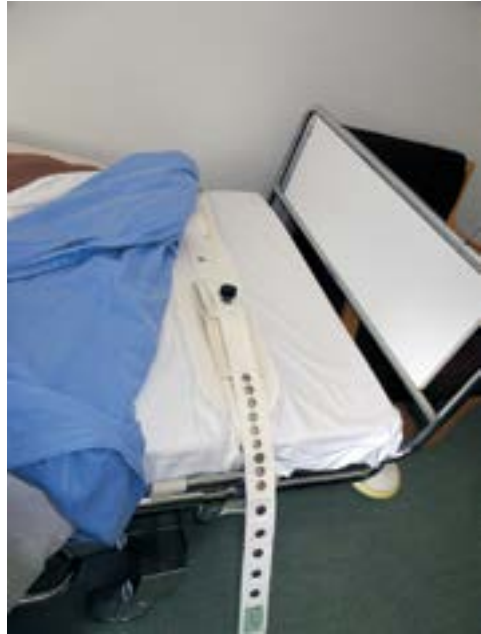
IDENTIFIERING AV BEGRÄNSNINGAR

När lagstiftning saknas är det viktigt att vårdinrättningarna strävar efter att styra användningen av begränsningarna med tillräckligt detaljerade anvisningar. En uttömmande uppräkningslista av de begränsande åtgärderna bör eftersträvas så att personalen får en gemensam uppfattning om vad som avses med begränsning av patientens grundläggande rättigheter. I anvisningarna ska det också framgå grunderna för användningen av de begränsande åtgärderna samt beslutsfattandet, uppföljningen och upphävandet av begränsningarna.

Vid inspektionerna har det observerats att enheterna kan använda begränsande åtgärder som inte identifieras som begränsningar och som inte nämns i enhetens anvisningar om begränsningar. Detta äventyrar såväl hörandet av patienten om begränsningsåtgärden som dokumenterandet av begränsningsåtgärden. Då har det inte heller krävts något läkarbeslut om användningen av begränsningen, utan det har varit vårdarnas beslut. Sådana begränsande åtgärder har varit t.ex. magnetbälte och att sängarnas kanter höjs. I de svar som BJO fått har enheterna meddelat att de utarbetar eller uppdaterar sina anvisningar och beaktar BJO:s rekommendationer (1706/2019*, 2458/2019*, 3264/2019*).

ANVÄNDNINGEN AV BEGRÄNSANDE ÅTGÄRDER INOM ÄLDREPSYKIATRIN

BJO har som utgångspunkt ansett det vara problematiskt att begränsningsåtgärder som inte grundar sig på mentalvårdslagen används inom äldrepsykiatri på ett psykiatriskt sjukhus. Å andra sidan har man i mentalvårdslagen inte beaktat de säkerhetsanordningar som kan vara motiverade i vården av äldre. En av de vanligaste begränsande åtgärderna inom äldrepsykiatri är **magnetbälte**. JO har konstaterat att säkerhetsanordningar som magnetbälte i allmänhet används när man



Magnetbälten som observerats under inspektionerna och som används för att begränsa rörligheten för äldre patienter.

vill begränsa eller förhindra patientens rörlighet. Användningen av magnetbälte tolkas ofta som en begränsning av rörelsefriheten, inte som fastspännande. Ofta är dessa patienter inte i vård oberoende av sin vilja och därför kan mentalvårdslagens bestämmelser om begränsning av patientens grundläggande rättigheter inte tillämpas på dem.

JO har ansett att så länge det inte finns någon lagstiftning i ärendet ska man vid användningen av magnetbälte följa principerna i Valviras anvisning när det är fråga om att begränsa rörligheten för en patient som får frivillig vård. JO betonade att varje gång en begränsning används bör man överväga om den är nödvändig eller om andra säkerhetsfrämjande medel kan användas.

- På de psykiatriska avdelningarna var målet att före utgången av 2016 sluta använda säkerhetsanordningar som begränsar patientens rörlighet. Avdelningarna hade kontinuerlig handledning, diskussion och förändrad praxis för att minska användningen av metoder som begränsar patientens rörlighet (1046/2016).
- Samkommunen meddelade att magnetbälte endast användes med den äldre patientens samtycke på grund av risken för fall. Om patienten motsätter sig användningen av magnetbälte, tillgrips det inte. På den äldre psykiatriska avdelningen går man fortfarande igenom användningen av magnetbälte enligt Valviras anvisningar (1600/2018).

Vid inspektionen konstaterades att en äldre psykiatrisk patient nästan varje dag var fastspänd med magnetbälte (1049/2016). JO undersökte ärendet på eget initiativ och bad regionförvaltningsverket (RFV) utreda om en långvarig fastspänning av patienten är ändamålsenlig. Enligt utredningen i ärendet hade de perioder då patienten var fastspänd tidvis förlängts på grund av belastningen på avdelningen. Man hade lyckats dämpa patientens beteendesymptom med läkemedel, varefter användningen av magnetbälte hade varit ringa. RFV konstaterade i sitt utlåtande bl.a. att underlättnad av arbetspressen inte är en grund för att begränsa en patients personliga frihet. RFV ansåg att det var viktigt att man vid utbildningen av sjukhusets personal fäster särskild uppmärksamhet vid risken för patienternas grundläggande rättigheter. BJO var i sitt avgörande av samma åsikt som RFV var i sina slutsatser (3711/2016).

Även **100 procents övervakning, dvs. närvård**, har börjat användas allt mer inom äldre psykiatri. BJO har ansett detta vara positivt om man med hjälp av det kan undvika andra mer förkastliga

begränsningar. Å andra sidan har det vid inspektionen framkommit att man har varit tvungen att spänna fast en patient i sängen under den tid som vårdaren varit tvungen att avlägsna sig. BJO har ansett att det är problematiskt med en praxis där patienten spänns fast "för säkerhets skull" medan vårdaren måste avlägsna sig från en patient i närvård. Knappa personalresurser är heller inte en godtagbar grund för att spänna fast människor.

Vid vissa enheter används dessutom en så kallad **hygienoverall**, som inte alltid registreras som en begränsning. JO har dock ansett att det är fråga om ett begränsande klädesplagg som ingriper i patientens självbestämmanderätt och vars användning borde regleras genom lag. JO har rekommenderat att man allvarigt borde överväga att slopa användningen av hygienoveraller om användningen av hygienoveraller redan i övrigt är ringa och i stället hitta alternativa metoder. Om enheten använder 100 procents övervakning kan det vara ett alternativ till användningen av hygienoverall.

- Enligt sjukvårdsdistriktet finns det behov av hygienoveraller på den äldre psykiatriska avdelningen och man höll på att utarbeta anvisningar för användningen av hygienoveraller. JO konstaterade efter sjukvårdsdistriktets meddelande att han fortfarande rekommenderade att man i första hand avstår från användningen av begränsande kläder. Han hänvisade till den klient- och patientlag som är under beredning och att användning av hygienoverall förbjöds i utkastet av den (beredningen av lagen pågår fortfarande 2021). Trots detta lämnade sjukvårdsdistriktet i efterhand in anvisningar för användning av bröst- och grenbälte samt anvisningar för användning av hygienoverall (2150/2017*).

På den äldre psykiatriska avdelningen har man också använt patientens **säkerhetstäck**. Med täcken man har avhållit patienten från att stiga upp ur sängen (2301/2019*).

BJO har ansett det särskilt positivt att personalen känner till innehållet i de anvisningar som begränsar rörligheten. Likaså är det positivt om de



Till vänster hygienoverall som används på de äldrepsykiatriska avdelningarna. Till höger motsvarande på bäddavdelningen i ett hälsocentralsjukhus.



Säkerhetsfilt som begränsar rörligheten för äldre patienter.

centrala målen i det vardagliga arbetet är förebyggande verksamhet samt kontinuerlig bedömning av situationer och sökande av eventuella lindrigare metoder. Särskild uppmärksamhet bör dock fästas vid bedömningen av vilken grundläggande rättighet som ska skyddas och om metoden står i rätt proportion till det mål som uppnås. BJO har också betonat att en anhörigs eller närståendes tillstånd inte berättigar till att använda begränsningsåtgärden.

- Sjukhuset meddelade efter inspektionen att man i de uppdaterade anvisningarna har gjort de ändringar som BJO:s ställningstagande om begränsning av patientens grundläggande fri- och rättigheter förutsatte. Samtidigt har man säkerställt att praxisen ändras enligt anvisningarna (2301/2019*).

UPPFÖLJNING OCH MINSKNING AV ANVÄNDNINGEN AV BEGRÄNSNINGAR

Vid inspektioner inom äldrepsykiatri har man konstaterat att de begränsningar som används vid enheterna inte statistikförs separat och att det inte finns samlad information om deras antal. Liksom inom övrig psykiatri har BJO rekommenderat att användningen av begränsningsåtgärder inom äldrepsykiatri ska följas upp. Detta gör det också möjligt systematiskt minska på användningen av begränsningar.

- Sjukhuset meddelade att det inleder regelbunden uppföljning av de tyngre begränsningsåtgärderna (1706/2019*).
- Social- och hälsovårdssektorn meddelade att sjukhuset kommer att göra upp en uppföljningsanvisning för begränsningsåtgärder och samtidigt med begränsningsanvisningen också en anvisning om att minska användningen (2456/2019*).
- Staden meddelade att man som en del av genomförandet av sjukhusets begränsningsanvisningar preciserar statistikföringen över användningen av begränsningsåtgärder. Det nya patientdatasystemet möjliggör en bättre uppföljning och statistikföring av begränsningsåtgärderna. Dessutom genomförs anvisningar om en minskad användning av tvång (2458/2019*).

ANVÄNDNING AV VÄKTARE

En väktare kan inte utföra uppgifter som hör till en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården. Väktarens uppgift är däremot att trygga personalens integritet i vårdssituationer. BJO har konstaterat att enheterna borde ge både väktare och vårdpersonal bättre anvisningar om väktarens arbetsbeskrivning i situationer där patienten måste begränsas. Väktare som arbetar vid hälso- och sjukvårdsenheter ska också få introduktion i hur patienterna ska bemötas.

BJO har ansett det viktigt att alla aktörer har en klar uppfattning om vem som ger väktaren uppgifter och anvisningar. I justitieombudsmannens inspektioner av hälsovården har man fäst uppmärksamhet vid väktarnas roll i genomförandet av begränsningarna (t.ex. 727/2018*). Utifrån inspektionsobservationerna har väktaren använts inom äldrepsykiatri t.ex. i en situation där en aggressiv patient måste ges lugnande läkemedel som injektion. BJO har konstaterat att vårdpersonalen i dessa situationer ska ge väktaren anvisningar om hur denne ska gå till väga.

- Sjukhuset meddelade att anvisningarna för väktarna har ändrats i enlighet med JO:s ställningstagande (1046/2016).
- Social- och hälsovårdssektorn meddelade att man vid enheten introducerar personalen i att det är väktarens uppgift att säkerställa personalens och eventuellt andra patienters säkerhet när en väktare deltar i vårdssituationen (2456/2019*).

3.6

Bristerna i tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna

På basis av sina observationer i samband med laglighetskontrollen delger justitieombudsmannen ofta myndigheterna en framställning eller sin uppfattning om hur myndigheterna i sin verksamhet kan främja eller förbättra tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och av de mänskliga rättigheterna. Oftast har JO:s framställningar och uppfattningar påverkat myndigheternas verksamhet, men alltid har inte åtgärderna från JO:s sida lett till önskade förbättringar. Det faktum att vissa missförhållanden återkommer visar att det allmänna inte alltid har reagerat tillräckligt på de brister som uppmärksammats i samband med tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Justitieombudsmannens verksamhetsberättelse har från 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 fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. På önskemål framfört av grundlagsutskottet (GrUB 13/2010 rd) har avsnittet blivit en vedertagen del av JO:s verksamhetsberättelse.

Sedan 2013 har det här avsnittet presenterats som en förteckning över tio centrala problem inom de grundläggande fri- och rättigheterna 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 en evaluering 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 långvariga problem, som sammanställts uttryckligen utifrån observationer från justitieombudsmannens verksamhet. Justitieombudsmannen får information om missförhållanden och brister närmast genom klagomål, inspektioner och egna initiativ. 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 frågor. På grund av detta kommer mera omfattande problem (till exempel rasism och hatpropaganda) inte tydligt fram i justitieombudsmannens verksamhet. Därtill styrs en del av de ärenden där problem dyker upp till andra tillsynsorgan, som till specialombudsmän (t.ex. diskrimineringsombudsmannen). En del problem förekommer i justitieombudsmannens verksamhet i så pass liten utsträckning att de inte tagits med i förteckningen (till exempel samernas rättigheter).

Tydliga problem med de grundläggande fri- och rättigheterna samt med de mänskliga rättigheterna som konstaterats på annat håll kan också hamna utanför förteckningen om de inte dykt upp i justitieombudsmannens verksamhet. En del problem kan hamna utanför förteckningen för att de åtminstone till viss del handlar om frågor inom den privata sektorn eller om privatpersoners agerande, som ligger utanför justitieombudsmannens befogenheter.

Av denna anledning är förteckningen inte en uttömmande förteckning över sådana pro-

blem med grundläggande fri- och rättigheter 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 hörsammas mycket väl. I de fall där så inte sker är det i allmänhet fråga om antingen resursbrist eller om 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. Detta betyder dock inte att man inte ständigt ska sträva efter att få bukt med problemen. De flesta av problemen i förteckningen kan åtgärdas genom att rikta tillräckligt med resurser dit eller genom att utveckla lagstiftningen. Det har också skett positiv utveckling vad gäller att rätta till vissa brister. Å andra sidan har en del brister förekommit oftare än tidigare.

3.6.1 TIO CENTRALA PROBLEM FÖR DE GRUNDLÄGGANDE OCH MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA I FINLAND

BRISTER I ÄLDNINGARS FÖRHÅLLANDEN OCH I HUR DE BEMÖTS

Tiotusentals äldre klienter bor på anstalt eller i serviceboende. Det framkommer ständigt brister i fråga om näring, hygien, blöjbyten, rehabilitering, social interaktion och möjligheter att röra sig ute. Brister har upptäckts också i hur ofta läkarbesök sker samt i samband med läkemedelsbehandling och tandvård. Bristerna beror ofta på personalbrist eller på brister i ledningen.

Åtgärderna för att begränsa självbestämmanderätten i vården och omsorgen om äldre bör grunda sig på lag. Detta förutsätter en författningsgrund som emellertid fortfarande saknas helt och hållet. Under coronaepidemin har man särskilt i samband med besöksförbud konstaterat att även bestämmelserna i lagen om smittsamma

sjukdomar är bristfälliga. Man har också observerat att begränsningsåtgärder används även om situationen skulle kunna lösas på andra sätt som i mindre grad gör intrång i de grundläggande fri- och rättigheterna.

Det finns också brister i tjänsterna för äldre som bor hemma med avseende på tillräcklighet och kvalitet, säkerhet, möjliggörande av utevistelse och utträttande av ärenden.

Även beslutsfattandet är bristfälligt. Vid ett ökat behov av tjänster fattar myndigheten inte alltid ett beslut om att utöka service som tillhandahålls i hemmet eller att ordna med vård vid en serviceboendeenhet eller vid ett ålderdomshem. Med tanke på rättsskyddet är det problematiskt att om myndigheten inte fattar beslut om att ordna service, kan frågan om hur omfattande kommunens skyldighet att ordna service är inte tas upp till prövning av förvaltningsdomstolen.

Kommunerna övervakar inte kvaliteten på tjänsterna i tillräcklig grad och problemen i ett privat vårdhem kan fortsätta länge innan man ingriper i situationen. Regionförvaltningsmyndigheternas anvisningar följs inte alltid eller så tar det orimligt lång tid att rätta till saken. Kommunerna har inte alltid möjlighet att ordna ersättande tjänster ens i allvariga problemsituationer.

Egenkontrollen och efterhandskontrollen är otillräcklig när det gäller kontroll av huruvida tjänsterna i hemmet räcker till och är kvalitativa, vilket innebär att det behövs nya tillsynsmetoder.

Att myndigheternas tjänster blir elektroniska utgör ett hot mot äldre personers tillgång till tjänsterna.

BRISTER I BARNSKYDDET

Den allmänna resursbristen inom barnskyddet i kommunerna och särskilt den dåliga tillgången till kompetenta socialarbetare och den höga personalomsättningen bidrar till att försämra kvaliteten för barnskyddstjänsterna.

Tillsynen av vården utom hemmet av omhändertagna barn är otillräcklig. De kommunala barnskyddsmyndigheterna hinner inte besöka vårdplatserna utom hemmet i tillräcklig omfattning och känner inte tillräckligt väl till vilka förhållan-

den barnen lever i och hur de behandlas. Regionförvaltningsverken har inte tillräckligt med resurser för inspektioner.

Det finns brister i tillsynen av den familjevård som ligger på kommunernas ansvar. Regionförvaltningsverken har inte tillräckligt med befogenheter för att övervaka den familjevård som sker i hem.

Upprepade 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 platser för vård utom hemmet 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, om anstaltens rättigheter och skyldigheter eller om vilka skyldigheter och uppgifter som 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 det sätt som barnskyddslagen föreskriver. 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 socialarbetarna vid de kommuner som placerar barnet har ansett det vara möjligt att begränsa barnets grundläggande fri- och rättigheter genom fostrande regler. Kompetensen är bristfällig i fråga om skillnaden mellan fastställande av normala och godtagbara gränser i fostrande syfte och en sådan begränsning av barnets grundläggande fri- och rättigheter som avses i lagen och som är tillåten endast när de lagstadgade förutsättningarna uppfylls och med iakttagande av lagenliga förfaranden.

Trots att klientplanerna har en central betydelse för ordnandet av socialvårdstjänster förekommer det brister i planerna såväl som i beslutsfattandet som i verkställandet av besluten. Klientpla-

ner som stöder föräldraskapet utarbetas inte alltid åt föräldrarna till ett placerat barn.

Mentalvårds- och missbrukartjänsterna för barn och unga räcker inte till. Det finns problem i samordnandet av servicesystemen för barnskyddet och för den psykiatriska vården och missbrukarvården för barn. Servicestrukturen saknar lämpliga placeringsställen och tjänster för barn med flera olika problem. De tjänster dessa barn behöver finns inte att tillgå i barnhem eller vid psykiatriska sjukhus.

BRISTER I TILLGODOSEENDET AV RÄTTIGHETER FÖR PERSONER MED FUNKTIONSNEDSÄTTNING

Personer med funktionsnedsättning har inte likvärdiga möjligheter att delta i samhället. Det finns brister i tillgängligheten till lokaler, i fråga om möjligheten att utträta ärenden och i genomförandet av rimliga anpassningsåtgärder.

Praxis inom anstaltsvården varierar i fråga om begränsningar i klienternas självbestämmanderätt. Med ändringarna i bestämmelserna om begränsningsåtgärder i lagen om ändring av lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda (381/2016) har situationen förbättrats, men det förekommer fortfarande okunskap, brister och försummelser i den praktiska tillämpningen av lagen.

Sådana serviceplaner och specialomsorgsprogram som avses i lagen upprättas inte alltid eller så upprättas de 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.

Vid de inspektioner av förhandsröstningsställen och röstningsställen på valdagen som justitieombudsmannen har förordnat har det observerats att nästan alla röstningsställen har haft brister i tillgängligheten i röstningslokalen eller i rutten till den. Under inspektionerna konstaterades ock-

så att bristen på hindersfria valbås eller röstningsplatser kunde leda till att valhemligheten inte tryggades.

FÖRFARANDE INOM ANSTALTSVÅRDEN SOM KRÄNKER SJÄLBESTÄMMANDERÄTTEN

Det händer att självbestämmanderätten inskränks genom begränsningsåtgärder som är helt oberättigade och saknar laga grund, till exempel genom "anstaltsmakt". Begränsningsåtgärderna kan vara orimligt omfattande eller inkonsekventa. Tillsynen över de begränsningsåtgärderna 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 för bland annat äldreomsorg och somatisk hälso- och sjukvård.

LÅNGA BEHANDLINGSTIDER I UTLÄNNINGSÄRENDE OCH OTRYGGHET FÖR SÅ KALLADE PAPPERSLÖSA

Migrationsverket klarar inte av att iaktta de tidsfrister för handläggning av asylansökningar, ansökningar om uppehållstillstånd på grund av familjeband och ansökningar om uppehållstillstånd på grund av arbete som föreskrivs i utlänningslagen. Vissa nya tidsfrister har ytterligare förlängt handläggningstiderna för äldre ansökningar som inte omfattas av de nya tidsfristerna. Justitieombudsmannen har gett Migrationsverket flera anmärkningar om lagstridig fördröjning av behandlingen av ärenden, men handläggningstiden har fortsatt att vara dålig.

Det finns 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. gravidas och minderårigas) rätt till hälsovårdstjänster, men propositionen förföll. Kommunerna har olika praxis om vilka social- och hälsovårdstjänster som ges åt personer vars mottagningstjänster upphört.

DÅLIGA FÖRHÅLLANDEN OCH BRISTER I BEHANDLINGEN AV FÅNGAR OCH HÄKTADE PERSONER

För många fångar är problemet brist på aktivitet. Europarådets kommitté till förhindrade av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (CPT) har gett en rekommendation om att fångar ska kunna vistas utanför sin cell minst åtta timmar aktiv tid per dygn. På slutna avdelningar är den tid som fångar kan vistas utanför sin cell i många fall under åtta timmar. Vid vissa anstalter har man börjat fästa mer uppmärksamhet vid att öka tiden utanför cellerna och delvis även vid aktiviteter under denna tid och situationen har förbättrats vid dessa anstalter.

Vid placeringen på avdelningar förekommer ofta att lagens utgångspunkt inte genomförs när det gäller att häktade och fångar som avtjänar ett straff ska placeras skilt. Utgångspunkten för lagen är också att minderåriga inte ska bo på avdelningar för vuxna. För minderåriga har det veterligen fortfarande inte inrättats några egna avdelningar. BJO undersökte under berättelseåret på eget initiativ behandlingen av minderåriga häktade och fångar; i synnerhet huruvida minderåriga hålls åtskilda från vuxna.

CPT har kritiserat Finland i över 20 år för att de häktade förvaras i polisfängelser i alltför hög utsträckning. Häktningsslagen ändrades med en lag som trädde i kraft den 1 januari 2019 (103/2018), så att häktade inte får inte hållas i polisens förvaringslokal längre än sju dygn, om det inte finns exceptionellt vägande skäl. Enligt uppgifter från justitieombudsmannens inspektioner har förvaringstiderna för häktade i polisfängelser förkortats. En revidering av lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen pågår.

BRISTER I TILLGÅNGEN TILL HÄLSO- OCH SJUKVÅRDSTJÄNSTER SAMT I LAGSTIFTNINGEN FÖR HÄLSO- OCH SJUKVÅRDSTJÄNSTER

Det förekommer brister i de lagstadgade hälso- och sjukvårdstjänsterna. Till exempel finns det problem i utdelningen av vårdartiklar och i utlämnandet av hjälpmedel för medicinsk rehabilitering.

Artiklar och hjälpmedel delas av ekonomiska skäl inte alltid ut i tillräcklig omfattning.

Det förekommer brister i hälso- och sjukvården för specialgrupper, till exempel för fångar.

Vid verksamhetsenheter inom sjukvården som tillhandahåller jour finns det s.k. säkerhetsrum, där man stänger in patienter som uppför sig aggressivt eller som är berusade. Det finns ingen lagstiftning om säkerhetsrummen eller om användningen av dem. Bestämmelser borde utfärdas om villkoren och längden för frihetsberövande samt om vem som ska fatta beslut och om beslutsförandet 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 när denne rör sig utanför sjukhusområdet. I lagen finns heller inga bestämmelser om transport av en psykiatrisk patient, till exempel 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. I praktiken orsakar bristerna i lagstiftningen ständigt problem och eventuellt också farosituationer.

Vid psykiatriska sjukhus kan det förekomma att väktare från privata bevakningsbolag anlitas att utföra uppgifter som de inte har befogenheter till.

BRISTER I DEN GRUNDLÄGGANDE UTBILDNINGENS STUDIEMILJÖ OCH I BESLUTSFATTANDET

Elevernas rätt till en trygg studiemiljö tillgodoses inte alltid. Skolornas metoder för att upptäcka och ingripa i mobbning är inte alltid tillräckliga, och vid läroanstalterna förekommer ständigt problem med inomhusluften.

I utbildningsanordnarnas och i läroanstalternas juridiska kompetens, administrativa förfaranden och beslutsfattande förekommer brister som orsakar rättsskyddsproblem. T.ex. fattar man inte

alltid förvaltningsbeslut som kan överklagas, de grundar sig inte på lagen eller uppfyller kraven i förvaltningslagen.

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 såväl som tidigare i EIT:s rättspraxis. Trots lagreformer som har gjort situationen bättre händer det fortfarande att rättegångar tar orimligt länge. Inställda sammanträden på grund av coronaepidemin har fördröjt behandlingen av ärendena ytterligare.

I brottmål påverkas helhetstiden för behandlingen av ärendet av förundersökningen, som i många omfattande brottshelheter – till exempel ekonomiska brott – ofta räcker länge. Antalet mål som till sin helhet är exceptionellt omfattande har ökat under de senaste åren. Man har kunnat konstatera att den nuvarande rättsprocessen och besvärssystemet inte är skapat för denna typ av mål. De bristande resurserna i hela straffprocesskedjan, hos polisen, hos åklagarna och hos domstolarna, leder till att behandlingen av brottmål fördröjs.

Kostnaderna för rättegången och storleken på rättegångsavgifterna kan i praktiken hindra att rättsskyddet tillgodoses.

Ett problem mot bakgrund av kravet att domstolar ska vara strukturellt oberoende har varit att rättsväsendet lyder under ett ministerium. Lagstiftningen om domstolsverket, som trädde i kraft 1.1.2020, har förbättrat domstolarnas strukturella oberoende.

Det stora antalet domare på viss tid och att kommunfullmäktige i praktiken utser nämndemän till tingsrätten enligt politiska kvoter, äventyrar dock fortfarande oavhängigheten.

KRÄNKNINGAR AV DE GRUNDLÄGGANDE FRI- OCH RÄTTIGHETERNA OCH AV DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA FÖREBYGGS OCH GOTTGÖRS INTE I TILLRÄCKLIG GRAD

Det finns ibland brister i medvetenheten om de grundläggande fri- och rättigheterna och om de mänskliga 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 fri- och rättigheterna och om de mänskliga rättigheterna, även om det också har skett en positiv utveckling.

Författningsgrunden för gottgörande av kränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna och av de mänskliga rättigheterna är otillräckligt. Innan åtgärder för ändring av det materiella i skadeståndslagen (det allmännas skadeståndsskyldighet beträffande grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter) har vidtagits.

3.6.2 EXEMPEL PÅ POSITIV UTVECKLING

Detta avsnitt i JO:s berättelser från 2009–2014 tar upp exempelfall från olika förvaltningsområden där det tack vare ett ställningstagande från JO eller tack vare en framställan i ett sådant ställningstagande eller av annan orsak har skett en positiv utveckling i fråga om de grundläggande fri- och rättigheterna 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 5 ”Laglighetsövervakningen enligt sakområden”.

JO:s framställningar för korrigerande av fel, gottgörande av kränkningar samt för förlikningar 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 som har lett till uppgörelse i godo

Enligt lagen om riksdagens justitieombudsman kan justitieombudsmannen rikta en framställning till en myndighet om att ett fel ska rättas eller ett missförhållande avhjälpas. Att gottgöra ett fel eller en kränkning av klagandens rättigheter på basis av justitieombudsmannens framställning är en form av förlikning i ett ärende.

Justitieombudsmannen har gjort ett stort antal framställningar om gottgörelse under åren. Framställningarna har oftast lett till ett positivt slutresultat. Grundlagsutskottet har ansett (GrUB 12/2010, 2/2016 och 2/2019 rd) det vara motiverat att justitieombudsmannen i klara fall kan göra en framställning om förlikning eller gottgörelse för att medborgarna ska kunna komma i åtnjutande av sina rättigheter, för att förlikning ska nås och för att onödiga rättsliga tvister ska kunna undvikas. I sina två senare betänkanden ansåg utskottet det vara en god utveckling att tyngdpunkten i ombudsmannens verksamhet allt tydligare har förskjutits från övervakning av myndigheternas verksamhet till främjande av människors rättigheter. Grunderna för justitieombudsmannens framställningar om gottgörelse har beskrivits närmare i årsberättelserna för 2011 och 2012 (s. 94 och s. 74).

Justitieombudsmannen genomförde 17 framställningar om gottgörelse under verksamhetsåret. Även då kansliet kontaktade en myndighet under den tid som klagomålen var under behandling ledde detta i ett flertal fall till att felet rättades till eller till att det bristfälliga förfarandet korrigerades, och att man således nådde en uppgörelse i godo. Till exempel under berättelseåret tog polisen i samband med behandlingen av klagomålet till JO upp ärendet till ny prövning i 15 fall och åtminstone i fem av dessa fall inleddes en förundersökning. Prövningen pågår fortfarande i en del av fallen. Klagandena och myndigheterna gavs i många andra avgöranden anvisningar genom hän-

visningar till tillämplig lagstiftning, rättspraxis och till praxis för laglighetskontroll samt till tillgängliga metoder för sökande av ändring.

Merparten av handläggningen av de skadeståndsanspråk som riktas till staten har koncentrerats till Statskontoret genom lagen om statens skadeståndsverksamhet. Lagen tillämpas på handläggning av skadeståndsanspråk mot staten, om anspråket grundar sig på ett fel eller en försumelse som en statlig myndighet har begått. Lagen om statens skadeståndsverksamhet trädde i kraft 1.1.2015. Enligt Statskontorets uppgifter fattade man 298 beslut det året och 413 549 euro betalades ut i ersättningar. Därefter har både besluten och de utbetalda ersättningarna ökat. Antalet avgöranden såg ut att stabilisera sig till drygt 800 år 2017. De utbetalda ersättningarna har däremot ökat från drygt 500 000 euro 2017 till drygt 750 000 euro under berättelseåret.

Enligt överenskommelse med Statskontoret delger Statskontoret justitieombudsmannen varje år alla ersättningsbeslut som det fattat med stöd av lagen om statens skadeståndsverksamhet. År 2020 framställdes sammanlagt 887 skadeståndsyrkanden till Statskontoret. Fyra ärenden anhängiggjordes genom justitieombudsmannens framställning om gottgörelse. I ärenden som omfattas av tillämpningsområdet för lagen om statens skadeståndsverksamhet väcktes 68 klagomål mot staten. Statskontoret fattade 837 beslut med stöd av lagen år 2020 och betalade sammanlagt ut 753 220 euro i ersättningar. En betydande del av besluten, 506, och de utbetalda ersättningarna, 291 948 euro, gällde justitieministeriets förvaltningsområde. Näst mest ersättningar betalades ut inom försvarsministeriets och kommunikationsministeriets förvaltningsområden, dvs. 152 860 euro och 100 886 euro.

Antalet beslut och utbetalda ersättningar inom justitieministeriets förvaltningsområde påverkades i synnerhet av en betydande mängd ersättningsbeslut som gällde intressebevakningsbyråerna i statens rättshjälps- och intressebevakningsdistrikt. De utbetalda beloppen varierade från några euro för dröjningsavgifter för fakturor och skatter till flera tusen euro. I de senare nämnda fallen utgjordes grunden för ersättningen av vård- och bostadsbidrag eller ålderspensioner som man inte ansökt om eller till exempel telefonabonnemang som inte hade avslutats. En betydande oegentlighet avslöjades vid en av intressebevakningsbyråerna, där intressebevakningssekreteraren hade betalat sina egna fakturor från huvudmannens konto. Dessutom hade sekreteraren bett intressebevakaren lägga till ett nytt kontonummer för huvudmannen, som var sekreterarens eget. Därefter gjorde intressebevakningssekreteraren betydande överföringar från huvudmannens konton till sitt eget konto. Statskontoret beslutade betala huvudmannen för den ekonomiska skada de lidit utifrån de ansökningar som intressebevakningsbyrån lämnat in.

Även brottspåföljdsområdet inom justitieministeriets förvaltningsområde var föremål för en betydande mängd skadeståndsanspråk. Skadeståndsanspråken handlade till stor del om föremål och kläder som försvunnit eller gått sönder i fångelset. I sitt beslut 21.7.2020 konstaterade Statskontoret att en drygt dygnslång isoleringstid under en utredning inte hade dragits av i enlighet med ett ovillkorligt tredygnsstraff i isolering som påförts en person i ett disciplinärt ärende. Statskontoret ansåg att ersättningen skulle bedömas kvantitativt enligt samma principer som i lagen om ersättning av statens medel som till följd av frihetsberövande ska betalas till oskyldigt häktade eller dömda. Den normala ersättningen för lidande är 120 euro för frihetsberövande. I detta ärende var det enligt Statskontoret fråga om att personen före och under hela det disciplinära straffet, samt även därefter, avtjänade ett fängelsestraff. Personens omständigheter var mer begränsade under disciplinstraffet än de annars skulle ha varit. På dessa grunder ansåg Statskontoret att den kvantitativt korrekta ersättningen för att inte förkorta isoleringen var 60 euro i detta fall.

Inom inrikesministeriets förvaltningsområde var det i huvudsak fråga om person- eller sakskador som föranletts av polisens åtgärder. I sitt beslut 23.6.2020 ersatte Statskontoret med stöd av högsta domstolens dom sammanlagt 4 000 euro för sveda och värk på grund av uppsåtligt brott mot tjänsteplikt och vållande av skada på person, som orsakade tillfällig olägenhet genom höftledsskada och fördröjd tillgång till vård i polisens förvaringslokal. I ett annat beslut från Statskontoret 27.11.2020 konstaterades att polisen hade gripit en person på basis av en efterlysning med felaktig giltighetstid. Personens frihetsberövande på basis av denna efterlysning var obefogad. Personen hade varit frihetsberövad 14.3.2020 kl. 21.20–16.3.2020 kl. 10.20. Sålunda ansåg Statskontoret att den kvantitativt korrekta ersättningen var 240 euro i detta fall.

Några skadeståndsanspråk framställdes till Statskontoret även med anledning av coronapandemin. En person konstaterade i sitt skadeståndsyrkande att denna arbetar som läkare både på ett sjukhus i Sverige och vid en hälsovårdscentral i Finland. Efter att karantänsbestämmelserna trätt i kraft 15.4.2020 hade personen inte kunnat besöka sin andra arbetsplats på det svenska sjukhuset. Det totala inkomstbortfallet uppgick till 54 000 kronor per månad, enligt personen. En annan person krävde skadestånd på den grunden att personen och personens familj med anledning av den av statsrådet tillsatta avstängningen av Nyland inte kunde ta sig till sin hyresstuga. De var tvungna att avboka stugan och betala en del av hyran. Personen ansökte om ersättning på 266,88 euro för skada som orsakats av det allmänna.

Statskontoret förkastade båda skadeståndsanspråken mot statsrådet genom sina beslut 29.9.2020. Enligt 3 kap. 5 § i skadeståndslagen får talan om ersättning för skada som orsakats av beslut av statsrådet, ett ministerium, statsrådets kansli, en domstol eller en domare inte väckas, om inte beslutet har ändrats eller upphävts eller den som begått felet inte har konstaterats skyldig till tjänstebrott eller ålagts att ersätta skadan.

Enligt Statskontoret gällde de framställda skadeståndsanspråken sådan skada som avses i ska-

deståndslagen och som orsakats av statsrådets beslut och som omfattas av begränsningen i lagstiftningen för väckande av talan. Yrkandena grundade sig således på sådana omständigheter som inte möjliggör väckande av talan om skadeståndsskyldighet. Enligt Statskontoret förelåg det därmed inte heller någon grund för statens skadeståndsskyldighet i ett skadeständsärende som grundade sig på en ansökan. I det senare beslutet lämnade Statskontoret ett yrkande som riktade sig till riksdagen utan prövning. Enligt Statskontoret har det inte behörighet att behandla ett ersättningsyrkande som grundar sig på att riksdagen skulle anses ha förfarit felaktigt när den beslöt hålla i kraft statsrådets förordning om begränsning av rörligheten mellan Nyland och övriga Finland, som utfärdats med stöd av beredskapslagen.

3.7.1 FRAMSTÄLLNINGAR OM GOTTGÖRELSE

Nedan beskrivs framställningar om gottgörelse som JO har utarbetat under verksamhetsåret. Alla framställningar har ännu inte besvarats av myndigheterna, gällande vilka åtgärder som ärendet har lett till.

TILLGODOSEENDE AV BARNETS RÄTTIGHETER OCH JÄMLIKHET

Särskilt stöd och skydd för barn som utnyttjats i vård utom hemmet

Barnets rätt till fysisk integritet hade kränkts under vården utom hemmet. Enheten för vård utom hemmet och placerarkommunen hade i sig agerat korrekt för att utreda brottet och ställa gärningsmannen till svars efter händelsen.

Barnet tvingades mot sin vilja att bo i det rum där utnyttjandet hade skett. Senare blev hen isolerad i samma rum. Barnet upplevde inte heller att det stöd hen fått var tillräckligt för att bearbeta händelsen. Finland har förbundit sig till FN:s konvention om barnets rättigheter och ska därmed garantera särskilt skydd och särskilt stöd för barn i vård utom hemmet. Finlands grundlag tryggar

barnets rätt till oundgänglig omsorg. BJO ansåg att enheten för vård utom hemmet och placerarkommunen inte tryggade dessa rättigheter till fullo efter att barnet utsatts för brottet, och därför föreslog BJO att de skulle gottgöra kränkningen av barnets rättigheter. BJO bad placerarkommunen meddela BJO om sina åtgärder (4031/2019*).

Ansökan om medborgarskap för ett omhändertaget barn

BJO utredde på eget initiativ hur ansökan om finskt medborgarskap för ett barn som placerats på en barnskyddsanstalt hade främjats inom socialväsendet.

Under inspektionen vid barnskyddsanstalten diskuterade inspektörerna personligen med ett barn, vars födelseår var 2004. Barnet berättade att hen har en intressebevakare. Enligt barnet hade hen flera gånger begärt att man söker finskt medborgarskap för hen, men ärendet hade inte framskridit. Stadens socialväsande medgav att barnets ansökan till Migrationsverket ännu inte hade lämnats in ens när socialväsendet gav BJO sin utredning i ärendet.

Det går inte att sluta sig till hur man ska gå till väga utifrån medborgarskapslagen eller förarbetena till lagen, om det omhändertagna barnet önskar att en ansökan om medborgarskap ska göras, men vårdnadshavaren inte har vilja eller förutsättningar att lämna in en ansökan om medborgarskap till myndigheten. Medborgarskapslagen ger dock möjlighet till att medborgarskapet kan beviljas också på ansökan av barnets intressebevakare, om vägande skäl föreligger. I förarbetena till lagen specificeras inte vad som avses med vägande skäl. Enligt BJO är medborgarskapslagen till denna del i viss mån oklar och lämnar rum för tolkning.

BJO konstaterade dock att när det var fråga om att göra en ansökan om finskt medborgarskap för ett omhändertaget barn och lämna in den till myndigheten, kan man vid prövningen av ärendet beakta socialmyndighetens möjlighet att utreda och främja ärendet i enlighet med barnets bästa. Under omhändertagandet har det organ som ansvarar för socialvården, som kan fungera som barnets övriga lagliga företrädare, enligt barnskydds-

lagen ansvar för att barnets bästa tillgodoses under vården utom hemmet. Således kan ett ärende som kan anses vara betydande med tanke på barnets bästa och tillgodosesändet av barnets rättigheter inte lämnas enbart på vårdnadshavarens eller en i barnskyddslagen avsedd intressebevakares ansvar, när socialmyndigheten känner till att vårdnadshavaren inte kan bevaka sitt barns intresse på grund av sin livssituation eller av andra orsaker, eller är passiv i ärendet.

Enligt BJO borde socialmyndigheten åtminstone ha börjat utreda och överväga andra åtgärder, till exempel en ansökan om en ställföreträdare för en eventuell intressebevakare i ett ärende som gäller ansökan om medborgarskap, när socialmyndigheten upptäckte att barnets medborgarskapsärende inte alls hade framskridit på flera månader – och eventuellt på ännu längre tid. Eftersom ärendet ändå är ganska oklart i fråga om lagstiftningen som gäller ansökan om medborgarskap, nöjde sig BJO med att fästa stadens socialväsendes uppmärksamhet vid det ovan nämnda.

BJO föreslog att stadens socialväsende utan dröjsmål försöker hitta en lösning för att anhängiggöra ansökan om barnets medborgarskap, om barnet fortfarande önskar det. BJO föreslog också att stadens socialväsende överväger hur det kan gottgöra barnet för den olägenhet som dröjsmålet i ärendet orsakat. JO bad socialväsendet att meddela vilka åtgärder som har vidtagits med anledning av beslutet (2911/2020).

Enligt stadens socialväsende diskuterades inte ansökan om medborgarskap med barnet vid andra klientplansmöten eller möten med barnet än i november 2019 och våren 2020. Den socialarbetare som ansvarade för barnets angelägenheter hade bett både modern och barnet om ursäkt för att processen fördröjts samt för betalningen av ekonomiskt stöd från barnets medel för eget hushåll.

Den socialarbetare som ansvarade för barnets angelägenheter hade gottgjort ifrågavarande 130 euro till barnet, så att summan inte minskar medlen för eget hushåll, utan makulerar utbetalningen. Man hade kommit överens med barnet, att man söker en allmän intressebevakare hos Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata för att göra en ansökan om medborgarskap. Ansökan hade skickats 29.1.2021.

TV-mottagningsproblem

Hundratals hushåll i sydvästra Lappland fick inte tillräcklig tv-signal med antenn. Bakgrunden till de mottagningsproblem som anmälts i området hänförde sig i huvudsak till andra orsaker än svag sändningssignal. I de fall där tv-mottagningen inte kunde utföras på ett tekniskt tillfredsställande sätt via det markbundna nätet, hade hushållen erbjudits satellitmottagning som alternativ. Ett sådant satellitpaket orsakade kostnader som konsumenten skulle betala. Dessutom ansvarade konsumenten för att beställa installationen av systemet till sin fastighet.

BJO konstaterade att även om hushållens tilläggsinvesteringar till följd av satellitpaketet inte är anmärkningsvärt höga jämfört med kostnaderna för en mottagningsantenn i det markbundna tv-distributionsnätet och kostnaderna för installationen av en sådan, uppstod det ändå en viss tilläggskostnad för hushållen i och med denna mottagningsteknik. Dessutom var det möjligt att det ännu inte på länge skulle vara aktuellt att förnya antenssystemet utan att satellitpaketet behövdes.

BJO skickade sitt avgörande till kommunikationsministeriet och Transport- och kommunikationsverket, där BJO föreslog att man överväger möjligheten att gottgöra konsumenterna för mer kostnaderna till följd av den alternativa mottagningstekniken, så att principen om likabehandling som en grundläggande rättighet bättre kunde tryggas mellan de konsumenter som det använder markbundna nätet och de som använder alternativ satellitmottagning (5412/2019).

RÄTTEN TILL PERSONLIG FRIHET OCH INTEGRITET

Äldre makars rätt att bo tillsammans under coronapandemin

Den klagandes föräldrar placerades i intilliggande boendeenheter inom äldreboenden, som tillhandahålls av en samkommun för social- och hälsovårdstjänster, i strid med deras egen vilja samt äldreomsorgslagen.

Den klagande hade inte fått någon som helst information om bland annat möjligheter att vistas

utomhus, som strängt förbjöds i början av mars. Klagandens far hade inte längre fått äta tillsammans med tre andra invånare i samma bostadsenhet, utan måltiderna ordnades i den egna bostaden. Han fick inte lämna sin bostad och dörrarna till korridorerna var låsta. Den klagande hade inte fått information om hur de anhörigas utevistelser och besök kan ordnas.

Enligt BJO hade lagstiftningen inte ändrats så att den berättigar till att förhindra kontakt mellan nära anhöriga och den boende eller till att begränsa den boendes rörlighet utomhus i sådana situationer där den läkare som ansvarar för smittsamma sjukdomar inte har fattat ett beslut om karantän eller isolering enligt lagen om smittsamma sjukdomar. Grundlagen och de internationella människorättskonventionerna tryggar rätten för var och en att åtnjuta skydd för sitt familjeliv utan godtyckligt eller obefogat ingripande av myndigheter eller andra utomstående. Förbudet mot besök och möten utomhus var betydelsefullt för de boendes och deras anhörigas många grundläggande rättigheter och mänskliga rättigheter, särskilt avseende familjelivet. Både ledningen för samkommunen för social- och hälsovårdstjänster och den övriga personalen borde med stöd av gällande lagstiftning ha förstått att de inte hade rätt att begränsa mötena med makarna och att de hade rätt att bo tillsammans. De riksomfattande anvisningarna hade inte heller syftat till att förbjuda personer att röra sig utanför verksamhetsenheterna med en anhörig.

BJO konstaterade att justitieombudsmannen i ett ärende som hör till justitieombudsmannens laglighetsövervakning kan göra framställningar till den behöriga myndigheten för att rätta ett fel eller missförhållande eller gottgöra en kränkning av rättigheter. I detta syfte bad BJO samkommunen för social- och hälsovårdstjänster meddela om sina åtgärder (4070/2020*).

KULTURELLA RÄTTIGHETER

Felaktiga elevanteckningar och sökning till gymnasiestudier

BJO ansåg att skolan hade förfarit felaktigt i anteckningarna om eleven. Att skolans elevanteckningar var felaktiga var dock inte den enda orsaken till att eleven inte beaktades i den provningsbaserade ansökan till gymnasiestudier. På grund av systemfel var det inte möjligt att anteckna hemundervisningselevernans uppgifter på ett sakenligt sätt i det automatiska datasystemet. Orsaken till detta var brister i elevdatasystemet som Utbildningsstyrelsen ansvarar för. Utbildningsstyrelsen hade enligt sitt utlåtande redan vidtagit åtgärder för att rätta till de framkomna bristerna.

BJO ansåg att staden, i egenskap av en kommun som följer upp läroplikten, borde aktivt och på eget initiativ ha följt upp hur elevens gemensamma elevantagning framskrider. Efter att felet uppdagats borde kommunen på det sätt som föreskrivs i FN:s konvention om barnets rättigheter och i förvaltningslagen ha handlett och gett råd till eleven och hens vårdnadshavare om studier på andra stadiet för att trygga barnets bästa. Efter som följderna av det inträffade hade varit allvarliga för en elev i sårbar ställning och det var fråga om ett barn som hade rätt till särskilt skydd, föreslog BJO att staden, trots att elevens läroplikt upphört, vidtar lämpliga åtgärder för att ge eleven råd och vägledning till studier på andra stadiet (5571/2020*).

Staden meddelade att stadens utbildningsdirektör kontaktade skolans rektor och studiehandledare med anledning av BJO:s beslut. Studiehandledaren erbjöd eleven hjälp med studiehandledningen. Utbildningsdirektören kontaktade även gymnasiets rektor, som genom sitt beslut 7.12.2020 antog eleven till första årskursen i gymnasiet.

Beslut om skolreseförmån

Den totala behandlingstiden för skolreseförmåner 2018–2019 hade redan tagit cirka två och ett halvt år från tjänstemannabeslut som fattats i april 2018 till förvaltningsdomstolens beslut 30.10.2020. BJO

ansåg att en så här lång total behandlingstid är orimlig ur vårdnadshavarnas synvinkel.

När förvaltningsdomstolen i juni 2019 upphävde och återsände besluten till undervisningschefen för ny behandling, borde de återsända ärendena ha behandlats och avgjorts utan dröjsmål. Förvaltningsdomstolen hade i sitt beslut konstaterat att det inte framgick av tjänsteinnehavarbesluten hur stor förmån de ändringssökande var berättigade till eller vad förmånens storlek grundade sig på. Undervisningschefen behandlade först i september 2019 de ärenden som förvaltningsdomstolen hade återsänt och konstaterade i sina beslut att inga nya beslut fattas, eftersom det fanns gällande beslut av undervisningschefen. Till besluten hade dessutom bifogats ett besvär förbud som inte grundar sig på lagen. Eftersom inga nya beslut hade fattats, återsände förvaltningsdomstolen ärendena för ny behandling 30.10.2020.

Enligt BJO hade de ovan beskrivna bristerna i stadens förvaltningsförfarande och beslutsfattande lett till en betydande fördröjning av behandlingen av ett relativt enkelt förvaltningsärende. BJO framställde därför att staden enligt prövning ska betala vårdnadshavarna en sådan gottgörelse som kan anses vara skälig med beaktande av felaktigheten i stadens förfarande. BJO bad staden meddela vilken lösning man kommit fram till i ärendet (6381/2019).

Stadens undervisningsnämnd beslutade att den beklagar den fördröjda behandlingen av skolskjutsärendet under läsåren 2018–2019. Undervisningsnämnden har för avsikt att gottgöra den fördröjda behandlingen av förvaltningsärendet och befullmäktigade utbildningschefen, undervisningsdirektören och koncernjuristen att behandla och besluta om gottgörelsen.

RÄTT TILL ARBETE

Dröjsmål med verkställigheten av sysselsättningsskyldigheten

Enligt lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice måste kommunen ordna arbetsmöjligheter så att den som sysselsätts kan påbörja arbetet när maximitiden för arbetslöshetsdagpen-

ningen går ut. Lagen ändrades temporärt på grund av de tillfälligt försämrade verksamhetsförutsättningarna till följd av COVID-19-pandemin. Regeringen föreslog dock inga ändringar i bestämmelserna om sysselsättningsskyldigheten.

Enligt BJO borde staden ha agerat så att klaganden hade kunnat påbörja arbetet när maximitiden för den inkomstrelaterade arbetslöshetsdagpenningen löpt ut. Även om de orsaker som framfördes i stadens utredning var förståeliga ur stadens synvinkel, utgjorde de ur laglighetsövervakningens synvinkel inte godtagbara skäl för att skjuta upp verkställandet av sysselsättningsskyldigheten. Till följd av stadens förfarande minskade den klagandes arbetslöshetsförmån när hen fick arbetsmarknadsstöd i stället för arbetslöshetsdagpenning. Den klagandes subjektiva rätt till garanterat arbete omedelbart efter att den inkomstrelaterade arbetslöshetsdagpenningen upphört fördröjdes till följd av stadens lagstridiga förfarande. Fördröjningen orsakade ekonomiska förluster för den klagande.

BJO uppmanade staden att ta upp ärendet till behandling som en framställning om gottgörelse, bedöma sitt förfarande i fråga om ordnandet av garanterat arbete och korrigera eventuella missförhållanden som uppkommit genom förfarandet. BJO bad staden meddela sina åtgärder i ärendet (2401/2020*).

Enligt stadens meddelande sysselsattes den klagande med stöd av skyldigheten från och med 15.6.2020. Sysselsättningsskyldigheten hade trätt i kraft 1.4.2020, varmed staden ersatte den klagande med en engångsersättning för inkomstbortfallet under väntetiden 1.4 – 14.6.2020, sammanlagt 2 645,18 euro. Engångsersättningen grundade sig på inkomstbortfallet för väntetiden, minskat med arbetsmarknadsstödet från FPA.

Dröjsmål i behandlingen av ett arbetslöshetsärende

BJO ansåg att arbets- och näringsbyrån hade handlat i strid med grunderna för god förvaltning när den försummade att vara tillräckligt omsorgsfull i samband med att den klagande anmälde sig som arbetssökande, och inte fäste uppmärksam-

het vid att den expert som antecknats som den klagandes ansvariga tjänsteman inte längre var anställd vid arbets- och näringsbyrån. Försummel- sen ledde till att den klagandes kontaktbegäran inte besvarades enligt servicelöftet och att ett obe- fogat dröjsmål uppstod. Detta i sin tur ledde till att behandlingen av den klagandes arbetslöshets- förmånsärende fördröjdes. Följden av arbets- och näringsbyråns försummelse var att den klagande blev utan inkomster.

En arbetslös arbetssökandes grundläggande försörjning under arbetslösheten ersätts med en arbetslöshetsförmån (arbetslöshetsdagpenning och arbetsmarknadsstöd). När den grundläggande försörjningen tryggas är det av vikt att ärendet behandlas noggrant. Den klagande var fyra måna- der utan grundläggande utkomst på grund av ar- bets- och näringsbyråns försummelse. Enligt BJO förutsatte kravet på ett effektivt tillgodoseande av de grundläggande och mänskliga rättigheterna i detta fall att den klagande har rätt till vederbörlig gottgörelse för den skada som orsakats av underlå- tenheten att iakttä omsorg.

BJO skickade sitt beslut till Statskontoret och bad Statskontoret att på lämpligt sätt kontakta den klagande och avgöra ärendet med stöd av la- gen om statens skadestandsverksamhet. BJO bad Statskontoret meddela vilka åtgärder framställ- ningen om gottgörelse har föranlett (5708/2020*).

Statskontoret betalade den klagande 350 euro i gottgörelse för kränkning av de grundläggande rät- tigheterna. Statskontoret ansåg att behandlingen av den klagandes utkomstskyddsärende med beaktande av högst 30 dagars behandlingstid hade föranlett en försening på cirka tre månader, vilket Statskontoret ansåg utgöra grunden för det belopp som betalats ut som skälig gottgörelse.

RÄTT TILL TILLRÄCKLIGA SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSTJÄNSTER

Försummelse att betala ersättningar för familjevård

Stadens socialväsande hade godkänt en privat placering av ett barn och extra vårdnad hade fastställts för den klagande. Den klagande hade

haft ekonomiska svårigheter som socialväsendet endast sporadiskt hade svarat på genom stödåtgärder inom öppenvården enligt barnskyddslagen, genom att 2009 och 2010 delvis bevilja utkomst- stöd för boendeutgifterna samt genom att betala den klagande kostnadsersättningar från och med 2008. Den klagande fick dock ingen ersättning enligt familjevårdslagen. Denna ersättning hade betalats ut först från och med 2018.

Den klagande hade inte fått handledning el- ler råd på det sätt som avses i lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården. Den klagande hade inte möjlighet att tillse sina rät- tigheter på grund av att hen inte fick tillgång till de handlingar gällande barnet som tillhörde hen. BJO ansåg att socialväsandets försummelser var allvarliga samt att de äventyrar barnets och den klagandes rättsskydd. Myndigheten bör sträva efter en uppgörelse i godo och rätta till felaktig- heterna i sin verksamhet. Myndigheten får inte underställa klienten rättsmedel, om utgången av ett avgörande klart går att förutse. Det enda rätts- medlet som den klagande kunde använda i detta ärende var ett förvaltningsstvemålsförfarande i förvaltningsdomstolen.

BJO föreslog att socialväsendet överväger hur det kan gottgöra kränkningarna av den klagandes rättigheter och ersätta den klagande för uteblivna arvoden och ersättningar (342/2019*).

Enligt ett meddelande från stadens socialväs- ende hade socialväsendet börjat utreda det belopp som skulle ersättas för obetalda arvoden och ersättning- ar. Staden kommer att kontakta den klagande för att betala ut ersättningar och be om ursäkt för sina för- summelser att sköta den klagandes ärenden. Enligt senare uppgifter från staden utbetalades 45 000 euro i ersättning till den klagande och enligt den klagande ytterligare 90 000 euro.

Barnets boende och privat placering

Den klagande och fadern som var barnets vård- nadshavare hade i oktober 2018 kommit överens om att barnet bor i den klagandes familj. Enligt ut- redningen hade vårdnadshavaren senare motsatt sig barnets boendelösning och att barnet skrivs på den klagandes adress. Enligt utredningen hade

barnet själv motsatt sig att det bodde hos sin far. Förmåner som betalas ut för barnet, barnbidrag och underhållsstöd, hade betalats till barnets vårdnadshavare. Av utredningen kunde man dra slutsatsen att motståndet hos barnets far – vårdnadshavaren – åtminstone delvis hade förhindrat att utbetalningen av nämnda förmåner överfördes till den klagande för att täcka kostnaderna för vården och omsorgen om barnet.

Den klagande hade de facto ansvarat för den dagliga vården och omsorgen om barnet i sin familj samt för kostnaderna för denna omsorg. Stadens socialväsande hade hela tiden haft kännedom om arrangemangen för barnets boende och orsakerna till dem. Socialväsendet hade också känt till hur barnets far hade deltagit i barnets underhåll. Även om man i detta ärende åtminstone efter mars 2019 inte längre har kunnat godkänna den klagande som barnets privata vårdare, borde man ha tryggt barnets och därmed även den klagandes stödbehov. Detta är särskilt motiverat för att barnet var i en klientrelation inom barnskyddet när det bodde i den klagandes familj.

Den klagande har flera gånger begärt ekonomiskt stöd för kostnaderna för barnets omsorg. I denna situation borde klaganden ha fått vetskap om sina rättigheter och skyldigheter samt olika alternativ och deras konsekvenser, liksom även andra omständigheter som har betydelse för den klagandes ärende. Den klagande borde dessutom ha anvisats att ansöka om ekonomiska förmåner oberoende av hur myndigheten eventuellt hade bedömt att förutsättningarna för stöd uppfylls. På så sätt skulle den klagande vid en eventuell meningsskiljaktighet ha haft möjlighet att i sista hand föra myndighetens stödbeslut till prövning i domstol.

BJO ansåg att försummelserna hos stadens socialväsande var allvarliga och äventyrade rättskyddet för den klagande och den klagandes barn. BJO föreslog att socialväsendet överväger hur det kan gottgöra de ovan konstaterade kränkningarna av den klagandes och barnets rättigheter (3446/2019*).

Enligt ett meddelande från stadens socialväsande hade man genom ett tjänsteinnehavarbeslut betalat ut 5 000 euro i gottgörelse till barnet och den klagande gemensamt, för att användas på ett sätt som de

gemensamt kommit överens om. Gottgörelsens storlek påverkades av att barnets barnbidrag och underhållsstöd fortfarande hade betalats till barnets far efter oktober 2018, fastän barnet hade bott hos den klagande från och med denna tidpunkt. Klaganden och barnet hade gått miste om 3 700 euro i förmåner som var avsedda för barnets underhåll. Barnskyddet hade betalat ut 880 euro i ekonomiskt stöd till dem mellan november 2018 och februari 2019. Det uteblivna stödet uppgick således till cirka 2 820 euro. Cirka 2 200 euro av den totala utbetalda ersättningen bestod av gottgörelse för kränkning av den klagandes och barnets rättigheter.

Behandling av ett reseersättningsärende

Kontakten mellan den klagande och hans dotter hade stötts under hela den tid som vården utom hemmet pågått. Den klagande hade sedan september 2017 fått kilometerersättning om 0,41 euro per kilometer för kontakten med dottern samt för eventuella andra resor. Ett beslut i ärendet hade eventuellt fattats för 2017. Enligt utredningen hade man följt beslutet utan avbrott även efter detta. Beslutet hade dessutom delgetts 16.12.2019. Vid stadens familjeenhet hade det uppenbarligen varit meningen att ändra beslutet gällande följande månad (1.1.2020–31.1.2020). Det nya ersättningsbeloppet var 0,20 euro per kilometer enligt beslutet. Beslutet i fråga hade dock fattats först 13.2.2020 – alltså retroaktivt. Beslutet hade dessutom delgetts den klagande på behörigt sätt först i mars 2020.

Den klagande hade efter att ha fått beslutet 30.3.2020 skickat ett e-postmeddelande till den tf. socialarbetaren som fattat beslutet. Den klagande hade krävt att beslutet rättas till. Enligt BJO kunde meddelandet anses vara en begäran om omprövning, även om det i det aktuella beslutets besvärssanvisning förutsätts att en begäran om omprövning skriftligen lämnas in personligen eller per post. I vilket fall som helst återstod det fortfarande tid för begäran om omprövning (30 dagar från delgivningen). Om skrivelsen inte hade kunnat anses vara en begäran om omprövning, borde den klagande i vilket fall som helst ha hänvisats att i enlighet med 8 § i förvaltningslagen framställa en

begäran om omprövning eller komplettera en sådan. Det fanns tillräckligt med tid för detta.

I sin slutsats konstaterade BJO att det i ärendet hade fattats ett retroaktivt beslut om förmånens belopp utan vederbörlig rättslig grund, att delgivningen av beslutet hade fördröjts och att den klagandes skrivelse i ärendet inte hade behandlats som en begäran om omprövning eller alternativt att man inte hade gett anvisningar om hur man begär omprövning. Enligt BJO hade förfarandet äventyrat tillgodoseendet av den klagandes grundläggande och mänskliga rättigheter i fråga om rättsskydd. Förfarandet var olagligt. BJO föreslog att klaganden får den del av reseersättningen som på grund av felaktig tillämpning av lagen inte hade betalats ut (2613/2020).

Behandling av ansökan om utkomststöd

Den klagande lämnade in en ansökan om grundläggande utkomststöd 20.9.2019 för tiden 1.9.2019–30.9.2019. Den klagande fick ett beslut 27.9.2019 och stödet beviljades för tiden 1.9.2019–30.9.2019. I beslutet konstaterades att en elektronisk betalningsförbindelse till apoteket gäller fram till slutet av september 2019. Beslutet anlände till den klagande 2.10.2019, varmed hen inte längre kunde köpa sina läkemedel. Den klagande hade kontaktat FPA och i kundservicesituationen berättat att hen inte hade kunnat hämta sina livsviktiga läkemedel.

I FPA:s utredning hade man medgett det felaktiga förfarandet. FPA beklagade att den klagande inte beviljades någon betalningsförbindelse för engångsbruk och att den klagande inte informerades om beviljandet av den elektroniska betalningsförbindelsen och dess giltighet, så att klaganden skulle ha kunnat få de läkemedel som behövdes. Dessutom beklagade FPA att man inte bedömde behovet av brådskande utkomststöd för läkemedel.

BJO ansåg att det i och för sig är ändamålsenligt och hör till god förvaltning att myndigheten samtidigt beklagar saken när den upptäcker ett fel i sitt förfarande. Enligt BJO är myndigheten dessutom skyldig att rätta till sitt felaktiga förfarande och vid behov utreda orsakerna till sitt felaktiga

förfarande. BJO ansåg att felen i verkställandet av beslutet var allvarliga och äventyrade den klagandes rättigheter. Felet var särskilt allvarligt då det var fråga om den klagandes nödvändiga läkemedel och tryggheten av läkemedelsbehandlingskontinuitet. FPA hade haft möjlighet att korrigera sitt fel i enlighet med sina anvisningar, eftersom den klagande hade tagit kontakt i ärendet. FPA hade också haft möjlighet att behandla den klagandes kontakt som en brådskande ansökan enligt lagen om utkomststöd. Dessa åtgärder hade försumats för den klagandes del.

BJO föreslog att FPA, som ansvarade för att ordna utkomststöd, skulle gottgöra den klagande för kränkningarna av hans grundläggande rättigheter. BJO bad FPA meddela vilka åtgärder den har vidtagit med anledning av framställningen om gottgörelse (6269/2019*).

FPA meddelade att den betalat gottgörelse på 25 euro till den klagande med anledning av framställningen om gottgörelse.

Genomförande av specialistsjukvård

En bristfällig undersökning av en patient på hälsostationen och en på basis av undersökningen skriven bristfällig remiss till specialistsjukvården hade lett till att remissen hade returnerats från en klinik för ögonsjukdomar. Detta hade lett till att den klagandes tillgång till specialiserad sjukvård fördröjdes.

Enligt BJO tillgodosågs den klagandes rätt till hälso- och sjukvård av god kvalitet och anknutet bemötande inte på bästa möjliga sätt i enlighet med patientlagen och hälso- och sjukvårdslagen. Utöver fördröjd vård hade felet uppenbarligen orsakat kostnader för patienten, för anskaffning av en remiss av en privat läkare och eventuellt även för vidare hänvisning till privat eftervård.

Välfärdssamkommunen hade beklagat det inträffade. Eftersom felet uppenbarligen hade orsakat kostnader för patienten, föreslog BJO att välfärdssamkommunen överväger hur den utöver en begäran om ursäkt till den klagande kunde gottgöra den klagande för det extra besvär och de extra kostnader som ärendet orsakat. BJO bad väl-

färdssamkommunen meddela om sina åtgärder (4500/2019*).

Enligt välfärdssamkommunens meddelande skötes patienten på en hälsostation, vars tjänster anskaffades av ett privat hälsovårdsbolag när händelsen ägde rum. Därför kom man överens med hälsovårdsbolaget om att bolaget ersätter de extra kostnader som patienten åsamkats. Bolaget hade bett patienten om en utredning över de uppkomna kostnaderna och hade betalat 160 euro i ersättning i enlighet med den.

RÄTTSSÄKERHET OCH GOD FÖRVALTNING

Verkställande av arvsbeskattning av en skattskyldig bosatt i Sverige

En svensk medborgare som bott i Sverige sedan 1968 var arvinge till sin bror; bouppteckningen efter brodern förrättades 2016. Hen hade haft samma adress sedan 1983 och samma namn sedan 1997. Enligt klagomålet framgick dessa gällande namn- och kontaktuppgifter tydligt av den bouppteckning som upprättats efter brodern och som skickats till Skatteförvaltningen för att verkställa arvsbeskattningen.

Skatteförvaltningen förrättade den klagandes arvsbeskattning med hjälp av föräldrade adressuppgifter från Skatteförvaltningens datasystem och den skattskyldigas gamla efternamn användes i uppgifterna om den skattskyldiga. Beskattningsbeslutet och andra meddelanden som Skatteförvaltningen skickade till Sverige returnerades inte. Skatteförvaltningen skickade arvsskatten som handräckning till utskökningsmyndigheten i Sverige för indrivning.

Rättsnormerna i arvs- och gåvoskattelagen bygger på principen att arvsbeskattningen verkställs utifrån bouppteckningen och uppgifterna i den. Till behörig behandling av ett ärende hör att myndigheten ser till att den har de uppgifter och utredningar som behövs för att avgöra ärendet.

Skatteförvaltningen meddelade att man ändrat sin praxis så att man i fortsättningen använder adressuppgifter som framgår av bouppteckningen om den skattskyldiga bor utomlands och inte är finsk medborgare. BJO konstaterade att arvsbeskattningen av den klagande förrättades felaktigt,

då den baserade sig på den föräldrade namnuppgiften för tiotal år sedan trots uppgifterna i bouppteckningen. Den nya praxisen som Skatteförvaltningen meddelat korrigerade således inte situationen för den klagandes del. BJO kunde inte heller försäkra sig om att olika praxis gällande adressuppgifter som grundar sig på medborgarskap och boningsort var godtagbara i ljuset av grundlagen och EU:s förbud mot diskriminering på grund av nationalitet.

Enligt BJO har Skatteförvaltningen inte verkställt den klagandes arvsbeskattning på behörigt sätt när den inte utrett skillnaderna mellan uppgifterna i bouppteckningen och kundregistret. Till följd av försummelsen verkställdes den klagandes beskattning med föräldrade uppgifter, varmed den klagande inte fick något beslut om arvsbeskattning eller betalsedlar för skatt. Arvsskatten skickades till utskökning. Först efter detta fick klaganden kännedom om den påförda skatten. Den klagande påfördes extra skattehöjnings- och dröjsmålspåföljder samt kostnader för utskökning. Dessutom kände klaganden sig kränkt. Enligt BJO förutsätter ett effektivt genomförande av de garantier för god förvaltning som ingår i rättsskyddet som en grundläggande rättighet och den rätt till effektiva rättsmedel som tryggas i Europakonventionen, att Skatteförvaltningen gottgör den berörda parten för de kostnader som orsakats av en saklig utredning av ärendet och försummelse av Skatteförvaltningens service- och rådgivningsskyldighet, samt för den olägenhet, oro och osäkerhet som den orsakat parten (1318/2019*).

Enligt Skatteförvaltningens meddelande betalade Skatteförvaltningen den klagande i enlighet med hens yrkande sammanlagt 9 558,70 kronor som ersättning för ekonomisk skada, såsom dröjsmålsränta och utskökningskostnader. Till den del klaganden krävde ersättning för immateriellt lidande, såsom oro och besvär, överförde Skatteförvaltningen yrkandet till Statskontoret för avgörande med stöd av lagen om statens skadeståndsverksamhet.

Statskontoret avslog kravet på 1 000 kronor i ersättning för skada som orsakade sveda och värk genom sitt beslut 21.12.2020. Statskontoret hänvisade till bestämmelserna i skadeståndslagen och konstaterade att den sökande inte hade redogjort för att Skatteförvaltningens beslut om arvsbeskattning hade

orsakat den sökande personskadan. Ansökan förkastades på grund av att orsakssamband saknas för rätt till ersättning för sveda och värk med anledning av personskada så som avses i skadeståndslagen.

Intressebevakarens förfarande vid ansökan om barnförhøjning

Enligt klaganden hade hans tidigare intressebevakare försummat att hos FPA ansöka om barnförhøjningar som betalas ut i anslutning till pensionen. JO föreslog för intressebevakningsbyrån att den vid behov, i samarbete med den klagande ännu skulle försöka utreda om klaganden hade lidit skada på grund av intressebevakarens förfarande och, om så var fallet, överväga förutsättningarna för en ersättningsansökan till Statskontoret. Om intressebevakningsbyrån av juridiskt motiverade godtagbara skäl ändå inte längre anser sig kunna agera i ärendet, skulle den utan dröjsmål underrätta den klagande om saken så att han själv kan överväga att göra en ersättningsansökan (1701/2019*).

Avgörandet beskrivs mer ingående i avsnitt

5.14 Intressebevakning.

Behandlingstid för ansökan om specialtillstånd för läkemedel

Till den klagandes ansökan om specialtillstånd som inkommit 2.9.2019 begärdes en tilläggsutredning av Säkerhets- och utvecklingscentret för läkemedelsområdet (Fimea) 14.10.2019. När tilläggsutredningen inkom 25.10.2019 beviljades specialtillståndet omedelbart, 26.10.2019.

Enligt läkemedelsförordningen ska ansökningar om tillstånd och registreringar så som avses i läkemedelslagen behandlas bland annat så att handläggningstiden för specialtillstånd är 30 dagar. Fimea tillämpar ett s.k. snabbtillståndsförfarande med högre behandlingsavgift. Den klagande hade betalat avgiften för snabbtillstånd. Enligt Fimeas webbplats sköts ansökningar om snabbtillstånd så fort som möjligt.

Även om den klagandes ursprungliga ansökan var bristfällig, hade behandlingen fördröjts i strid

med läkemedelsförordningen, eftersom tilläggsutredning begärdes först efter att den lagstadgade behandlingstiden på 30 dagar hade löpt ut. När man dessutom beaktade att den klagande hade använt snabbtillståndsförfarandet, hade klaganden grundad anledning att anta att klagandens ansökan skulle behandlas fortare än vanligt. Enligt förvaltningslagen ska myndigheterna skydda sådana förväntningar som är berättigade enligt rättsordningen. Även om snabbtillståndsförfarandet inte grundar sig på lag, utan på Fimeas egen praxis, ska principen om förtroendeskydd beaktas i all förvaltningsverksamhet, enligt BJO. BJO ansåg därför att behandlingen av ärendet vid Fimea hade fördröjts på ett lagstridigt sätt. Fimea beklagade att behandlingen av ärendet dröjt. BJO rekommenderade att Fimea dessutom gottgör den klagande för tilläggsavgiften för brådskande behandling av ansökan (5591/2019*).

Fimea meddelade att den hade betalat klaganden den rekommenderade gottgörelsen på 20 euro. Dessutom beklagade den på nytt felen i behandlingen av ansökan.

Behandling av begäran om omprövning av hälsovårdscentralens avgift

Den klagande hade besökt hälsostationen 26.6.2019 och hade inte i samband med besöket visat ett dokument som berättigar till avgiftsbefrielse, varmed den klagande hade fått en faktura för läkarintyg och dessutom en faktura för besöket på hälsovårdscentralen. Den klagande hade inte efter att ha fått fakturan kontaktat den enhet som tillhandahållit tjänsten, utan 17.7.2019 skickat en begäran om omprövning till välfärdssektorns registratorskontor, där den klagande begärde att båda fakturorna omprövas genom att meddela att han fick "utkomststöd". Begäran om omprövning innehöll dock inget dokument över beslutet om utkomststöd som skulle berättiga till avgiftsfrihet för besök hos en hälsocentralläkare.

Ingen närmare utredning om varför rättelseyrkandet inte behandlades på behörigt sätt efter att det registrerats fanns inte att tillgå i ärendet. Det fanns inte heller någon närmare utredning om innehållet i den rådgivning som den klagan-

de fått per telefon. Följden var att fakturorna hade överförs till ett indrivningsbolag för indrivning. Enligt utredningen skulle endast hälsovårdscentralens avgift ha varit sådan att den klagande hade haft rätt att avföras avgiften. Avgiften hade senare i samband med behandlingen av klagomålet returnerats till den klagande. Avgiften hade bedömts vara obefogad eftersom den klagande hade berättat att hen hade skickat ett intyg över att hen fick arbetslöshetsersättning den dagen som läkarbesöket ägde rum.

Välfärdssektorns förfarande hade stridit mot förvaltningslagens bestämmelser om utredning av ärenden, behandling av omprövningsbegäran och rådgivningsskyldighet. BJO betonade att staden ska säkerställa att dess behandlingsprocess för avgifter jämte omprövningsförfaranden garanterar att kraven på god förvaltning uppfylls och att klienternas rätt att få sitt ärende prövat även hos en behörig besvärinstans kan garanteras. Eftersom stadens fel hade lett till att ärendet hade överförs till indrivningsbolaget för indrivning, borde staden enligt BJO ha säkerställt att den klagande inte var tvungen att betala ogrundade indrivningskostnader samt gottgjort klaganden för kostnaderna för indrivningen och utredningen av ärendet (5156/2019).

Enligt stadens meddelande hade klienten fått tillbaka den hälsovårdscentralavgift som hen betalat. Fakturan hade tagits bort från indrivningen och indrivningskostnaderna hade betalats tillbaka till klienten.

Felaktig besvärshanvisning

Avgörandet som var föremål för klagomålet och som hovrättsrådet A ensam hade fattat, hade av misstag innehållit en felaktig anvisning för sökande av ändring hos Högsta domstolen och uppenbarligen hade den klagande också fått en motsvarande felaktig besvärshanvisning. Även om hovrättsrådets fel i sig var klart och även om det hade samband med den rättsliga avgörandeverksamheten, dvs. kärnområdet för hovrättsrådets uppgifter, var det dock endast fråga om ett misstag som berodde på tillfällig världsloshet. Felet föranledde inga åtgärder riktade mot hovrättsrådet.

Klagomålsförfarandet i fråga hade redan fungerat som en påminnelse om betydelsen av omsorgsfullhet och uppmärksamhet även i rutinmässiga och i praktiken i stor utsträckning textbehandlingsrelaterade domaruppgifter, som tidigare sköttes av föredragande och sekreterare.

Felet i hovrätten hade orsakat onödiga utgifter för den klagande, när hen hade anhängiggjort sitt ärende i högsta domstolen i enlighet med de felaktiga anvisningarna för sökande av ändring. En faktor som bidrog till att skadan uppstod var dock också att inte ens advokaten, som fungerade som den klagandes biträde, upptäckte hovrättens fel. Enligt BJO hade det i vilket fall som helst skett en tydlig rättskränkning för den klagande. Myndigheternas agerande uppfyllde inte kraven på rättsskydd som en grundläggande rättighet, varmed det förelåg grund för att betala gottgörelse.

BJO skickade sitt beslut till Statskontoret och bad Statskontoret att på lämpligt sätt kontakta den klagande och avgöra ärendet med stöd av lagen om statens skadestandsverksamhet. BJO bad Statskontoret meddela vilka åtgärder framställningen om gottgörelse har föranlett (1331/2020*).

Statskontoret meddelade att Statskontoret hade betalat klaganden 5 510 euro i gottgörelse för kränkning av de grundläggande rättigheterna. Statskontoret konstaterade att även om de kostnader som den klagande åsamkades var tämligen stora, kunde de ha orsakats av hovrättens felaktiga förfarande.

Försening i ansökan om besvärstillstånd

En ansökan om besvärstillstånd hade lämnats in för sent till högsta förvaltningsdomstolen och domstolen hade avvisat ansökan på basis av detta. Enligt rättshjälpsbyråns utlåtande var det fråga om ett fel hos rättshjälpsbyrån. Biträdet borde ha sett till att ansökan om besvärstillstånd hade tillställts högsta förvaltningsdomstolen inom besvärstiden. Orsakerna till det medgivna felet i rättshjälpsbyråns utlåtande kunde inte utredas närmare.

Ärendet för den klagande som var klient vid rättshjälpsbyrån hade inte skötts så att klagandens rätt att söka ändring, som tryggas i 21 § i grundlagen, hade tillgodosetts. Enligt BJO hade det skett

en tydlig och allvarlig rättskränkning i ärendet, varvid det förelåg grund för att betala gottgörelse. BJO skickade sitt beslut till Statskontoret och bad Statskontoret att på lämpligt sätt kontakta den klagande och avgöra ärendet med stöd av lagen om statens skadeståndsverksamhet. BJO bad Statskontoret meddela vilka åtgärder framställningen om gottgörelse har föranlett (6053/2019*).

Statskontoret hade genom sitt beslut 23.2.2021 betalat den klagande 1 000 euro i gottgörelse för kränkningen av de grundläggande rättigheterna. Vid bedömningen av gottgörelsens belopp beaktade Statskontoret sin tidigare ersättningspraxis gällande framställningar om gottgörelse. Den ifrågavarande kränkningen måste i sig betraktas som ett allvarligt felaktigt förfarande, som på grund av ärendets natur har haft särskilt stor betydelse för den kränkta parten, eftersom ärendet gällde besvär över asylansökan.

Vid bedömningen av gottgörelsens belopp tog Statskontoret i beaktande att asylärendet ändå hade behandlats i förvaltningsdomstolen och att ändringsökandet i ärendet inte helt hade förhindrats, vilket sågs som en grundläggande fri- och rättighet som måste beaktas. Enligt den utredning som användes i ärendet orsakade felet ingen konkret fara för den asylsökande. Således ansåg Statskontoret att ett belopp på 1 000 euro var en skälig gottgörelse.

3.7.2 ÄRENDEN SOM 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 kunde uppnås. Justitieombudsmannen kan också göra en framställning till myndigheten om att ärendet ska avgöras genom förlikning. Nedan beskrivs några exempel på sådana fall.

BEHANDLING AV FÖRÄLDER TILL ETT OMHÄNDERTAGET BARN

Den klagande framförde misstankar om opartiskheten i behandlingen av sin förvaltningsklagan vid regionförvaltningsverket. Enligt den klagande hade regionförvaltningsverket inte heller bedömt alla hens påståenden tillräckligt noggrant. Med den klagandes samtycke började man behandla ärendet vid justitieombudsmannens kansli i syfte att nå en förlikning som kunde hjälpa parterna att samarbeta bättre i framtiden.

Stadens barnskydd lämnade in en utredning till justitieombudsmannens kansli av vilken det framgick att man genom stadens beslut hade bytt ut den socialarbetare som ansvarar för angelägenheterna för den klagandes barn och att hen uppenbarligen också hade en ny chef som sitt arbetspar. Enligt utredningen hade flera konstruktiva och bra samtal förts med klaganden efter detta. Den klagande hade uttryckt sin tillfredsställelse över ändringen.

Den klagande meddelade dock senare att hen återtar sitt samtycke till medling och vill att klagomålet undersöks enligt det ursprungliga yrkandet. BJO konstaterade att den klagandes kritik framför allt fokuserade på klagandens egen upplevelse av att bli missförstådd och av att bli föremål för partiskt bemötande. Enligt BJO hade hon på basis av klagandens skrivelser och bilagor ingen anledning att misstänka sådan lagstridighet eller försummelse av skyldigheter som BJO i egenskap av högsta laglighetsövervakare skulle ha anledning att ingripa i.

Enligt BJO fanns det beredskap inom stadens barnskydd att inleda ett förfarande som avviker från det normala med anledning av ett klagomål. Som ett resultat av barnskyddets eget övervägande och åtgärder lyckades man åtminstone för en tid få en positiv vändning i ärendet. BJO framförde önskemål om att stadens barnskydd även i fortsättningen ska fästa uppmärksamhet vid möjligheten att inom ramen för sin prövningsrätt vidta åtgärder som syftar till att förbättra den klagandens upplevelse av hur hen blir bemött (1061/2019).

UPPGIFT OM VÅRDNAD OCH DELGIVNING AV BESLUT

Enligt klagomålet hade FPA skickat ett beslut om handikappbidrag till barnets far, som dock inte var barnets officiella vårdnadshavare.

FPA hade i sin utredning konstaterat att den handlat enligt lagen och sina anvisningar om verkställande av handikappbidrag, när den skickat beslutet om handikappbidrag. Enligt instruktionerna ska besluten alltid skickas till båda vårdnadshavarna när de bor på olika adresser och när ärendet gäller handikappbidrag för personer under 16 år.

BJO konstaterade att barnets far på basis av uppgifterna i befolkningsdatasystemet och uppgifterna från magistraten inte hade någon vårdnadsanteckning. Enligt barnatillsyningsmannen vid stadens socialväsande hade inte heller vårdnadsavtal ingåtts i något skede. FPA ombads ge en tilläggsutredning om hur uppgifterna i befolkningsdatasystemet syns och varifrån uppgifterna om vårdnadshavarna kommer till FPA.

FPA hade med anledning av fallet begärt en utredning av befolkningsregistercentralen (BRC) om varför det hade förekommit ett fel i de uppgifter som förmedlats till centralen. Enligt den erhållna utredningen hade felet skett i BRC:s ändringsdatatjänst som förmedlade uppgifter från befolkningsdatasystemet. FPA hade behandlat fallet som en personuppgiftsincident enligt EU:s dataskyddsförordning och gjort en myndighetsanmälan till tillsynsmyndigheten i enlighet med förordningen. Enligt FPA hade också klaganden informerats på det sätt som förordningen förutsätter.

Enligt BJO hade FPA i sig förfarit rätt på basis av de uppgifter i befolkningsdatasystemet som den hade haft tillgång till. Eftersom FPA hade vidtagit de korrigerande åtgärder som behövdes för att förmedla uppgifter om vårdnadshavarna, ledde ärendet inte till ytterligare åtgärder (2498/2019).

BEAKTANDE AV BOENDEUTGIFTER I UTKOMSTSTÖDET

Den klagande hade flyttat till sin nuvarande bostad 1.10.2017. Den klagandes barn och make bodde tillsammans med klaganden. De skäligen

boendekostnaderna för tre personer som FPA fastställt var hyra för bostaden och övriga skötselutgifter, dvs. cirka 830 euro. FPA hade utöver hyran betalat den klagande uppvärmningskostnader enligt förbrukning ända sedan inflyttningen till bostaden. Den klagandes boendekostnader hade i genomsnitt varit cirka 936 euro i månaden och de överskred det belopp för boendeutgifter som FPA ansåg som skäligt. Den klagande informerades första gången om skäligen boendeutgifter först i april 2019, då klaganden informerades om att de beaktade boendeutgifterna kommer att jämkas i fortsättningen. Hen meddelades senare att hyran, i fråga om skäligen boendekostnader, ska innefatta uppvärmnings-, sotnings- och avloppsvattenavgifter och att de inte längre beaktas som separata utgifter i utkomststödet.

Enligt FPA:s utredning avgjordes inte den klagandes ansökningar om utkomststöd i enlighet med FPA:s anvisningar. Den klagande hade upprepade gånger fått mer utkomststöd för uppvärmningsavgifter än vad FPA:s förmånsanvisning hade förutsatt. Övervägandet till förmån för klienten motiverades inte. Avgörandepraxisen hade plötsligt ändrats med en månads justeringstid och klienten fick ingen tidsfrist för att söka en förmånligare bostad. Avgörandepraxisen var inte konsekvent, och inte i enlighet med principen om förtroendeskydd.

Enligt FPA hade den klagandes boendeutgifter beaktats i sin helhet i över ett år och klienten hade fått motiverade förväntningar på att utgifterna även i fortsättningen ska beaktas i sin helhet. På denna grund hade den klagandes beslut korrigerats så att boendeutgifterna i sin helhet hade beaktats i utkomststödsräkningen, varmed boendeutgifterna även i fortsättningen kommer att beaktas i sin helhet i klientens räkning. De skäligen boendeutgifterna kommer att granskas på nytt om det sker förändringar i klientens omständigheter eller boendeutgifter. FPA beklagade den olägenhet som det inkonsekventa förfarandet orsakat den klagande och att den ändrade avgörandepraxisen inte hade genomförts på ett godtagbart sätt med tanke på principen om förtroendeskydd.

Eftersom ärendet enligt FPA:s utredning hade korrigerats efter den begäran om utredning som BJO skickat och FPA hade beklagat sitt förfarande,

gav skrivelsen inte anledning till annat än att BJO fäste FPA:s uppmärksamhet vid konsekvens i beslutsfattandet (4204/2019).

ETT DAGHEMS FÖRFARANDE GÄLLANDE KRAV PÅ INTYG ÖVER CORONAVIRUSTEST

Enligt den klagande krävde stadens småbarnspedagogik och daghem ett intyg över utfört coronavirustest för att barnet skulle kunna delta i småbarnspedagogiken.

Ärendets föredragande tog kontakt per telefon till stadens enhet för stöd för beslutsfattande inom sektorn för fostran och utbildning. Enligt enhetschefen behöver ett officiellt intyg över testresultatet för ett barn inom småbarnspedagogiken inte visas upp vid stadens enheter för småbarnspedagogik. Enheten för stöd för beslutsfattande kommer utan dröjsmål att kontakta daghemmet som den klagande uppgett för att utreda ärendet och korrigera det felaktiga förfarande som den klagande berättat om. Därför fanns det ingen anledning att undersöka ärendet ytterligare (5628/2020).

BESTÄMMANDE AV FÖRSKOLEUNDERVISNINGSPLOTS

Den klagande kritiserade stadens beslut gällande förskoleplatsen för ett barn. Den klagande hade framställt en begäran om omprövning av beslutet till stadens nämnd för fostran och bildning i enlighet med den bifogade besväransvisningen.

BJO konstaterade att förskoleundervisningen regleras av lagen om grundläggande utbildning. Omprövning av ett beslut enligt lagen om grundläggande utbildning får begäras hos regionförvaltningsverket, om beslutet gäller antagning av elever. Nämnden för fostran och bildning hade konstaterat att nämnden hade haft felaktiga anvisningar för sökande av ändring i beslutet om förskoleundervisning och att nämnden hade vidtagit åtgärder för att rätta till ärendet. Nämnden för fostran och bildning meddelade att den överförde den klagandes omprövningsbegäran till regionförvaltningsverket för behandling.

BJO fäste uppmärksamhet vid att den klagandes omprövningsbegäran hade överförts till den behöriga myndigheten och att den klagande inte åsamkades rättsförlust i anslutning till detta. Klagomålet förutsatte inga ytterligare åtgärder (3624/2020).

EFTERMIDDAGSVERKSAMHETENS LOKALER OCH DERAS LÄMPLIGHET FÖR BARN

Enligt klagomålet förekom det brister beträffande hälsa och säkerhet i morgon- och eftermiddagsverksamhetens lokaler i stadens skola. Lokalerna i det gamla brandkårshusets övervåning, som användes för verksamheten, hade bland annat farliga trappor och smutsiga leksaker. Den klagande hade varit i kontakt med staden utan resultat.

Det framgick inte av klagomålet när eller med vem den klagande hade varit i kontakt. Föredraganden kontaktade stadens bildningsdirektör per telefon. Lokalerna kommer enligt bildningsdirektören att granskas inom kort. Enligt bildningsdirektören kan den klagande om hen så önskar kontakta bildningsdirektören för att framföra sina åsikter och få mer information i ärendet. Klagomålet ledde således inte fler åtgärder från BJO:s sida (7584/2020).

SPRÅK PÅ TRAFIKSKYLtar

Enligt klagomålet fanns det en skylt i en gatkorsning som endast hade rubricerats på engelska med orden "No parking zone". Under rubriken fanns det preciserande text på finska, engelska, polska och ryska. Det fanns också en elektronisk hastighetstavla på samma gata där "din hastighet" endast visades på finska.

I den preliminära granskningen av ärendet ansåg JO att skylten och hastighetstavlan var felaktiga med tanke på jämlik behandling av nationalspråken. När staden meddelade att den hade tagit bort skylten "No parking zone" och att avsikten i fortsättningen var att göra hastighetstavlorna tvåspråkiga, ansåg JO att ärendet inte längre krävde ytterligare åtgärder från hens sida (5938/2020).

OTILLGÄNGLIG INGÅNG TILL TINGSRÄTTEN

Enligt klagomålet var tröskeln vid tingsrättens ingång högre än 20 millimeter.

Enligt den preliminära utredningen från tingsrättens lagman som begärts med anledning av klagomålet, var hen omedelbart i kontakt med entreprenören efter att begäran om utredning inkommit, varefter tröskeln hade avlägsnats. Passagen var nu tillgänglig enligt lagmannens uppfattning. Klagomålet föranledde inga ytterligare åtgärder (7026/2020).

SKATTEFÖRVALTNINGENS TELEFONTJÄNST

Enligt klaganden var klaganden tvungen att utreda sin mammas fastighetsbeskattning via Skatteförvaltningens telefontjänst. Samtalet tog 35 minuter och den klagande ansåg att det var orättvist att stå i kö och betala samtalsavgiften för denna tid. Enligt klagomålet borde kunden erbjudas möjlighet till en begäran om uppringning eller möjlighet till återuppringning.

Den föredragande i ärendet kontaktade Skatteförvaltningens Kundserviceenhet med anledning av klagomålet. Enligt Skatteförvaltningen erbjuder Skatteförvaltningens olika servicenummer en möjlighet till begäran om uppringning mellan klockan 9 och 13. Om kunden ringer servicenumret och numret är överbelastat, erbjuds kunden möjlighet till återuppringning. Föredraganden av klagomålsärendet hittade inte information om dessa tjänster på Skatteförvaltningens webbplats, varför överinspektören vid Kundserviceenheten meddelade att hen snabbt skulle utreda ärendet så att dessa uppgifter om telefontjänsterna också skulle finnas på webbplatsen. Därför förutsatte ärendet inte några vidare åtgärder från BJO:s sida (7815/2020).

3.8

Särskilt tema år 2020: Tillräcklig resursfördelning för myndigheterna för att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna

3.8.1 ALLMÄNT

Det särskilda årliga temat vid justitieombudsmannens kansli var "Tillräcklig resursfördelning för myndigheterna för att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna". Årstemat tas upp i inspektionsverksamheten, klagomålsbehandlingen samt när egna initiativ övervägs. Tidigare teman har bland annat varit "Rätten till integritet" under åren 2018 och 2019 samt "Rätten till effektiva rättsmedel" under åren 2016 och 2017.

Temat för 2020 har en koppling till flera rättigheter som tryggas i grundlagen. Enligt grundlagen skall konstitutionen trygga människovärdets okränkbarhet och den enskilda människans frihet och rättigheter samt främja rättvisa i samhället (1 §). 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 (21 §). Enligt grundlagen skall det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses (22 §) och all utövning av offentlig makt skall bygga på lag (2 §). Enligt grundlagen ansvarar en tjänsteman för att hans eller hennes ämbetsåtgärder är lagliga (118 §) och det allmänna skall sörja för skyddet av arbetskraften (18 §). Varje ministerium ansvarar inom sitt ansvarsområde för beredningen av de ärenden som hör till statsrådet och för att förvaltningen fungerar som sig bör (68 §).

Enligt FN-stadgan är staterna skyldiga att främja allmän respekt för och iakttagande av de

mänskliga rättigheterna och friheterna. En liknande bestämmelse finns i Europarådets stadga och i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Förpliktelse att trygga och främja de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna ålägger staten förutom skyldighet att avstå från att kränka rättigheterna även positiva skyldigheter för att verkställa dem.

3.8.2 ASPEKTER I LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN AV DET SÄRSKILDA TEMAT

En tillräcklig resursfördelning inom myndighetsverksamheten har en direkt inverkan på ändamålsenligheten i myndighetens verksamhet och därmed också på hur pålitlig, trovärdig och högklassig myndighetens verksamhet upplevs.

Utgångspunkten är att justitieombudsmannens uppgift inte är att övervaka att myndigheternas resurser är tillräckliga. Om resurssituationen ändå leder till att de grundläggande fri- och rättigheterna inte tillgodoses, till exempel så att det har blivit svårare eller till och med omöjligt att sköta de lagstadgade skyldigheterna för en myndighet på grund av resursbrist, kan inte heller laglighetsövervakningen förbigå frågor i anslutning till resursfördelningen. Det är dock inte ändamålsenligt eller skäligt att rikta bedömningen och kritiken av laglighetsövervakningen endast till en enskild tjänsteman i situationer där bristerna i myndighetsverksamheten har berott på resursfrågor som tjänstemannen inte har kunnat påverka. I vissa fall är till och med en enskild myndighets eller ett enskilt förvaltningsområdes påverkningsmöjligheter

begränsade för att åtgärda problem som beror på resursfrågor. Till exempel en omorganisering av funktionerna löser inte nödvändigtvis problem som beror på brister i personalresurserna i en situation där resursen redan från början är underdimensionerad.

Temat visade sig vara mycket komplext i fråga om hur konsekvensen av bristfälliga resurser framkom. Problem i anslutning till resursfördelningen kunde till exempel leda till att myndigheten inte kunde behandla ärendet inom den lagstadgade tidsfristen eller att systemutvecklingen försvårades avsevärt på grund av brist på ekonomiska resurser. Dessutom visade sig temat vara mycket omfattande även i fråga om dess personkonsekvenser. Å ena sidan inverkade resursproblemen direkt på att de grundläggande fri- och rättigheterna för en person som utträttar ärenden hos en myndighet inte tillgodoses, till exempel i form av långa handläggningstider, men på motsvarande sätt påverkade de också tjänstemännens ställning till exempel som följer av oskälig arbetsmängd.

I allmänhet tas temat upp särskilt i inspektionsverksamheten, men på grund av coronasituationen var inspektionerna få under berättelseåret. Därför redogörs nedan mer för enskilda iakttagelser i anslutning till temat som gjorts vid behandlingen av klagomål.

HANDLÄGGNINGSTIDER

Lagstiftningen fastställer ofta en tidsfrist för handläggningen av ärenden hos myndigheten. Även om det inte finns någon lagstadgad tidsfrist för handläggningen av ärendet, förutsätts att myndigheten behandlar ärendet utan ogrundat dröjsmål. Avvikelsen från detta kan inte motiveras med skäl som hänför sig till myndighetens resurser. I justitieombudsmannens avgörandep Praxis har man redan i flera års tid observerat att problemen med handläggningstiderna ofta beror på resursfrågor, vilket har lett till att till exempel de lagstadgade handläggningstiderna har överskridits.

I polisförvaltningens uppgiftsfält framkom resursfrågor ofta just i klagomål som gällde förundersökningens längd. I utredningarna av

klagomålen upptäcktes att olika polisinsrättningsundersökningsverksamhet var oroväckande överbelastad i fråga om arbetssituationen. Den tillgängliga utredningsresursen var otillräcklig i förhållande till antalet ärenden som behandlades.

Förundersökningslagen förutsätter att förundersökning ska göras utan ogrundat dröjsmål. I fråga om fördröjningen av förundersökningen ansåg JO att den grundläggande orsaken till att förundersökningen fördröjdes var arbetssituationen som var mycket överbelastad i polisinsrättningens brottsutredning. Polisinsrättningen hade vidtagit åtgärder för att underlätta den svåra arbetssituationen. Det fanns ingen anledning att kritisera enskilda polismäns agerande i ärendet eftersom de uppenbarligen hade varit tvungna att agera delvis i en mycket svår arbetssituation (5988/2019). I ett annat klagomålsavgörande ansåg JO också att i en situation där undersökningsledaren hade haft cirka 1 700 anhängiga fall under året hade han eller hon inte möjlighet att på annat sätt än med hjälp av systemet i realtid följa upp ärendenas status och därmed även ärenden som riskerar att preskriberas. Följderna av systemets funktionella brister kunde inte anses vara undersökningsledarens fel (2122/2020).

Enligt förundersökningslagen ska förundersökningsmyndigheten utan dröjsmål registrera en anmälan när ett brott eller en händelse som anmälaren misstänker vara ett brott anmäls till förundersökningsmyndigheten. I vedertagen laglighetsövervakningspraxis har man ansett att registreringen inte får dröja flera dagar. JO har på eget initiativ inlett utredning av fördröjningarna i registreringen av brottsanmälningar vid en polisinsrättning. Polisinsrättningen hade i augusti 2020 över 22 000 öppna fall, 1 930 oregistrerade brottsanmälningar per e-post, samt 20 fall på papper. Fördröjningen för registreringen av brottsanmälan var cirka 6 veckor.

I sin begäran om utredning konstaterade JO att det är viktigt att en anmälan registreras i rask takt och att man utan dröjsmål sätter sig in i anmälan redan av den anledningen att man kan fastställa hur brådskande ärendet är. Oftast är det desto mer framgångsrikt att utreda brottet ju snabbare förundersökningen kan inledas. Det kan

också vara fråga om en anmälan om en pågående gärning/gärningar som det med tanke på målsägandens intresse är viktigt att genast ingripa i. I extrema fall kan det vara fråga om någons liv eller hälsa.

JO bad polisinsättningen om en utredning om huruvida och hur polisinsättningen har säkerställt att det i ärenden som väntar på registrering av anmälan inte finns ärenden som kräver omedelbara åtgärder, och om de åtgärder som tagits i bruk vid polisinsättningen har förbättrat situationen. Dessutom bad JO om en utredning om Polisstyrelsen har haft kännedom om saken och vilka åtgärder som eventuellt har vidtagits (6445/2020).

Även preskription av åtalsrätten är en lagstadgad tidsfrist och till åklagarens tjänsteplikt hör att övervaka att ärendet inte preskriberas straffrättsligt under åtalsprövningen. JO ansåg att när man bedömer preskriptionen av åtalsrätten under åtalsprövningen ska man i fråga om förfarandets klandervärdhet beakta åklagarens arbetssituation och hur stor helhet åtalsprövningen gällde (3198/2019).

BJO har på eget initiativ utrett iakttagandet av handläggningstiderna i anslutning till domstolarnas verksamhet. BJO har bett Domstolsverket om en utredning om huruvida de bristfälliga resurserna eller de strukturella omständigheterna har bidragit till att hovrätternas domar fördröjs från den tidsfrist på 30 dagar som avses i RB 24 kap. 17 § 2 mom. och med vilka åtgärder det är möjligt att rätta till situationen (2472/2020). Dessutom har BJO på eget initiativ undersökt i vilken mån lagstiftarens mål för förvaltningsdomstolarna att behandla vissa ärendegrupperns ärenden som brådskande i praktiken uppfylls (omhändertagandeärenden och andra barnskyddsärenden samt ärenden som gäller psykiatrisk sjukvård oberoende av patientens vilja) (8164/2020).

BJO ansåg att den tolv månaders handläggningstidsprognos som Skatteförvaltningen meddelat på sin webbplats i begäran om omprövning av inkomstbeskattningen inte kunde anses vara tillfredsställande. En så lång allmän handläggningstid är problematisk med tanke på kravet på att ett förvaltningsärende ska behandlas snabbt

och utan dröjsmål. I synnerhet den serviceprincip för förvaltningen som ingår i grunderna för god förvaltning förutsätter att rättelseyrkanden avgörs flexibelt och effektivt. En effektiv behandling av rättelseyrkanden har också betydelse vid bedömningen av förverkligandet av en rättvis rättegång. I de fall där ändring söks efter ett rättelseyrkande förlängs den totala handläggningstiden för ärendet. Med tanke på rättsskyddet är det därför viktigt att rättelseyrkandena behandlas snabbt.

BJO fäste dessutom Skatteförvaltningens uppmärksamhet vid att överbelastningen av handläggningen av rättelseyrkanden framhäver skyldigheten att ge kunderna adekvat handledning och rådgivning. På kundens begäran ska man på det sätt som förutsätts i lagen ge en uppskattning av tidpunkten för beslutet och besvara förfrågningar om hur handläggningen framskrider (6549/2019).

I fråga om handläggningstiden för en ansökan om internationellt skydd som behandlades vid Migrationsverket konstaterade JO att ansökan hade varit anhängig vid Migrationsverket cirka 13 månader efter att förvaltningsdomstolen återsänt ansökan, vilket måste anses vara en alltför lång handläggningstid. Handläggningstiden hade påverkats av anhopningen av ärenden som returnerats från förvaltningsdomstolen till Migrationsverket, coronapandemin samt den klagandes egen verksamhet. Migrationsverket hade dock genom olika åtgärder strävat efter att påskynda handläggningen av ansökningarna (5183/2020).

Enligt lagen om konsumenttvistenämnden skall konsumenttvistenämnden ge en rekommendation till avgörande av ärendet med motivering skriftligen senast 90 dagar från det att nämnden har fått tillgång till allt det material som behövs för att avgöra ärendet. I särskilt komplicerade tvistemål kan nämnden enligt prövning förlänga tidsfristen på 90 dagar. I justitieombudsmannens avgörandepraxis har man redan under en längre tid konstaterat att konsumenttvistenämnden inte kan iakta den lagstadgade tidsfristen.

BJO har i sina klagomålsavgöranden (till exempel 7554/2020, 2830/2019) hänvisat till JO:s tidigare avgörande om handläggningstider (4079/2017*), där det konstaterades att de långa handläggnings-

tiderna i sista hand berott på otillräckliga resurser i relation till konsumenttvistenämndens arbetsmängd och förfarande. Trots de utvecklingsprojekt som gjorts och att resurserna ökats har man vid konsumenttvistenämnden fortsättningsvis inte lyckats fullgöra det i lag stadgade kravet på en 90 dagar lång tidsfrist i alla de ärenden där en rekommendation till avgörande ska ges inom denna tid.

I lagen finns en uttrycklig tidsfrist för att ge ett arbetskraftspolitiskt utlåtande. Enligt arbets- och näringsministeriets förordning om arbetskraftspolitiskt utlåtande och uppgifter som ska antecknas i utlåtandet ska ett arbetskraftspolitiskt utlåtande enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa avges utan ogrundat dröjsmål, dock inom 30 dagar från det att sökanden har lämnat in den utredning som behövs för utlåtandet eller när tidsfristen för avgivande av utredning har löpt ut. BJO ansåg att den i arbets- och näringsbyråns utredning nämnda anhopningen till följd av antalet nya kunder inte kan anses vara en godtagbar orsak till att tidsfristerna överskridits. Arbets- och näringsbyrån skulle förbereda sig på saker som kan påverka ordnandet av intervjuer med den arbetssökande och därigenom handläggningen av arbetslöshetsförmånsärenden (1640/2020*).

PERSONALRESURSERS OMFATTNING

Det är av största vikt att myndighetsverksamheten har tillräckliga personalresurser. Om personalresurserna redan från början är knappa, föranleder till exempel personalens oväntade sjuk- och utbildningsfrånvaro betydande problem med smidigheten i myndigheternas verksamhet. Problemen med tillgången till yrkeskunnig personal är också mycket aktuella inom många förvaltningsområden.

Bristerna i personalresurserna inom brottspåföljdsområdet bidrog till att fångarnas fritidsaktiviteter inte kunde genomföras. Resursbristen berodde på oförutsedd sjukfrånvaro för väktare och handledare i periodarbete. BJO ansåg det inte vara godtagbart att fångarna relativt ofta förkastades

möjligheten att delta i aktiviteter av orsaker som i sista hand beror på problem med resursfördelningen i fängelset (313/2020*). Även de sparskyldigheter som ålagts fängelserna har konstaterats inverka menligt på fängelsets praktiska verksamhet (1917/2020).

Utöver att personalresurserna är tillräckliga är det väsentligt att personalen är kompetent och tillräckligt utbildad. Till exempel har Brottspåföljdsmyndigheten genomgått betydande resursnedskärningar och personalen har minskat avsevärt. Dessutom är bristen på kvalificerade väktare ett allvarligt och akut problem. Även Europarådets kommitté mot tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (CPT) fäste uppmärksamhet vid detta under sitt periodiska besök i september 2020.

BJO konstaterade att en ändamålsenlig behandling av fångarna samt ordningen och säkerheten i fängelserna förutsätter att det i fängelserna finns tillräckligt med utbildad och yrkeskunnig personal i styrnings- och övervakningsuppgifter. Det är klart att om man inte kan tillsätta ordinarie väktartjänster med utbildad personal, får man inte heller utbildad personal till visstidsanställningar. De som arbetar med styrnings- och övervakningsuppgifter ska ha beredskap att utföra individuellt närarbete samt förmåga att hantera, förstå och tillägna sig processerna inom brottspåföljdsområdet och juridiska, administrativa och sociala frågor inom brottspåföljdssystemets verkningsområde (4153/2019*).

Frågan om personalresurser tas också upp i ett eget initiativ om avskildhet av minderåriga fångar. BJO har begärt en utredning bland annat om huruvida perspektivet för tillräcklig/effektiviserad övervakning av minderåriga fångar har beaktats i fängelsernas personalresurser och arbetsskiftsplanering (4760/2020).

I ett avgörande som gällde ordnandet av den svenskspråkiga småbarnspedagogiken konstaterade JO att det ingår i det allmännas skyldigheter att bland annat sörja för tillräckliga resurser, så att de grundläggande fri- och rättigheterna, såsom likabehandling, och andra lagstadgade skyldigheter

också förverkligas i praktiken och att staden på egen hand ska sörja för att de språkliga rättigheterna och jämlikheten tillgodoses, samt inom ramen för sin beslutanderätt säkerställa tillräckliga resurser för genomförandet av den småbarnspedagogik som föreskrivs i lagen om småbarnspedagogik.

JO konstaterade att det ur laglighetsövervakningens synvinkel var väsentligt att granska förutom vilka åtgärder staden hade vidtagit i fråga om sin beslutanderätt, även hur staden annars hade strävat efter att förbättra situationen till den del som ärendet inte hörde till stadens egen beslutanderätt. Detta avlägsnade inte i sig lagstridigheten i situationen, men det påverkade klanderkritiken (7233/2019*).

INSPEKTIONSIKTTAGELSER

Vid inspektionerna av ansvarsområdet för miljö och naturresurser vid NTM-centralerna fäste BJO uppmärksamhet vid att myndigheten skall ha tillräckliga resurser för att sköta de lagstadgade uppgifterna. Vid inspektionen observerades att ökningen av årsverken inom hela ansvarsområdet inte följer utvecklingen av antalet anhängiga ärenden på enhetsnivå så att även personalresurserna ökar när antalet anhängiggjorda ärenden ökar. Antalet årsverken i förhållande till antalet anhängiggjorda ärenden var olika mellan enheterna. Vid organiseringen av verksamheten är det också nödvändigt att beakta tjänsteansvarets dimensioner (1442, 1443 och 1445/2020).

Den grundläggande tanken med automatiseringen av de system och funktioner som myndigheterna har tillgång till är att effektivisera myndigheternas verksamhet och för sin del säkerställa att ärendena behandlas på behörigt sätt och dokumenteras. Att lyckas med dessa mål beror dock i hög grad på i vilken tidtabell och omfattning systemen kan tas i bruk hos myndigheten.

Vid inspektionerna av Polisstyrelsen, Brottså följdsmyndighetens centralförvaltningsenhet och avdelningen för kriminalpolitik och straffrätt vid justitieministeriet observerades att finansieringen som beviljades för systemutvecklingsarbetet var mycket begränsad. Systemutvecklingen beviljades ofta finansiering för ett år i sänder, vilket ökade osäkerhetsfaktorerna i anslutning till utvecklingsarbetet. Även den fortsatta utvecklingen efter att systemen togs i bruk kunde vara ett resurslöst delområde. Till exempel i fråga om utvecklingen av ärendehanteringssystemet inom brottspå följdsområdet framförde BJO sin oro över resursbehoven i samband med utvecklingsarbetet och ibruktagandet av systemet (1750/2020, 1040/2020, 1039/2020).

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 5 och ställningstaganden som anknyter till coronaepidemin finns i avsnitt 4.

3.9.1 STÄLLNINGSTAGANDEN

ORDNANDE AV SMÅBARNSPEDAGOGIK PÅ SVENSKA (GRL 6, 16, 17 OCH 19 §)

En situation där ett svenskspråkigt barn inte fick småbarnspedagogik på sitt eget modersmål stred inte bara mot den uttryckliga bestämmelsen i lagen om småbarnspedagogik utan kränkte också barnets i grundlagen tryggade jämlikhet samt sociala, kulturella och språkliga rättigheter.

Det allmänna är skyldigt att sörja för bland annat tillräckliga resurser så att de grundläggande fri- och rättigheterna, såsom jämlikhet, och andra lagstadgade skyldigheter tillgodoses också i praktiken. I grundlagen betonas särskilt likabehandling av barn (7233/2019*).

RIMLIGA ANPASSNINGAR I STUDENTEXAMEN (GRL 6 OCH 16 §)

Enligt lagen om studentexamen kan examinanden bland annat på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning avlägga studentexamensproven på avvikande sätt. Studentexamensnämnden beslutar på ansökan om användning av specialarrangemang. I plötsliga och oförutsägbara situationer kan även rektorn besluta om användning av specialarrangemang.

Om examinandens provprestation har försämrats på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning och specialarrangemang inte kan anses tillräckliga för att trygga examinandens förutsättningar att avlägga provet på lika villkor som de andra examinanderna, kan Studentexamensnämnden dessutom beakta detta i bedömningen av provprestationer.

FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning förpliktar till rimliga anpassningar för personer med funktionsnedsättning i enlighet med deras individuella behov. Anpassningarna varierar från fall till fall och ska i den aktuella konkreta situationen tillgodose behoven hos personen med funktionsnedsättning.

Studentexamensnämnden har i samband med revideringen av bestämmelserna om studentexamen utvecklat sina anvisningar och utarbetandet av uppgifterna för examen så att provet är tillgängligt för så många specialgrupper som möjligt.

Ställföreträdaren för BJO föreslog för nämnden att anvisningarna vidareutvecklas så att utbudet av metoder för rimliga anpassningar inte i onödan begränsas på förhand. Vid bedömningen av provprestationen skulle man uttryckligen kunna beakta att de rimliga anpassningarna är otillräckliga. Dessutom borde beaktandet av faktorer som försämrar provprestationen vid bedömning-

en av provet omfatta även andra situationer än att examinandan får ett underkänt vitsord i provet (2356/2019*).

NÖDSAMTAL OCH RÄTTEN TILL LIV (GrL 7 §)

En grundläggande rättighet som tryggas i en riskbedömning som görs på basis av ett nödsamtal kan vara rätten till liv som tryggas i 7 § i grundlagen. Rätten till liv kan leda till en allmän skyldighet för den offentliga makten att vidta sådana åtgärder som främjar förutsättningarna för livet.

En sådan åtgärd kan anses vara att anvisningar om hantering, förmedling och skötsel av de uppgifter som en myndighet som deltar i nödcentralsverksamheten ger är så tydliga och klara som möjligt (3386/2019*).

Med tanke på den grundläggande rättigheten som gäller rätten till liv är det också motiverat att när bedömningen av hur brådskande en uppgift är gäller en tolkningsbar situation där det kan vara fråga om ett hot mot livet, används en skyndsamhetsklass som ger snabbare hjälp (3109/2019*).

RÖRELSEFRIHET OCH SKYDD FÖR FAMILJELIVET UNDER DEN TID NYLANDS GRÄNSER VAR STÄNGDA (GrL 7, 9 OCH 10 §)

Enligt den tillämpningsförfordning som utfärdats med stöd av beredskapslagen fick polisen inte hindra en person som åberopade de nödvändiga orsaker som anges i förordningen att röra sig. Enligt JO kunde polisen förhindra att gränsen överskreds endast i fall där det var uppenbart att det inte var fråga om ett sådant nödvändigt skäl som avses i förordningen.

Den klagande hade åberopat behovet av att hjälpa sin 86-åriga far som bodde ensam och hörde till riskgruppen med att skaffa livsmedel och vid behov läkemedel. Eftersom en nära anhörigs behov av omsorg var en i förordningen nämnd tillåten grund att överskrida landskapsgränsen, borde den klagandes resa till fadern inte ha förhindrats (3213/2020*).

BEGRÄNSNING AV GRÄNSTRAFIKEN (GrL 9 §)

För att förverkliga statsrådets målbild hade gränsbevakningsmyndigheterna krävt att personer som hade för avsikt att överskrida gränsen hade en sådan nödvändig orsak till gränsöverskridningen som statsrådet fastställt i sina beslutshandlingar. I detta sammanhang hade man dock inte lyft fram innehållet i den rättighet att resa in i och ut ur landet som föreskrivs i grundlagen. Många personer som hade för avsikt att överskrida gränsen hade med fog kunnat få en uppfattning om att det inte var tillåtet att lämna landet.

Å andra sidan hade det även förekommit oklarheter i verkställandet av inreserätten. Den grundlagsenliga inrese- och utreserätten bekräftar på basis av sin normhierarkiska ställning att de föreslagna resebegränsningarna endast är rekommendationer. Å andra sidan tryggas de grundläggande fri- och rättigheterna även mot ingripande som inte grundar sig på lag. De rättsnormer som gäller myndighetens förfarande och befogenheter och som ingriper i individens rättsliga ställning ska vara på lagnivå (3257/2020*).

MEDDELANDE OM LÄSNING AV BREVVÄXLING MELLAN TVÅ FÅNGAR (GrL 10 §)

Genom att läsa korrespondens ingriper man i den hemlighet i fråga om förtroliga meddelanden som garanteras i 10 § i grundlagen. En myndighet kan låta bli att anmäla en åtgärd genom vilken man ingriper i skyddet för privatlivet endast om det uttryckligen föreskrivs om detta. Läsning av en brevväxling mellan två fångar ska meddelas bägge parter även i ett fall där grunden för läsningen anknyter till endast den ena av dem (5348/2019*).

POLISENS TILLTRÄDE TILL HEMFRIDSSKYDDADE PLATSER (GrL 10 §)

En person hade gripits i en bostad som omfattas av hemfridsskyddet eftersom polisen på grund av en störning i Alko Ab:s butik hade bedömt att det är sannolikt att personen skulle orsaka betydan-

störning eller fara för den allmänna ordningen och säkerheten.

Enligt JO är det på grund av skyddet av den grundläggande fri- och rättigheten hemfrid juridiskt stor skillnad huruvida avlägsnandet från platsen eller gripandet sker inom ramen för hemfriden eller på en offentlig plats. JO ansåg det inte vara tillfredsställande med tanke på förutsättningarna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna att polisens befogenheter inom hemfriden inte framgick av ordalydelsen i den gällande bestämmelsen, utan endast av förarbetena till den tidigare bestämmelsen.

Dessutom konstaterade JO att polisen ska ha en lagstadgad behörighetsgrund för tillträde till hemfriden. I lagen fanns ingen bestämmelse med stöd av vilken polisen på basis av det skydd av den allmänna ordningen eller säkerheten som föreskrivs i 2 kap. 10 § i polislagen kan gå till en plats som omfattas av hemfriden för att avlägsna en person från platsen eller gripa en person (6314/2019*).

PERSONUPPGIFTERNAS ÄNDAMÅLSBUNDENHET (GrL 10 §)

Polisen hade använt ett fotografi av en person i passregistret för att utreda identiteten hos en person som fotograferats i samband med den automatiska övervakningen och som misstänkts ha gjort sig skyldig till en trafikförseelse.

JO ansåg att det med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna och på konsekvensen i bestämmelsen som berörde ärendet att den mest motiverade tolkningen var att uppgifterna i passregistret inte ska användas för att utreda en trafikförseelse.

Dessutom konstaterade JO att intresset att utreda en trafikförseelse inte är så vägande att det för att utreda identiteten för en person som fotograferats i samband med den automatiska trafikövervakningen skulle vara motiverat att avvika från personuppgifternas ändamålsbundenhet (6632/2019*).

ÖVERVAKNING AV MÖTESBEGRÄNSNINGAR (GrL 13 §)

JO betonade att myndigheterna endast kan använda lagstadgade befogenheter för att begränsa coronaepidemin. Statsrådets riktlinjer eller rekommendationer har inte gett polisen några ytterligare befogenheter.

I 58 § om begränsning av sammankomster i lagen om smittsamma sjukdomar avses allmänna sammankomster och offentliga tillställningar enligt lagen om sammankomster. Denna bestämmelse som ingriper i de grundläggande rättigheterna kan inte i strid med formuleringen tolkas så att den omfattar alla tillställningar som samlar människor.

Polislagen gör det möjligt att ingripa i situationer som konkret äventyrar den allmänna ordningen och säkerheten. Det är dock inte motiverat att tolka bestämmelserna om befogenheter i polislagen så att de möjliggör åtgärder som ingriper i de grundläggande fri- och rättigheterna i syfte att förhindra att en smittsam sjukdom sprids om speciallagstiftningen (lagen om smittsamma sjukdomar) inte ger möjligheter till åtgärderna i fråga (2678/2020*).

REGISTRERING AV EN MINDERÅRIG ENSKILD NÄRINGSIDKARE (GrL 18 §)

Bestämmelserna gällande ett omyndigt barns rätt att idka näringsverksamhet lämnar rum för tolkning ur de grundläggande rättigheternas synvinkel. Med stöd av bestämmelserna kan man dra slutsatsen att om det inte är fråga om en anmälningspliktig näring krävs inte intressebevakarens, till exempel vårdnadshavarens, samtycke för att idka näringen.

Utöver den näringsrättsliga regleringen ska ärendet bedömas i ljuset av lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt. Enligt lagen om förmyndarverksamhet får en omyndig företa rättshandlingar som med beaktande av omständigheterna är sedvanliga och av mindre betydelse.

Frågan om huruvida registreringen som enskild näringsidkare i sig är en sedvanlig rättshandling av mindre betydelse lämnar i sig rum för tolkning med beaktande av att registreringen inte har någon direkt rättsgivande verkan. För att skydda barnets rättigheter och trygga barnets ekonomiska säkerhet är det dock skäl att bedöma registreringens faktiska konsekvenser, som följer av att näringsverksamheten inleds och är beroende av verksamhetens omfattning och karaktär (5025/2019*).

RÄTTVIS RÄTTEGÅNG I BESVÄRSNÄMNDEN FÖR SOCIAL TRYGGHET (GRL 21 §)

Enligt JO:s uppfattning hade hörandet av den klagande som part inte genomförts i enlighet med kraven på en rättvis rättegång som tryggas i förvaltningsprocesslagen och 21 § i grundlagen, då klaganden inte hade informerats om eller getts tillfälle att uttala sig om en besvärsskrift och ett läkarutlåtande som klaganden hade lämnat in till FPA i ett annat ärende och som hade fogats till FPA:s besvärslåtande och som hade kunnat påverka avgörandet av ärendet.

Besvärsnämnden för social trygghet (Samu) hade kommit överens med FPA om att FPA ska se till att den klagande hörs med anledning av FPA:s besvärslåtande. Enligt JO kan förfaringssättet allvarligt äventyra förverkligandet av en rättvis rättegång. Detta kan ske om FPA till sitt utlåtande till Samu fogar handlingar om vilka klaganden inte hörs eller ens får information om att har inkluderats i rättegångsmaterialet. På basis av utredningarna går man till väga på detta sätt enligt vedertagen praxis när det är fråga om handlingar som klaganden själv lämnat in till FPA i ett annat ärende. Enligt Samu har det ingen betydelse för vilket ändamål handlingen tidigare har lämnats in till FPA (1904/2019*).

AVFÖRANDE AV AKTIEBOLAG UR HANDELSREGISTRET (GRL 21 §)

BJO fäste uppmärksamhet vid oklarheterna vad gäller reglering av rättsmedel som gäller avförande av registeranteckning.

Rättsskyddssystemet gällande anteckningar i handelsregistret lämnar rum för tolkning. Såsom högsta förvaltningsdomstolen konstaterat i sitt beslut (HFD 2012:91) är det fråga om ett överklagbart förvaltningsbeslut även i fall där bolaget avförs ur registret. I sådana fall bör man överväga vilket slags förvaltningsbeslut jämte besvärshantering som ska fattas om avförande ur registret för att möjliggöra användande av en lagenlig metod för ändringssökande (1737/2019*).

3.10

Klagomål mot Finland som behandlades vid Europadomstolen år 2020

År 2020 registrerades vid Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) sammanlagt 120 nya klagomål mot Finland som framskridit till den juridiska sammansättningen (föregående år 131). Finlands regering ombads avge yttrande i fem (4) fall. Vid årsskiftet pågick 35 (19) 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 (med tre domare) 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 stor andel av de klagomål som gäller Finland som görs till Europadomstolen tas inte upp till prövning. Sammanlagt 103 (131) mål som berörde Finland avvisades eller avskrevs under 2020. År 2020 meddelade Europadomstolen en dom som gällde Finland (två domar 2019, inga domar 2018, två domar 2017). Där konstaterades en kränkning av artikel 2 i konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna (rätten till liv).

I den fällande domen mot Finland (*Kotilainen m.fl. v. Finland*, 62439/12, 17.9.2020) var det fråga om förfaranden och försummelser i anslutning till ett skjutvapentillstånd för den unga man som

gjort sig skyldig till skolskjutningen i Kauhajoki 2008 vid den lokala polisen före gärningen. Europadomstolen ansåg att återkallande av vapentillståndet och beslagtagande av vapnet skulle ha varit en rimlig försiktighetsåtgärd i en situation där det på grund av omständigheter som kommit till polisens kännedom väckts misstanke om gärningsmannens lämplighet för innehav av farligt skjutvapen. Därför ansåg Europadomstolen att de nationella myndigheterna inte hade iakttagit den särskilda aktsamhetsplikt som ankommer på dem på grund av den särskilt stora risken för liv vid olämplig användning av skjutvapen. Därför ansåg Europadomstolen att finska staten hade brutit mot de centrala positiva förpliktelserna som grundar sig på artikel 2 i människorättskonventionen. I fråga om de ersättningsanspråk som framställdes i ärendet delade Europadomstolen in dem som överklagat i tio olika hushåll och bestämde att staten ska betala dem som hör till det första hushållet (*Kotilainen*) 31 571 euro i ersättning för materiell skada samt varje annat hushåll en ersättning på 30 000 euro för immateriell skada. Dessutom bestämdes att de som överklagat ska ersättas för rättegångskostnader.

I oktober 2020 väckte statsåklagaren åtal för grovt bedrägeri och grov förfalskning i ett ärende som gäller Europadomstolens dom mot Finland av den 14 november 2019 (*N.A. v. Finland*, 25244/18). I domen ansåg Europadomstolen att Finland hade brutit mot konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna i december 2017 i samband med avvisningen av en asylsökande till Irak som påstås ha dödats strax efter återkomsten till Irak. Finland ålades samtidigt att betala ersättningar till den kvinna som anfört klagomålet gällande de mänskliga rättigheterna. Enligt åtalen var de uppgifter som lämnades till Europadomstolen om en asylsökandes död emellertid osanna och de

skriftliga bevisen i ärendet förfalskade. Tingsrätten dömde de åtalade till ovillkorliga fängelsestraff den 11 februari 2021.

Vid utgången av 2020 har Europadomstolen meddelat sammanlagt 191 domar som berört Finland. Under den tid Finland varit medlemsstat har Europadomstolen avkunnat ett påfallande stort antal fällande domar mot Finland, sammanlagt 142 stycken (ca 75 % av alla domar). Av dem har 99 varit fällande domar i ärenden som gällt en rättsgångs 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 142, varav sju meddelades 2020.

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

Ministerkommittén kan vid behov hänskjuta verkställighetsfrågor till Europadomstolen för avgörande. Staterna ska inom sex månader från det att Europadomstolens dom blivit slutgiltig lämna antingen en handlingsrapport eller en verksamhetsplan, dvs. rapportera om verkställda och/eller planerade åtgärder. Rapporterna publiceras på ministerkommitténs webbplats.

Under berättelseåret har två nya övervakningsärenden inletts. Sammanlagt 31 domar som berörde Finland förblev anhängiga i övervakningssammanhang (föregående år 29).

4 ÄRENDEN SOM GÄLLER CORONAVIRUSET



4.1

Allmän beskrivning

4.1.1

BESKRIVNING AV SITUATIONEN

Lunginflammationer som bekräftades vara orsakade av det nya coronaviruset SARS-CoV-2 konstaterades i Kina i december 2019. Sjukdomen COVID-19 som orsakas av viruset började sprida sig snabbt i världen. Världshälsoorganisationen WHO utlyste COVID-19-epidemin till en pandemi 11.3.2020.

Coronavirusepidemin nådde Finland i mars 2020. 16.3.2020 konstaterade statsrådet i samverkan med republikens president att undantagsförhållanden råder i Finland på grund av coronavirusutbrottet. Statsrådet utfärdade de första förordningarna om införande av befogenheter i enlighet med beredskapslagen 17.3.2020. Dessutom utfärdade statsrådet flera andra ibruktagningsförordningar och förordningar om fortsatt utövande av befogenheter, som överlämnades till riksdagen för granskning. Fyra tillämpningsförordningar utfärdades på basis av beredskapslagens förordning om införande av befogenheter och nya tillämpningsförordningar om fortsättning utfärdades på basis av respektive förordning om fortsatt utövande av befogenheter.

De befogenheter som infördes gällde verksamheten inom social- och hälsovården, arbetslivet, undervisningen och utbildningen samt begränsningen av rörligheten i Nyland. Införandet av beredskapslagens befogenheter grundade sig på bedömningen att befogenheterna var nödvändiga för att skydda befolkningen mot följderna av en mycket utbredd smittsam sjukdom samt för att trygga tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna under undantagsförhållanden. Det främsta målet har varit att förhindra spridningen av viruset, att skydda specialgrupper samt att säkerställa att personalen inom social- och hälsovården är tillräck-



lig och att det finns kapacitet för intensivvård i en krissituation.

Undantagsförhållandena förklarades upphört 15.6.2020. Beslutet trädde i kraft följande dag. I samband med detta ansåg statsrådet att pandemin kunde hanteras med myndigheternas lagliga befogenheter, dvs. i enlighet med de befogenheter i lagstiftningen som gäller under normala förhållanden. Befogenheter lades till bland annat till lagen om smittsamma sjukdomar samt till lagstiftningen som gäller undervisning och förplägnadsrörelsens verksamhet under normala förhållanden.

Coronaviruset har orsakat enorma samhälls- och ekonomiska störningar och förändringar på global nivå. Även om Finland i en internationell jämförelse har klarat pandemin bra, har sjukdomen även i Finland haft mycket stora effekter på väldigt många nivåer. Epidemin har också haft stora sociala och hälsomässiga konsekvenser som ännu inte ens är kända till alla delar.

COVID-19-epidemin försatte samhället och myndighetsverksamheten i en aldrig tidigare skadad situation. Situationen avancerade snabbt och bekämpningen av allvarliga hot krävde snabba åtgärder av myndigheterna för att skydda befolkningens liv och hälsa. Myndigheterna hade mycket litet tid på sig att planera och genomföra sådana åtgärder som krävdes på grund av epidemin. Beslut måste också fattas när forskningsinforma-

tionen om sjukdomen och dess spridning var begränsad och bristfällig. Myndigheterna förväntades också sätta upp riktlinjer och utföra åtgärder i snabb takt.

På grund av sin karaktär och virusets smittmekanismer krävde epidemin ett kraftigt ingripande i människors liv och grundläggande fri- och rättigheter. Det blev nödvändigt att begränsa bland annat rörelsefriheten och näringsfriheten på ett aldrig tidigare skådat sätt. Myndigheterna förutsattes bedöma förutsättningarna för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna samt göra krävande överväganden mellan olika grundläggande fri- och rättigheter. Även i denna situation hade myndigheterna endast de lagstadgade befogenheterna till sitt förfogande, även om många andra metoder kunde ha varit effektiva för att bekämpa epidemin.

Epidemisituationen visade att den gällande lagstiftningen inte var tillfredsställande till alla delar och att den inte på bästa sätt möjliggjorde nödvändiga åtgärder för att bekämpa epidemin. Därför har man strävat efter att utveckla lagstiftningen under epidemitiden. Myndigheterna gav också många olika anvisningar och rekommendationer under epidemin. I laglighetsövervakningen observerades att den rättsliga karaktären hos myndigheternas anvisningar, rekommendationer och föreskrifter ibland var oklar.

4.1.2 KONSEKVENSER FÖR VERKSAMHETEN VID JUSTITIEOMBUDSMANNENS KANSLI

Situationen som berodde på COVID-19 var också oförutsedd och aldrig tidigare skådad vid justitieombudsmannens kansli och vid laglighetsövervakningen. Detta ledde till stora förändringar i ärendena som behandlades och i arbetssätten. JO har fått klagomål om myndigheternas verksamhet sedan början av epidemin. Epidemisituationen gav också anledning att utreda ärenden på eget initiativ. Nästan tusen (953) laglighetsövervakningsärenden som på ett eller annat sätt hänförde sig till COVID-19-epidemin inkom under verksamhetsåret. Ärendena var mycket varierande och

innehöll frågor med anknytning till nästan alla förvaltningsområden. Utöver de frågor som gällde epidemin behandlades naturligtvis även andra slags s.k. vanliga laglighetsövervakningsärenden. Trots det ökade antalet klagomål kunde målet för handläggningstiderna uppnås i slutet av året, då man inte hade ett enda klagomålsärende som var äldre än ett år.

Laglighetsövervakningsärenden i anslutning till COVID-19-epidemin (klagomål + egna initiativ)

Anhängiggjorda	Avgjorda	Åtgärdsavgöranden	Åtgärdsprocent
953	611	109	17,84

Coronavirusepidemin och restriktionerna som den föranledde gav upphov till nya juridiska frågeställningar inom laglighetsövervakningen. Många av restriktionerna som infördes för att bekämpa epidemin, såsom begränsningarna av rörelsefriheten och besöksförbuden i olika anstalter, påverkade individens grundläggande fri- och rättigheter i hög grad. Restriktionerna påverkade också ofta de mest utsatta grupperna i samhället, såsom äldre eller personer med funktionsnedsättning, genom att ytterligare försvåra deras ställning. Laglighetsövervakningens betydelse framhövs under sådana omständigheter. Därför strävade man efter att i tillsynsärenden som gällde epidemin sätta tyngdpunkten på frågor där risken var stor för att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna äventyras. Målet var att identifiera och snabbt ingripa i sådana situationer.

Eftersom coronavirusepidemin gällde hela samhället i mycket stor omfattning, krävde den mer informationsutbyte och samarbete än vanligt inom flera förvaltningsområden, samt avtal om arbetsfördelningen mellan olika myndigheter. Justitieombudsmannens kansli deltog också i det internationella samarbetet, där man bland annat diskuterade de utmaningar som epidemisituationen medför för övervakningen och de nya metoder som tas i bruk i inspektionsverksamheten. Kundenservicen vid justitieombudsmannens kansli begränsades på grund av coronavirussituatio-

nen så att inga personliga möten med kunderna ordnades. Dokumenten togs emot och kunderna betjänades per telefon på normalt sätt. De offentliga tillställningar i anslutning till JO:s 100-årsjubileum som planerats för verksamhetsåret måste ställas in på grund av epidemin. Personalen vid justitieombudsmannens kansli övergick i stor utsträckning till distansarbete i mars, vilket var utmanande för verksamhetsprocesserna och det övriga arbetet. Det omfattande distansarbetet gick bra ur teknisk synvinkel och med tanke på resultatet.

4.1.3 KLAGOMÅL

931 klagomål som gällde COVID-19-epidemin inkom under verksamhetsåret. 601 av dessa ärenden avgjordes. De förvaltningsområden som gav upphov till de flesta klagomålen var undervisning, socialvård och hälsovård. Klagomål riktades dock till nästan alla förvaltningsområden. Innehållet i klagomålen och deras särdrag inom olika förvaltningsområden beskrivs närmare och per sektor i punkt 4.2.

Antalet klagomål i anslutning till COVID-19-epidemin per förvaltningsområde

Förvaltningsområde	Anhängiggjorda	Avgjorda
Undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde	214	89
Socialvård	150	88
Hälso- och sjukvård	125	74
De högsta statsorganen	93	89
Arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde	87	57
Brottpåföljdsbranschen	66	53
Försvarsministeriets förvaltningsområde	45	37
Polisen	39	18
Socialförsäkring	24	21
Kommunikationsministeriets förvaltningsområde	23	21
Kommunalförvaltning	14	12
Utlännings- och medborgarskapsärenden	13	12
Utsökning	9	6
Övriga förvaltningsområden	4	4
Miljöministeriets förvaltningsområde	4	4
Rättskipning	4	3
Utrikesministeriets förvaltningsområde	4	1
Beskattning	3	3
Inrikesministeriets förvaltningsområde	2	2
Intressebevakning	1	0
Justitieministeriets förvaltningsområde	1	0
Finansministeriets förvaltningsområde	1	0

4.1.4 EGNA INITIATIV

COVID-19-epidemin gav anledning att utreda flera frågor på justitieombudsmannens eget initiativ. Sammanlagt 22 egna initiativ togs inom olika förvaltningsområden. Dessa gällde bland annat restriktioner inom äldreomsorgen, FPA:s service under epidemin, övervakningen vid de inre gränserna, förvaring av utlänningar och skolbespising. 10 av de ärenden som tagits på eget initiativ avgjordes. Ärendena som behandlades på eget initiativ beskrivs närmare och per sektor i punkt 4.2.

4.1.5 INSPEKTIONER

Inspektionerna är en viktig del av laglighetsövervakningen. Epidemisituationen påverkade inspektionsverksamheten vid justitieombudsmannens kansli i hög grad. Inspektionsobjekten kunde knappast alls besökas under verksamhetsåret av hänsyn till inspektionsobjektens och inspektörernas säkerhet. Situationen ledde till att man såg över möjligheterna att genomföra inspektionerna på annat sätt än genom att besöka inspektionsobjektet fysiskt. Vissa inspektioner genomfördes via distansförbindelser. De boende, anhöriga och personalen hördes per telefon och ledningen via videoförbindelse. Information inhämtades också i skriftlig form från inspektionsobjekten eller olika intressentgrupper. Skyddad videoförbindelse från Polisstyrelsens lokaler användes vid vissa inspektioner som gällde polisobjekt. Utvecklingen av alternativa och säkra inspektionsmetoder fortsätter och inspektionsverksamheten utökas i fortsättningen i den utsträckning och inom den tidsram som är säker. Även internationella rön utnyttjas när man utvecklar inspektionsverksamheten.

28 inspektioner gjordes under verksamhetsåret, medan de var över hundra året innan. De flesta inspektionerna (10) gällde socialvården. Den genomförda inspektionsverksamheten beskrivs närmare och per sektor i avsnitt 4.2. Inspektionsverksamheten beskrivs också i avsnitt 3.5 (Nationellt besöksorgan mot tortyr).

4.1.6 UTLÅTANDEN

Ett tiotal utlåtanden om COVID-19-epidemin gavs under verksamhetsåret. I mars gav justitieombudsmannen tre utlåtanden om statsrådets första förordningar om införande eller tillämpning av befogenheter i enlighet med beredskapslagen. JO gav dessutom utlåtanden om bland annat statsrådets förordning om kommunens rätt att avvika från tidsfristerna för icke-brådskande vård inom hälso- och sjukvården och från bedömningarna av servicebehovet inom socialvården, samt om förslaget att ta i bruk en kontaktspårningsapplikation som stöd för hanteringen av COVID-19-epidemin (den s.k. coronablinkern).

4.2

Ärenden som gäller coronaviruset enligt sakområden

4.2.1

DOMSTOLAR

Konsekvenserna av pandemin syntes i domstolarna i form av inställda sammanträden, ökad användning av distansförbindelser samt processledningsrelaterade åtgärder och rekommendationer för användningen av säkerhetsavstånd och munskydd. De nämnda åtgärderna, eller förlängningen av sammanträden trots de allmänna restriktionerna, ledde dock inte till fler än tre klagomål till justitieombudsmannen. Klagomålen föranledde inga åtgärder. Inställda och flyttade sammanträden hade dock en uppenbar negativ inverkan på domstolarnas behandlingstider, vilket senare kan leda till att antalet klagomål om förseningar ökar.

4.2.2

POLISEN

Ett trettiotal klagomål om polisens agerande gjordes i anslutning till coronavirusepidemin. De flesta klagomålen gällde övervakningen av mötesrestriktionerna och avspärrningen av Nyland. JO Jämskeläinen utredde dessa frågor också på eget initiativ. Vissa av klagomålen handlade också om att det blivit svårare att utträta ärenden och att behandlingen av ärenden fördröjts i och med epidemin. Endast en del av ärendena hann avgöras under verksamhetsåret.

Polisens laglighetsövervakning påverkades mest av att inspektionerna inte kunde utföras på ort och ställe, varmed till exempel de planerade inspektionerna av polisfängelserna måste flyttas fram. Inspektionerna av polisrättningarna i Lappland och Österbotten utfördes genom dokumentinspektion och per videoförbindelse. Inspektionerna granskade bland annat hur polisrättningarna hade förberett sig på coronavirusepidemin och hur den hade påverkat funktionerna.

Enligt de uppgifter som JO fick hade man lyckats undvika smitta inom polisens personal rätt väl genom att skilja åt funktioner och använda sig av andra förberedande åtgärder. Vid inspektionen av polisrättningen i Österbotten framkom det dock att massexponeringar hade lett till karantän för 60–70 polismän och att man tillfälligt hade tvingats stänga polisfängelset i Seinäjoki.

POLISSTYRELSENS TOLKNING AV MÖTESRESTRIKTIONERNA VAR FÖR BRED

JO Jämskeläinen tog på eget initiativ 2678/2020* ställning till tolkningar av övervakningen av mötesbegränsningar utifrån Polisstyrelsens styrningsbrev våren 2020. JO ansåg inte att tolkningarna var juridiskt hållbara till alla delar. Enligt brevet hade polisen kunnat ingripa även i andra tillställningar än de allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar som avses i lagen om sammankomster.

JO framhöll att även om många metoder kan vara effektiva för att begränsa epidemin, kan myndigheterna endast använda befogenheter som grundar sig på lag. Statsrådets riktlinjer eller rekommendationer har inte gett polisen några ytterligare befogenheter.

58 § i lagen om smittsamma sjukdomar kan inte tolkas i strid med sin tydliga formulering, så att den skulle omfatta vilka tillställningar som helst där det samlas folk. Mötesrestriktionerna som fastställts av regionförvaltningsverken kan endast gälla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar enligt lagen om sammankomster. I fråga om mötesbegränsningarna har polisens behörighet grundat sig på lagen om sammankomster.

Dessutom möjliggör polislagen i övrigt ingripande i situationer som konkret äventyrar den allmänna ordningen och säkerheten – då har antalet

närvarande i princip ingen betydelse. Det är dock inte motiverat att tolka bestämmelserna om befohgenheter i polislagen så att de möjliggör åtgärder som ingriper i de grundläggande fri- och rättigheterna i syfte att förhindra att en smittsam sjukdom sprids, om speciallagstiftningen (lagen om smittsamma sjukdomar) inte ger möjligheter till åtgärder i fråga.

JO konstaterade att situationen särskilt på våren var ny för alla myndigheter och att bekämpningen av allvarliga hot krävde snabba åtgärder. Polisstyrelsen hade senare ändrat sitt styrningsbrev som varit föremål för utredningen i detta ärende, så att det i stor utsträckning motsvarade JO:s uppfattning. Av dessa orsaker ansåg JO det vara tillräckligt att delge Polisstyrelsen sin uppfattning.

Övervakningen av mötesrestriktionerna omfattade också ett tjugotal klagomål i anslutning till demonstrationen Black Lives Matter som ordnades i juni 2020. Ärendena behandlas fortfarande.

OGRUNDADE BÖTESYRKANDEN VID ÖVERVAKNINGEN AV AVSPÄRRNINGEN AV NYLAND

JO utredde på eget initiativ 2464/2020* polisens bötfällningspraxis vid övervakningen av Nylands landskapsgräns.

Det blev förbjudet att passera den nyländska landskapsgränsen utan nödvändig grund med hänvisning till statsrådets förordning, som utfärdats med stöd av beredskapslagen. Brott mot detta förbud var också straffbart. Av utredningen framgick att polisen hade gett flera ogrundade bötesyrkanden om försök att passera landskapsgränsen.

Enligt övervakningsoperationens riktlinjer skulle sådana personer som avvisats en gång, och som gjorde ett nytt försök att passera landskapsgränsen utan godtagbar orsak, ges ett bötesyrkande för brott mot beredskapslagen. Enligt strafflagen straffas försök till brott dock endast om försöket är straffbart i bestämmelsen om uppsåtligt brott. Försök till brott mot begränsningen i rörelsefriheten som utfärdats med stöd av beredskaps-

lagen är dock inte straffbart. En fast föresats eller ens ett upprepat försök att passera landskapsgränsen i strid med statsrådets förordning har således inte varit straffbart.

Polisens bötesyrkanden var inte slutliga avgöranden i ärendet, utan de slutliga avgörandena fattas av åklagaren. JO ansåg det motiverat att åklagarna noggrant går igenom alla fall där ett bötesyrkande för brott mot beredskapslagen har getts och säkerställer att ett lagenligt avgörande har fattats (eller ska fattas).

Riksåklagaren meddelade i augusti 2020 att de flesta strafforderna för brott mot beredskapslagen hade varit lagenliga. Ingen strafforder hade utfärdats för felaktiga bötesyrkanden. En preciserande beskrivning av gärningen hade fogats till vissa bötesärenden. Enskilda mottagare av en strafforder hade anfört besvär i tingsrätten. Riksåklagaren meddelade att hen gör åtminstone en ansökan om hävning till högsta domstolen.

RESA FRÅN NYLAND HINDRADES UTAN GRUND

Sju klagomål inkom om polisens agerande vid övervakningen av den nyländska gränsen. En av dem (3213/2020*) gav anledning att klandra polisens förfarande när den klagande inte fick passera landskapsgränsen. I det aktuella fallet hade den klagande motiverat sitt behov med behovet av att hjälpa sin ensamboende 86-årige far, som tillhörde riskgruppen, med att skaffa livsmedel samt vid behov läkemedel.

Förordningen som gällde avspärrningen av Nyland nämnde uttryckligen behovet av vård av en nära anhörig som en grund för att få passera landskapsgränsen. Enligt JO:s uppfattning var det inte meningen att förordningen skulle förhindra en nära anhörigs resa, åtminstone inte enbart med motiveringen att myndigheterna eventuellt kunde vara till hjälp i stället. JO ansåg att behovet av omvårdnad i detta fall till sin kvalitet hade uppfyllt nödvändighetskriterierna för att få passera gränsen med särskild hänsyn till åldern hos den klagandes far och myndigheternas dåvarande rekommendationer till riskgrupperna om att undvika närkontakt.

Enligt förordningen får en resa för personen som åberopar en i förordningen avsedd nödvändig orsak inte hindras. Enligt JO kunde polisen förhindra att gränsen överskreds endast när det var uppenbart att det inte var fråga om ett sådant nödvändigt skäl som avses i förordningen. Klagandens uppfattning om att resan var nödvändig på grund av en nära anhörigs behov av omsorg var inte uppenbart oggrundad. JO ansåg att det inte hade framförts sådana grunder i ärendet att det hade varit motiverat att förhindra den klagandes resa till sin far. Överkonstapeln hade dock uppenbarligen agerat enligt de anvisningar hen fått och hens beslut var inte godtyckligt. JO ansåg det vara tillräckligt att delge överkonstapeln sin uppfattning.

Polisen kritiserades också i ärende 2792/2020*, där sex personer som tagits i förvar hade placerats i samma cell för sju timmar i mars 2020.

4.2.3 FÖRSVARET OCH GRÄNSBEVAKNINGEN

Försvarsmakten har inte varit den primära aktören i bekämpningen av coronaviruset och dess roll har främst handlat om att stöda andra myndigheter. Till exempel gav man handräckning till polisen för avgränsningen av Nyland och har erbjudit hjälp för rengöring av skyddsutrustning.

Gränsbevakningsväsendet har agerat verkställande myndighet i genomförandet av gränsövervakningen när man återinförde gränskontrollerna vid de inre gränserna för viss tid. Tiotals klagomål om Gränsbevakningsväsendets förfarande lämnades in till de högsta laglighetsövervakarna, närmast gällande Finlands västra gräns. Flera medborgare som lämnat in klagomål upplevde att Gränsbevakningsväsendet förbjöd att de passerar gränsen trots att det inte fanns någon rättslig grund för detta.

BEGRÄNSNING AV GRÄNSTRAFIKEN

BJO Pölönen ansåg att det till vissa delar uppstått förvirring i fråga om rekommendationer och förpliktande order i början av återinförandet av

gränskontroller vid de inre gränserna. När en myndighet ger en medborgare en förpliktande befallning eller order ska detta alltid grunda sig på en bestämmelse om behörighet som föreskrivs i lag. Vid behov ska man också klargöra för medborgaren huruvida det är fråga om en förpliktande order eller enbart en myndighetsrekommendation.

Kontrollerna vid de inre gränserna återinfördes i enlighet med statsrådets beslut på det sätt som avses i kodexen om Schengengränserna, och gränstrafiken begränsades på grund av hotet mot Finlands inre säkerhet till följd av COVID-19-epidemin. Statsrådet ville förhindra spridningen av coronaviruset, skydda riskgrupper och förhindra att hälso- och sjukvården överbelastas och på så sätt trygga alla medborgares liv och hälsa. Statsrådet fastställde de tillåtna gränsövergångsställena och trafikformerna vid dem, samt de tillåtna ändamålen för gränsövergång. Gränsövervakningen vid Finlands västra landgräns och de gränskontroller som hör till den ändrades i enlighet med detta genom att till dem foga de element som kartlägger resans syften och hälsosituationen så som statsrådets beslut förutsätter. Gränsbevakningsväsendet hade rollen som verkställande myndighet för det tillfälliga återupprättandet av kontroller vid de inre gränserna.

Verksamheten som syftade till att medvetet begränsa gränstrafiken hade enligt klagomålen och den offentliga debatten orsakat stor ovisshet om huruvida det överhuvudtaget var tillåtet att passera gränsen eller inte. Med beaktande av 9 § i grundlagen, samt fri rörlighet i enighet med unionsrätten, medförde riktlinjerna oundvikliga utmaningar för Gränsbevakningsväsendet, som ansvarade för den operativa verksamheten vid gränskontrollerna. För att förverkliga statsrådets föresatser hade gränsbevakningsmyndigheterna krävt att personer som hade för avsikt att passera gränsen hade en sådan nödvändig orsak till gränsövergången som statsrådet fastställt i sina beslutshandlingar. I detta sammanhang hade man dock inte lyft fram innehållet i den grundlagsenliga rätten att få resa in i och ut ur landet. Många personer som hade för avsikt att passera gränsen hade med fog kunnat få en uppfattning att det inte var tillåtet att lämna landet. Det hade även förekommit oklarheter i verkställandet av inreiserätten.

På grund av ärendets allmänna betydelse och flera klagomål till de högsta laglighetsövervakarna tog BJO upp ärendet till prövning på eget initiativ.

Enligt Gränsbevakningsväsendets utredning kan man inte samtidigt ålägga en tjänsteman ansvar att å ena sidan styra människornas beteende enligt statsrådets vilja och å andra sidan sörja för att medborgarna får upplysning om sin grundlagsenliga rörelsefrihet. Gränsbevakningsväsendet hade övervägt de grundläggande fri- och rättigheterna som påverkar livsskyddet och rörelsefriheten och strävat efter att styra medborgarnas beteende så att den viktigaste grundläggande rättigheten, vars och ens rätt till liv, i första hand kunde tryggas.

BJO konstaterade att den grundlagsenliga in- och utreserätten på basis av sin normhierarkiska ställning i praktiken bekräftar att de framställda reserestriktionerna endast är rekommendationer. Å andra sidan tryggas de grundläggande fri- och rättigheterna även mot ingripande som inte grundar sig på lag. De rättsnormer som gäller myndighetens förfarande och befogenheter och som ingriper i individens rättsliga ställning ska vara på lagnivå. Med hänvisning till kravet på myndighetsverksamhetens lagenlighet ska rekommendationerna inte ge en bild av att de har en starkare juridisk betydelse än rekommendationer. Lämpliga och juridiskt exakta uttryck i samband med information och kommunikation är av särskild vikt.

Situationen inom gränsövervakningen hade varit minst sagt utmanande på grund av den politiska styrningen och det brådskande beredningsbehovet i samband med beredningen av besluten som gällde gränstrafik. Myndigheterna hade varit tvungna att agera i en exceptionell och oväntad situation samt under hårt tryck. En myndighet har dock rådgivningsskyldighet och en gränsbevakare ska alltid beakta de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt agera så att man ingriper så lite som möjligt i dessa rättigheter. När en enskild medborgare lätt kan uppleva gränsbevakningsmannens råd och uppmaningar som förpliktande befallningar, var risken för missförstånd överhängande.

Enligt grundlagen har finländska medborgare alltid rätt att komma till och lämna Finland. Om det inte finns något lagstadgat hinder för att

lämna landet, borde man ha klargjort för den som ämnar passera gränsen att hen har rätt att passera gränsen utan negativa rättsliga påföljder och att hen själv har rätt att välja i detta ärende. Samtidigt hade man i enlighet med statsrådets riktlinjer kunnat ge råd om att det ändå inte rekommenderas att man lämnar landet. De finländska medborgarnas allmänna säkerhet och genomförandet av skyddet för liv och hälsa har haft hög betydelse i den aktuella situationen och därför har det i sig varit motiverat att ge rekommendationer om resor. Saken handlade om att förankra sådana betendenormer som var att betrakta som rekommendationer på lägre förvaltningsnivåer, varmed det hade varit orimligt att klandra enskilda gränsbevakare i sammanhanget. BJO delgav Gränsbevakningsväsendet sin uppfattning (3257/2020*).

4.2.4 BROTTPÅFÖLJDSBRANSCHEN

Coronavirusepidemin har haft betydande konsekvenser för brottspåföljdsområdet. I mars 2020 gav Brottspåföljdsmyndighetens centralförvaltningsenhet fängelserna anvisningar om att sluta bevilja permissioner för fångar och sluta ordna besök i fängelserna. Fångarnas verksamhetsmöjligheter begränsades också. Personliga möten ersattes med videoförbindelser. Syftet med restriktionerna var att förhindra att coronavirusinfektioner sprids till fängelser och inom fängelser.

Samtidigt utfärdade justitieministeriet en förordning enligt vilken verkställigheten av förvandlingsstraff för böter och fängelsestraff på högst sex månader inte inleds 19.3–19.6.2020. Syftet var att minska antalet kortvariga fångar som kommer till fängelserna och på så sätt minska risken för att coronaviruset sprids till fångarna och personalen. I april beslöt riksdagen på framställning av justitieministeriet att utfärda en lag enligt vilken inledandet av verkställigheten av förvandlingsstraff för böter och ovillkorliga fängelsestraff flyttades fram till 31.7.2020. Syftet med denna åtgärd var att trygga ett säkert verkställande av straff och fängelsernas funktionsförmåga under epidemin.

Fängelsernas coronarestriktioner började avvecklas från och med 1.6.2020. Avvecklingen av

restriktionerna började från fängelsernas interna funktioner så att gym, idrottssalar, bastur och bibliotek öppnades för fångarna. Övervakade möten med nära anhöriga till fångar och minderåriga barn inleddes 24.6.2020. Fängelserna återgick till normal praxis i fråga om möten från och 1.7.2020, då även permissionerna fortsatte.

Fängelsernas begränsande åtgärder lyckades bra. Enligt Brottspåföljdsmyndighetens meddelande 1.7.2020 hade ingen corona konstaterats i fängelserna. I november 2020 meddelade Brottspåföljdsmyndigheten att en fänge i Södra Finlands brottspåföljdsregion hade konstaterats vara smittad av coronaviruset 6.11.2020.

När infektionerna åter ökade i samhället vidtog man bekämpningsåtgärder även i fängelserna i enlighet med centralförvaltningsenhetens anvisningar 27.11.2020. Bland annat besök, permissioner och funktioner begränsades i fängelser som ligger i områden som var i accelerations- eller spridningsfasen. Justitieministeriet begränsade på nytt fängelseintagningen av personer som dömts till förvandlingsstraff för böter och ovillkorligt fängelsestraff i högst sex månader. Justitieministeriets förordning om begränsningen trädde i kraft 4.12.2020 och gäller till och med 3.3.2021.

Uträttandet av ärenden på distans vid byråerna för samhällspåföljder utökades. Serviceställen för personer som utför samhällstjänst stängdes på grund av corona. Det var lättare att fortsätta med de övriga samhällspåföljderna genom att övergå till distansförbindelser.

Justitieombudsmannen avbröt sina inspektionsbesök i fängelserna på grund av coronavirusepidemin. När inspektionsbesöken inte längre var möjliga beslöt BJO Pölönen i april 2020 att på eget initiativ utreda hur coronavirusepidemin påverkade fängelsernas verksamhet (2606/2020), i synnerhet i fråga om de frihetsberövades bemötande och omständigheter. Detta utreddes genom att be Kriminalvårdens stödstiftelse och Finlands Advokatförbund om observationer i anslutning till de åtgärder som vidtagits i fängelserna på grund av pandemin. Begäran gällde inte Enheten för hälso- och sjukvård för fångar, vars verksamhet utreddes på eget initiativ (2736/2020).

Brottspåföljdsmyndighetens centralförvaltningsenhet ombads 29.4.2020 utreda fängelsernas verksamhet under coronavirusepidemin i anslutning till det egna initiativet i ärendet. En tilläggsutredning i ärendet begärdes 17.6.2020. BJO frågade centralförvaltningsenheten bland annat om vilka åtgärder centralförvaltningsenheten hade vidtagit på grund av coronavirusepidemin för att styra sin underordnade förvaltning, hur man hade sett till att fångarna och deras anhöriga hade fått information om coronavirusepidemin, vilka åtgärder epidemin orsakat i fängelserna samt om fångarnas möjlighet till video- och telefonsamtal hade utökats. BJO bad också Brottspåföljdsmyndigheten om en utredning av klagomålsärenden och andra kontakttaganden med anknytning till coronarestriktioner. BJO bad dessutom Brottspåföljdsmyndigheten utreda det samarbete och informationsutbyte med Enheten för hälso- och sjukvård för fångar och med justitieministeriet, som grundade sig på coronavirusepidemin.

Det egna initiativet handlar också om huruvida Brottspåföljdsmyndigheten har observerat att den nuvarande lagstiftningen till vissa delar inte möjliggör att nödvändiga restriktioner införs i en pandemisituation eller att de nödvändiga restriktionernas lagenlighet lämnar rum för tolkningar. Enligt centralförvaltningsenhetens utredning finns det problem i lagstiftningen i anslutning till möten, permissioner och olika funktioner. I tilläggsutredningen bad BJO om en noggrannare juridisk bedömning av problemen i lagstiftningen samt av hurdana möjligheter till restriktioner som skulle behövas.

På grund av de uppenbara bristerna i lagstiftningen tillsatte justitieministeriet 1.10.2020 en arbetsgrupp för att bereda ett utkast till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om bekämpning av allmänfarliga smittsamma sjukdomar vid verkställighet av straff. BJO gav 13.1.2021 ett utlåtande om arbetsgruppens propositionsutkast och bedömde att ärendet kräver fortsatt beredning.

År 2020 inkom nästan 70 klagomål om Brottspåföljdsmyndigheten gällande coronavirusepidemin. Klagomålen gällde i huvudsak avbrytande av

besök och andra restriktioner i fängelserna. Ett klagomål gällde verkställigheten av övervakningsstraff och två förberedelser för övervakad frihet på prov. De flesta klagomålen har avgjorts.

I fråga om förberedelser för övervakad frihet på prov hade Brottspåföljdsmyndigheten i mars 2020, i syfte att undvika sociala kontakter, gett anvisningar om att förberedelserna ska avbrytas för fångar som har en bostad tillsammans med en annan person. Brottspåföljdsmyndighetens centralförvaltningsenhet ändrade dock utan dröjsmål anvisningen så att förberedelserna för frihet på prov och utredningen av förutsättningarna kan göras också för de bostäder där det bor andra personer utöver fången. Eftersom en rättelse hade skett i ärendet hade BJO ingen anledning att vidta åtgärder. I fråga om den enskilda fritidsverksamheten konstaterade BJO i sitt avgörande att fängelset hade en saklig och motiverad orsak att tillfälligt förbjuda användningen av bastun, då förbudet mot bastubad motiverades med att smittoriskerna kan öka i och med svettningen samt att flera personer befinner sig i varandras närhet i bastun och badrummet. I övrigt har avgörandena i huvudsak inte tagit ställning till lagenligheten i Brottspåföljdsmyndighetens verksamhet i fråga om enskilda fängelsers förfarande, eftersom avsikten är att allmänt bedöma ärendet på eget initiativ och eftersom det ännu inte har avgjorts.

Det egna initiativet gällande Enheten för hälso- och sjukvård för fångar har inte heller avgjorts. De flesta klagomålen, som inkommit efter centralförvaltningsenhetens anvisningar till fängelserna 27.11.2020, har överförs till centralförvaltningsenheten för behandling.

4.2.5 EKONOMISK VERKSAMHET, BETALNINGSTÖRNINGAR OCH UTSÖKNING

De temporära lagändringarna ökade flexibiliteten i utsökningsförfarandet. Bland annat lindrades förutsättningarna för begränsning av utmätningsbeloppet och beviljande av fria månader och bestämmelserna om betalningstid och flyttningdagen vid vräkning ändrades. Borgenärens rätt att söka företag i konkurs begränsades.

Justitieombudsmannen mottog vissa klagomål som gällde begränsningen av utmätningsbeloppet eller beviljande av fria månader. Dessa klagomål gjorde gällande att dessa lättnader i utsökningen borde ha beviljats med stöd av den temporära lagändringen. Dessa klagomål ledde inte till åtgärder från BJO.

Cirka 30 anhängiga klagomål under verksamhetsåret gällde olika företagsstöd för ekonomiska svårigheter som epidemin orsakat och utvecklingsfinansiering av affärsverksamheten under störningen. Många klagomål gällde Innovationsfinansieringsverket Business Finlands förfarande vid valet av stödobjekt och beviljandet av stöd, samt arbets- och näringsministeriets anvisningar om förutsättningarna för beviljande av stöd. Några klagomål riktades också till kommunerna, NTM-centralen och Statskontoret som beviljare av stöd.

4.2.6 UTLÄNNINGSÄRENDEN

Coronapandemin påverkade också verksamheten hos de myndigheter som sköter utlänningsärenden. Till exempel var man tvungen att avbryta asylsamtalen vid Migrationsverket 16.3–14.4.2020. Migrationsverket kunde återgå till normal asylsamtalspraxis först under sommaren 2020. Coronapandemin påverkade dessutom till exempel behandlingen av olika ansökningsärenden vid Finlands beskickningar utomlands.

I ett ärende kritiserades Finlands ambassad i Warszawa för att ambassaden inte tog emot passansökningar på grund av coronapandemin. JO

konstaterade att den allmänna planeringen, styrningen och övervakningen av konsulära tjänster hör till utrikesministeriet, enligt lagen om konsulära tjänster. Utrikesministeriet hade 18.3.2020, efter att undantagsförhållandena trätt i kraft, instruerat beskickningarna att endast bevilja nödpass och tillfälliga pass. Utrikesministeriet ändrade senare ovan nämnda instruktioner och gav beskickningarna prövningsrätt i fråga om hur varje beskickning sköter sin kundservice under coronapandemin. Dessa instruktioner hade avsett alla konsulära tjänster vid beskickningarna, inklusive den aktuella mottagningen av passansökningar. Ambassaden i Warszawa hade tolkat instruktionerna felaktigt och trott att det var förbjudet att ta emot vanliga passansökningar. JO ansåg det i och för sig vara bra att utrikesministeriet styr beskickningarnas verksamhet så att konsulära tjänster kan erbjudas både personalen och kunderna på ett säkert sätt under undantagsförhållanden.

JO fäste generellt utrikesministeriets uppmärksamhet vid att utövandet av offentlig makt enligt grundlagen ska grunda sig på lag och att lagen måste iaktas noggrant i all offentlig verksamhet. Finlands beskickningar ska därför även under coronavirusepidemin ordna sin verksamhet så att de kan sköta sina lagstadgade uppgifter i enlighet med lagen om utrikesförvaltningen, vilket innefattar att ta emot passansökningar. JO skickade en kopia av sitt svar till utrikesministeriet för kännedom (4290/2020*).

JO undersökte på eget initiativ både polisens och Gränsbevakningsväsendets agerande i anslutning till tagande i förvar av utlänningar och att hålla dem i förvar under coronaviruspandemin. JO bad nämnda myndigheter lämna en utredning till exempel om hur coronapandemin har påverkat avlägsnandet av utlänningar ur landet och förvaret av utlänningar.

Av de erhållna utredningarna framgick att coronapandemin har haft stor inverkan både på tagande i förvar av utlänningar och på avlägsnandet av utlänningar ur landet. Verkställandet av avlägsnandet av utlänningar med hjälp av följeslagare avbröts fram till 1.6.2020. Vissa grupper (till exempel personer som gjort sig skyldiga till brott) fortsatte avlägsnas ur landet på normalt sätt efter

individuell prövning. Pandemin hade också beaktats vid tagande i förvar av utlänningar. Polisinspektionen i Helsingfors hade enligt en utredning till JO från och med mars 2020 regelbundet säkerställt att det finns förutsättningar för att hålla varje enskild utlänning i förvar under dessa förändrade omständigheter. Detta innebar att tröskeln för tagande i förvar i praktiken har höjts och att endast utlänningar som äventyrar den allmänna ordningen och säkerheten har tagits i förvar. Ärendena behandlades ännu i slutet av året (2615 och 2807/2020).

4.2.7 SOCIALVÅRD

Sammanlagt 150 klagomål som gällde undantagsförhållanden och COVID-19-konsekvenser anhängiggjordes inom socialvården. Klagomålen gällde i synnerhet begränsningen av de sociala relationerna, framför allt rätten att hålla kontakt, för personer som bor eller är placerade i olika enheter inom socialvården. Detta avsnitt behandlar laglighetsövervakningsärenden som gäller barnskydd och utkomststöd. Ärenden som hör till socialvården ingår också i de nedanstående avsnitten om barnets rättigheter, äldre personers rättigheter och rättigheter för personer med funktionsnedsättning (4.2.9, 4.2.10 och 4.2.11).

BARNSKYDD

19 klagomål som gällde undantagsförhållanden och corona inom barnskyddet inkom. Klagomålen som gällde barnskyddet handlade i början av pandemin om barns kontakt med närstående och restriktioner vid barnskyddsanstalter. Ett klagomål som lämnats in av ett barn gällde användningen av munskydd vid en anstalt. Senare klagomål har gällt ordnandet av det övriga barnskyddet, bl.a. eftervårdstjänsterna.

Genast efter att pandemin brutit ut publicerades ett avgörande av BJO:s ställföreträdare (2130/2020*) på justitieombudsmannens webbplats om förverkligandet av placerade barns kontakt med närstående. Samtidigt gav social- och

hälsovårdsministeriet en anvisning om hur lagen om smittsamma sjukdomar och beredskapslagen påverkar rörelsefriheten vid socialvårdens enheter (VN/7643/2020).

I samband med utredningen av klagomålen om vård utom hemmet bad man kommunerna och platserna för vård utom hemmet om en utredning av coronavirusets effekter och de åtgärder som man vidtagit inom barnskyddet. I utredningsbegäran frågades också hur föräldrarna och barnen till de placerade barnen har fått råd och anvisningar med anledning av pandemin samt vilken information de fått om coronaviruset och dess inverkan på olika förfaranden.

UTKOMSTSTÖD

De anhängiggjorda klagomålen (29) gällde beslutsfattande om utkomststöd under undantagsförhållanden, beaktande av kostnader för munskydd och utbetalning av tillfällig epidemiersättning. Skrivelseerna gällde i huvudsak det grundläggande utkomststödet som administreras av FPA.

I början av pandemins andra våg ändrades även rekommendationerna för användningen av munskydd. Biträdande justitieombudsmannens avgörande (5627/2020) gällde beaktandet av anskaffningskostnaderna för munskydd i samband med att utkomststödet fastställs. I tidigare avgöranden hade man ansett att kostnaderna av särskilda skäl kan beaktas som utgifter som berättigar till utkomststöd enligt individuell prövning. Ett utlåtande begärdes av social- och hälsovårdsministeriet i ärendet. Utlåtandet hade likartat innehåll som justitieombudsmannens tidigare avgöranden. Kostnaderna för munskydd hör till utkomststödet grunddel. I vissa situationer kan det vara fråga om nödvändiga kostnader i anslutning till arbetet eller sådana hälso- och sjukvårdsutgifter som motsvarar ett behov som en läkare har fastställt och som särskilt ska beaktas när utkomststöd fastställs. Kostnaderna för munskydd kan ersättas av kommunen av andra särskilda skäl i anslutning till den sökande eller den sökandes familj såsom kompletterande eller förebyggande utkomststöd. Social- och hälsovårdsministeriet gav med anled-

ning av en begäran om utlåtande ut en kommuninfo i ärendet till kommunerna och FPA (SHM 9/2020).

4.2.8 HÄLSO- OCH SJUKVÅRD

125 klagomål inom hälso- och sjukvården anhängiggjordes gällande coronavirusepidemin, av vilka 74 avgjordes. Klagomålen gällde bland annat Institutet för hälsa och välfärds anvisningar om isolering av personer som insjuknat i coronaviruset hemma, information om coronavirussmitta, anskaffning av coronavaccin, anvisningar till personer som förordnats till karantän, s.k. tillämpad karantän och förordnande till arbete, nedkörning av icke-brådskande operationsverksamhet och därav följande vårdskuld, uteblivet anordnande av icke-brådskande munhälsovård, begränsning av stödpersoners närvaro vid förlossningar och avbruten familjeförberedelse samt besöksförbud vid akutavdelningar på sjukhus och på vårdavdelningar i hälsovårdscentraler.

BJO gav två åtgärdsavgöranden som gällde besöksförbud på bäddavdelningar i hälsovårdscentraler.

INTRESSEBEVAKARENS RÄTT ATT TRÄFFA EN HUVUDMAN PÅ EN VÅRDAVDELNING

Den klagande fick inte träffa sin huvudman som vårdas på hälsovårdscentralens bäddavdelning, på grund av ett beslut av kommunens hälsovårdsmyndigheter.

BJO ansåg det motiverat att utarbeta anvisningar för epidemisituationen, för att säkerställa att kontakten mellan anhöriga och patienter inte orsakade fara för patienterna eller personalen på vårdavdelningen. Kommunen handlade dock lagstridigt när man införde besöksförbud på bäddavdelningen med stöd av 17 § i lagen om smittsamma sjukdomar.

BJO ansåg att det var positivt att man på bäddavdelningen försökte upprätthålla kontakten mellan patienter och anhöriga genom att öka kontakten per telefon och via videoförbindelse medan

restriktionen var i kraft. BJO ansåg också att det var positivt att man noga övervägde den klagandes begäran att få besöka patienten. Situationen bedömdes dock inte tillräckligt individuellt, utan främst utifrån de undantag som nämns i social- och hälsovårdsministeriets anvisningar.

Enligt klaganden kunde klaganden inte få kontakt med patienten med tillgängliga kontaktmetoder, eftersom patienten inte kunde uttrycka sig. Enligt BJO borde man bland annat ha tagit hänsyn till detta när man granskade den klagandes och patientens möjligheter till kontakt. Av handlingarna framgick inte heller om det hade varit möjligt att ordna mötet med ändamålsenlig skyddsutrustning. Den felaktiga uppfattningen om att restriktionen grundar sig på lagen ledde till att man tillsammans med den anhöriga inte funderade på hur mötena kunde skulle ha kunnat ordnas utan att orsaka smittorisk för andra patienter eller enhetens anställda (3823/2020*).

BESÖKSFÖRBUD PÅ HÄLSOVÅRDSCENTRALENS VÅRDAVDELNING

BJO ansåg att man förfarit felaktigt på hälsovårdscentralens vårdavdelning när man vid ordnandet av besök av en anhörig till en patient utan rörelseförmåga inte i tillräcklig mån utredde de individuella möjligheterna att genomföra besöken utan att orsaka risk för smitta. Patientens oförmåga att röra sig och patienttrummetts placering på byggnadens tredje våning var inte lagenliga skäl att begränsa umgängesrätten (3739/2020*).

4.2.9 BARNETS RÄTTIGHETER

Klagomålen om barnets rättigheter i anslutning till coronavirusepidemin gällde framför allt barnskyddet (avsnitt 4.2.7) och skolornas verksamhet (avsnitt 4.2.15). Vissa klagomål gällde dessutom hälso- och sjukvården och socialvården samt till exempel brottsförklaringsbranschen. 76 sådana ärenden anhängiggjordes och 58 avgjordes.

Även om coronavirusepidemin inte tycks ha haft direkt inverkan på antalet klagomål om bar-

nets rättigheter som inkom under 2020 eller på deras innehåll, förutspår man att epidemins indirekta konsekvenser senare blir synliga i laglighetsövervakningen.

Flera utredningar har gjorts under året om coronavirusepidemins effekter på barns och ungas liv. I januari 2021 publicerades rapporten *Lapsset, nuoret ja koronakriisi*, Lapsstrategian koronatyöryhmän arvio ja esitykset lapsen oikeuksien toteuttamiseksi (Barn, unga och coronakrisen, bedömning och förslag för att tillgodose barnets rättigheter från arbetsgruppen för barnstrategin) (Statsrådets publikationer 2021:2). Den omfattande rapporten granskar bland annat behovet av och tillgången till tjänster och specialfrågor hos olika minoritetsgrupper. Rapporten bedömer att coronapandemin har haft en allvarlig inverkan på barns och ungas välbefinnande.

Enligt rapporten har välfärden polariserats. Fungerande och välmående familjer har kunnat njuta av tätare gemenskap i vardagen och av att banden mellan familjemedlemmarna har stärkts. I en del barnfamiljer har coronatiden dock stramat åt relationerna mellan familjemedlemmarna. Polisens uttryckningar till hemmen har ökat. Barnen har också känt saknad efter sina hobbyer, kompisar och till exempel släktingar. Det är också känt att coronakrisen har ökat utkomstproblemen i barnfamiljer.

Coronarestriktionerna och undantagsarrangemangen har försvårat utbudet av och tillgången till tjänster. Till exempel hade man minskat på besöken och hembesöken inom socialvården och barnskyddet samt på rådgivningarna, och underskottet har inte kunnat täckas till alla delar efteråt. Det finns också en risk för att det bland annat finns mörkertal i behovet av barnskydd. Vården utom hemmet av redan omhändertagna barn har inte kunnat övervakas som planerat. Det har också sagts att coronakrisen har haft en negativ inverkan särskilt på barn och familjer i utsatt ställning.

4.2.10 DE ÄLDRES RÄTTIGHETER

De högsta statsorganens mål under coronapandemin har varit att trygga tillräckliga hälso- och sjukvårdsresurser och i synnerhet att skydda riskgrupper mot smitta. Äldreomsorgens markerade mål att skydda livet har väckt frågor om hur de övriga grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna tillgodoses.

De flesta som avlidit i COVID-19 har varit över 70 år. Det framkom redan i ett tidigt skede av sjukdomens spridning att åldern är en betydande riskfaktor för dem som insjuknat i COVID-19.

Äldre personer som bor hemma och på serviceboendenheter samt deras närstående fick snabbt en stor mängd nationella och lokala anvisningar och rekommendationer för att förhindra spridningen av viruset.

Undvikande av närkontakt anses vara det effektivaste sättet att förebygga smittspridningen. Det är särskilt svårt att undvika kontakter på institutioner och serviceboendenheter, där ett möte med en insjuknad arbetstagare eller en anhörig kan leda till massdöd. Tillämpningen av lagen om smittsamma sjukdomar har medfört svårigheter både inom social- och hälsovårdsenheterna. Serviceboendenheternas mål att skydda äldre från smitta har varit svårt att verkställa utan exakt och noggrant avgränsad lagstiftning, som skulle berättiga till förebyggande åtgärder som inskränker individens rättigheter och som å andra sidan tydligt skulle styra användningen av andra metoder i stället för begränsning.

Oklarheterna kring principbeslutens samt de riksomfattande och lokala anvisningarnas förpliktande karaktär har lett till många klagomål. Justitieombudsmannens kansli fick under 2020 in närmare hundra klagomål om brister i tillgodosendet av äldre personers rättigheter under coronavirusepidemin. Cirka hälften av klagomålen gällde behandlingen av äldre personer med minnessjukdom på vård- och omsorgsenheter under epidemin samt besöksförbud för anhöriga och närstående. Cirka 20 klagomål som gällde likabehandling av alla över 70 år anhängiggjordes.

BJO Sakslin inledde på eget initiativ 9 utredningar i anslutning till äldre personers rättigheter och coronaviruspandemin. Utredningarna gällde bland annat anvisningar och tillsyn, tjänster som tillhandahålls i hemmet samt närståendevård och serviceboende. Eftersom klagomål om besöksförbud fortsatte att inkomma även efter att undantagsförhållandena hade upphört, inledde BJO hösten 2020 en utredning om flera olika kommuners och serviceproducenters förfarande angående närståendebesök och utomhusvistelser vid serviceboendenheterna (5463/2020).

Fyra inspektioner genomfördes under verksamhetsåret, av vilka tre hade en efterföljande undersökning under coronavirusepidemin. OPCAT-inspektionerna beskrivs i avsnitt 3.5.

Vid en inspektion som gällde ordnandet av tjänster för äldre (1389/2020*), och som genomfördes under epidemin, gjordes följande observationer i fråga om närståendevården.

BJO ansåg att det var positivt att servicehandledarna för Siun sote under coronavåren 2020 kontaktade alla familjer som fick stöd för närståendevård, och att familjerna även informerades per brev om hur coronaläget inverkar på tjänsterna.

BJO fäste uppmärksamhet vid att närståendevårdsfamiljerna inte har fått tillräckligt med stödtjänster under coronatiden. Enligt de uppgifter som erhållits under inspektionen har det inte funnits tillräckligt med tjänster som ersätter en partiell stängning av intervallvårdsplatserna. BJO betonade att kommunerna och samkommunerna måste ordna de social- och hälsovårdstjänster som behövs. Tjänster som redan beviljats klienten måste ordnas. BJO konstaterade att stängningen av tjänsterna kan ha lett till oskäliga situationer för familjerna som får stöd för närståendevård som en samverkan, eftersom en del av klientfamiljerna haft ett uppdämt servicebehov redan före coronavirusepidemin, på grund av vård- och serviceplanernas långa uppdateringsintervaller (1389/2020*).

DE HÖGSTA MYNDIGHETERNAS AGERANDE UNDER EPIDEMIN

Besöksförbuden samt anvisningarna om vård och omsorg under epidemin har vid alla vård- och omsorgsenheter i Finland grundat sig på anvisningarna från social- och hälsovårdsministeriet samt Institutet för hälsa och välfärd.

På basis av klagomålen utredde BJO Sakslin på vilket sätt de högsta myndigheterna har tryggt att gällande lagstiftning iakttas i kommunerna och vid olika serviceenheter inom äldreomsorgen och att det inte förekommer obehövliga och lagstridiga begränsningar gällande äldre personers rörlighet och umgänge med anhöriga, i syfte att förebygga smitta. Utredningar begärdes av Institutet för hälsa och välfärd, Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården Valvira samt social- och hälsovårdsministeriet.

I sitt avgörande 3232/2020* konstaterade BJO att lagen om smittsamma sjukdomar inte innehåller särskilda bestämmelser om rätten att inskränka en persons grundläggande fri- och rättigheter på annat sätt än i karantän- och isoleringssituationer och att man inte med stöd av 17 § i lagen om smittsamma sjukdomar kan meddela bindande besöksförbud i boendeenheter.

Social- och hälsovårdsministeriet hade åtminstone i sina anvisningar (20.3.2020, korrigerat 16.4.2020) meddelat kommunerna att besöksförbud kan meddelas med stöd av 17 § i lagen om smittsamma sjukdomar, och att endast vissa undantag kan tillåtas. BJO konstaterade att social- och hälsovårdsministeriets anvisningar till vårdinrättningar och boendeserviceenheter för äldre har varit felaktiga. De felaktiga anvisningarna har lett till att besök har förbjudits eller begränsats lagstridigt.

Besöksförbudet i synnerhet inom äldreomsorgen har lett till att det inte bara har varit fråga om att en anhörig inte har kunnat gå in till enheten, utan att mötena antingen förhindrats helt, att de har minskat kraftigt eller att de inte har kunnat genomföras så att kommunikationen med den anhöriga har varit lyckad. Tillgodoseendet av äldre personers rättigheter kan också förutsätta att den som behöver hjälp av en annan person kan

få hjälp. Enligt de uppgifter som BJO har fått har bland annat möjligheten att vistas utomhus de facto minskat betydligt på grund av restriktionerna, eftersom sådan hjälp som behövs för att vistas utomhus inte har varit tillgänglig.

BJO konstaterade att till exempel personer med minnessjukdom har svårt att tillgodose sin självbestämmanderätt. När en person har svårt att uttrycka sin egen vilja, ska anhöriga och närstående enligt gällande lagstiftning kunna hjälpa till att utreda personens vilja. Även detta har antingen försvärats eller förhindrats helt under besöksförbudet.

Besöksförbud är betydelsefullt för en person som bor vid en enhet med tanke på självbestämmanderätten och rätten till privatliv enligt 10 § 1 mom. i grundlagen, samt med tanke på den i Europeiska människorättskonventionen fastslagna rätten att åtnjuta respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Enligt artikel 8 i Europakonventionen får myndigheterna inte inskränka åtnjutande av rätten till privatliv och familjeliv annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt bland annat med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten eller för andra personers fri- och rättigheter.

Även 21 § i grundlagen och artikel 6 i Europeiska människorättskonventionen har inverkan på hur inskränkningarna bedöms. De tryggar varje persons rätt till en adekvat behandling av inskränkningarna av sina rättigheter inom rimlig tid, vid en oberoende domstol eller hos en behörig myndighet.

BJO konstaterade att artikel 8 i Europakonventionen talar för en tolerant inställning till besök av närstående. BJO anser dock att det är klart att det även under normala förhållanden kan finnas behov av att hantera besök för att trygga en god och trygg vård. När det är nödvändigt att allmänt inskränka rätten att besöka en enhet ska inskränkningarna grunda sig på lag, åtminstone till den del som de gäller närstående. Genom att begränsa besök av närstående ingriper man på ett betydande sätt i såväl gästens som klientens rättigheter. Därför måste både begränsningarnas förutsättningar och rättsskyddet regleras i lag.

Uppfattningen om brister i förfarandet delgavs social- och hälsovårdsministeriet, Valvira och Institutet för hälsa och välfärd. BJO föreslog att social- och hälsovårdsministeriet utan dröjsmål inleder en noggrann beredning av ändringar i lagstiftningen.

LIKABEHANDLING AV ÄLDRE UNDER CORONAVIRUSEPIDEMIN

Med anledning av klagomål utredde BJO på eget initiativ om åtgärderna mot äldre personer var diskriminerande under coronavirusepidemin (3787/2020*). I ärendet bedömdes huruvida fastställandet av en åldersgräns på 70 år i anvisningarna som gäller coronavirusepidemin stred mot principen om likabehandling eller diskrimineringsförbudet och om de i klagomålen framförda förebyggande åtgärderna mot spridningen av coronavirusepidemin på annat sätt antingen direkt eller indirekt diskriminerade äldre personer.

BJO konstaterade följande om begränsning av besök.

Enligt 11 § i diskrimineringslagen är särbehandling inte diskriminering om behandlingen föräns av lag och annars har ett godtagbart syfte och medlen för att uppnå detta syfte är proportionerliga.

Enligt erfarenheterna från coronavirusepidemin har minskningen av kontakterna haft en betydande inverkan på antalet insjuknade och därigenom på dödligheten. Nästan hälften av personerna som avlidit i COVID-19 har bott i socialvårdens enheter med heldygnsomsorg. Det är sannolikt att man genom att minska besöken har undvikit massdöd i synnerhet inom äldreomsorgen. Begränsningen av besöken kan alltså utan tvekan anses ha haft ett godtagbart mål.

För att det inte ska vara fråga om diskriminering förutsätts utöver ett godtagbart mål att behandlingen grundar sig på lag och att metoderna för att uppnå målet är proportionerliga.

BJO konstaterade att besöksförbuden inte grundade sig på lagen. I brist på detaljerad och noggrant avgränsad lagstiftning har enheterna haft stora svårigheter att bedöma om alternativa

tillvägagångssätt skulle trygga tillräckligt många boende mot coronavirusinfektion.

I fråga om anvisningen som gällde alla personer över 70 år konstaterade BJO att skyldigheten för personer över 70 år att undvika kontakter med andra människor i den mån det är möjligt (social- och hälsovårdsministeriets meddelande 55/2020), till sin natur har varit en anvisning vars syfte har varit att skydda äldre personer. Denna rekommendation till medborgarna har inte varit diskriminering av personer över 70 år.

Uppmaningens förpliktande karaktär var föremål för granskning när man bedömde om det var fråga om direkt diskriminering. Ordet plikt användes i anvisningen. I anvisningen hänvisades dock inte till någon specifik bestämmelse i lagen och anvisningens text grundade sig inte heller i övrigt på någon lagstadgad skyldighet. BJO var av samma åsikt som diskrimineringsombudsmannen i sitt utlåtande till BJO om att anvisningarna enligt en helhetsbedömning inte har skrivits i en förpliktande form. Anvisningen innehåller flera uttryck som lämnar utrymme för övervägande såsom "i den mån det är möjligt", "uppmanar till att undvika" och "Om man nödvändigtvis måste gå till butiken –". Anvisningen hänvisar inte heller till bestämmelser i lagen så att det skulle uppstå ett intryck av att det är fråga om en lagstadgad skyldighet.

BJO ansåg dock att enskilda personer över 70 år på grund av användningen av ordet plikt med fog har kunnat tänka sig att anvisningarna är rättsligt förpliktande. BJO konstaterade att det för att uppnå likabehandling, som är en grundläggande fri- och rättighet och mänsklig rättighet, hade varit bättre att förfara så att anvisningarna om hur man kan förhindra allmän smittspridning skulle ha riktats till hela befolkningen och att man samtidigt hade klargjort vilka riskgrupperna är, och på vilka grunder, samt gett personer i olika riskgrupper särskilda anvisningar om hur man skyddar sig mot smitta.

I fråga om bedömningen av anvisningens proportionalitet konstaterade BJO att människor i flera meddelanden berättat att de upplevt det som kränkande att de själva inte anses kunna bestämma över sitt eget handlande. Många personer över 70 år kände sig stämplade på grund av sin ålder.

För att särbehandling på grund av ålder inte ska bli diskriminerande måste de rekommenderade åtgärderna granskas fortlöpande, dvs. huruvida åldersgränsen borde ändras och om det över huvud taget är nödvändigt att fastställa en åldersgräns. BJO sade sig förstå att det med tanke på anvisningens tydlighet och begriplighet kan ha varit motiverat att fastställa en åldersgräns. Om det dock inte kan motiveras godtagbart att fastställa en åldersgräns vid just 70 år, ska den inte användas i anvisningarna.

Uppfattningen om brister i lagstiftningen och anvisningarna delgavs social- och hälsovårdsministeriet och Institutet för hälsa och välfärd. BJO föreslog för social- och hälsovårdsministeriet att man vid beredningen av lagstiftningen och utarbetandet av anvisningar beaktar de synpunkter som framförts och att enheternas övervakning effektivteras på riksnivå. Beslutet skickades för kännedom även till Valvira för att förverkliga detta syfte.

ANVISNINGAR FÖR PERSONER ÖVER 70 ÅR UNDER CORONAVIRUSPANDEMIN

I ärendet EOAK/2889/2020* konstaterade BJO att det är förstäeligt att kommunikationen i synnerhet i början av epidemin har kunnat vara otydlig till vissa delar. I början var det svårt att bedöma hur allvarligt hotet om en pandemi var, och därför var det mycket viktigt att försöka skydda medborgarnas hälsa och liv med alla medel. Då fanns det endast begränsat med information om virusets beteende och situationen ansågs kräva brådskaande åtgärder.

När situationen har stabiliserat sig måste man se till att anvisningarna och informationen är aktuella, rättidiga och tydliga och att budskapet uppfattas rätt. BJO bad social- och hälsovårdsministeriet och Institutet för hälsa och välfärd att tillsammans förtydliga kommunikationen till kommunerna och andra aktörer.

ÄLDRE MAKARS RÄTT ATT BO TILLSAMMANS

Tjänstemännen var inte medvetna om att det enligt äldreomsorgslagen ska ordnas möjlighet för äldre makar och sambor att bo tillsammans. BJO fäste uppmärksamhet vid att man inte kan förfara mot klienternas vilja i ärendet. Även besök mellan vårdenheterna förbjöds under coronaviruspandemin. BJO konstaterade att den klagandes föräldrar hade rätt att bo tillsammans och att deras möten inte alls borde ha begränsats. Personalen uppfattade inte att de genom sitt agerande godtyckligt och obefogat bröt mot makarnas rätt till skydd för familjeliv. De har inte haft lagstadgad rätt att hindra makarna från att bo tillsammans, tala med varandra utan hinder eller hålla varandra i handen (4070/2020*). Läs mer om fallet i avsnitt 3.7.

NEKANDE AV TILLTRÄDE TILL EN NÄRA ANHÖRIGS BEGRAVNING PÅ GRUND AV UNDANTAGSFÖRHÅLLANDEN

I ärendet 3513/2020* hade servicecentret nekat den klagandes mor tillträde till sin makes begravning. Arbetstagarna hade haft den uppfattningen att de hade både rättighet och skyldighet att förbjuda den klagandes mor att delta i sin makes begravning med stöd av 86 § i beredskapslagen och social- och hälsovårdsministeriets anvisningar. Statsrådet utfärdade en förordning under undantagsförhållandena om införande av de befogenheter som föreskrivs i 86 § i beredskapslagen. BJO konstaterade att förordningen dock inte gav behörighet att begränsa rörligheten för personer med minnessjukdom eller andra personer med funktionsnedsättning.

BJO betonade att inte ens detaljerade anvisningar från ett ministerium eller någon annan myndighet är juridiskt förpliktande så att de skulle ge rätt att begränsa de grundläggande fri- och rättigheterna. De som ansvarar för en verksamhet måste känna till lagstiftningen inom sitt eget område och även följa grundlagen och internationella människorättskonventioner. Aktörerna måste kunna följa principerna om lagbundenhet, proportionalitet och jämlikhet i praktiken. Ledningen ska alltid se till att anvisningarna till personalen

är lagenliga och att anvisningarna inte strider mot vad som föreskrivs i lag.

Förfarandet var mindre klandervärt på grund av att aktörerna enligt de officiella anvisningarna hade svårt att förstå att förfarandet inte grundade sig på lag. Enligt social- och hälsovårdsministeriets anvisning (Anvisning om förebyggande av coronavirussmitta vid enheter för vård och omsorg dygnet runt 15.5.2020) kunde man också få uppfattningen att syftet var att begränsa brukarnas rörlighet utanför enheterna. Felet ledde till att förbudet tillämpades i en situation där det enligt BJO hade varit möjligt att genom en gemensam diskussion hitta en lösning som visar hänsyn till rätten till familjeliv hos den avlidnes familj.

BJO skickade en kopia av sitt beslut till social- och hälsovårdsministeriet, Institutet för hälsa och välfärd samt Valvira för att beaktas vid beredningen av lagstiftningen och utarbetandet av anvisningar.

MUN- OCH TANDVÅRD FÖR PERSONER MED MINNESSJUKDOM

En oanmäld inspektion visade att de anställdas erfarenheter tyder på äldre personers tandvård ofta har försummats redan en längre tid innan åldringen övergår till anstaltsvård dygnet runt. BJO utredde på eget initiativ mun- och tandvård för äldre personer med minnessjukdom och genomförandet av tandläkarbesök för äldre.

Munnsjukdomar kan allvarligt äventyra en persons hälsa och välbefinnande, eftersom de ökar risken för att insjukna i andra sjukdomar, till exempel hjärt- och luftvägssjukdomar. Försämrad funktionsförmåga och initiativförmåga på grund av åldrande har en betydande inverkan på personens förmåga att regelbundet sköta sin munhygien. En äldre person med minnessjukdom kan också ha mycket begränsad förmåga att uttrycka sig om problem med munhälsan.

BJO ansåg det inte vara ändamålsenligt att ansvara för mun- och tandvården för en minnessjuk klient enbart är beroende av skötarnas bedömning. Klienter inom socialvården med minnessjukdom ska ha en munvårdsplan som utarbetats av en tandläkare och som genomförs av vårdper-

sonalen. Detta gäller särskilt för klienter som inte kan sköta sin munhälsa på egen hand. Vårdpersonalen bör dagligen följa upp hur planen genomförs.

BJO konstaterade att coronavirusepidemin på ett mycket betydande sätt har orsakat brister i genomförandet av mun- och tandvårdstjänsterna. Därför ansåg BJO det vara mycket viktigt att man strävar efter att avskaffa den så kallade vårdskulden för mun- och tandvården så fort som möjligt efter att coronavirussituationen lugnat ner sig (6646/2019).

ANMÄLNINGAR OM FÖRSVUNNA ÄLDRE PERSONER

BJO Sakslin beslöt att på eget initiativ undersöka polisens anmälningar om försvunna äldre personer till socialväsendet och socialväsendets åtgärder med anledning av anmälningarna under undantagstillståndet. På basis av de erhållna utredningarna togs polisens anmälningar om försvunna äldre emot av socialväsendet på samma sätt under coronaviruspandemin som föredn. Servicebehovet bedömdes mer per telefon när det var möjligt med beaktande av helhetssituationen. Hjälp från närstående och tjänster som tillhandahålls i hemmet hade större betoning och ordnandet av krisinkvartering övervägdes noggrant med anledning av coronaviruset. BJO ansåg att detta förfarande var korrekt och motiveringarna till det förstaeliga, men betonade att även andra socialvårdstjänster än sådana som tillhandahålls i hemmet ska kunna ordnas också i undantagsförhållanden (4682/2019).

4.2.11 RÄTTIGHETER FÖR PERSONER MED FUNKTIONSNEDSÄTTNING

Sammanlagt cirka 80 coronarelaterade klagomål som gällde personer med funktionsnedsättning inkom främst till socialvårdens och hälso- och sjukvårdens förvaltningsområden. Klagomålen gällde vårdhemmets förfarande vid ordnande av besök, begränsning av permissioner för personer

med intellektuell funktionsnedsättning, möjligheten för personer med funktionsnedsättning att träffa sina anhöriga, anlita en personlig assistent vid boendeserviceenheten i undantagsförhållanden och stadens förfarande vid ordnande av service vid verksamhetscenter för personer med intellektuell funktionsnedsättning samt anordnande av skolbiträde vid distansundervisning för barn med funktionsnedsättning. Antalet klagomål och framkomna missförhållanden var störst bland äldre personer med minnessjukdom. Deras klagomålsavgöranden presenteras ovan under rubriken Äldre personers rättigheter.

Under epidemins första våg våren 2020 framkom det i offentligheten att det skulle ha fattats eller beretts beslut om att avhålla sig från respiratorbehandling för personer med intellektuell funktionsnedsättning och grav funktionsnedsättning som bor på boendeserviceenheter (s.k. Do Not Resuscitate eller DNR-beslut). I sitt avgörande ansåg JO att ärendet åtminstone tills vidare inte föranledde några åtgärder, eftersom COVID-19-epidemin enligt sjukhuset inte hade någon betydelse för patienternas vårdriktlinjer, som endast påverkas av patientens funktionsförmåga. Sjukhuset hade meddelat att det ordnar en ny vårdförhandling i ärendet (2480/2020). Justitieombudsmannens kansli hade inte fått kännedom om några konkreta fall eller anvisningar där vården av en person med intellektuell funktionsnedsättning eller grav funktionsnedsättning skulle begränsas på grund av funktionsnedsättningen (2420/2020).

I sitt avgörande om begränsning av permissioner för personer med intellektuell funktionsnedsättning ansåg JO att det i fallet inte hade framkommit något sådant felaktigt förfarande vid boendeenheten under undantagsförhållandena som i det aktuella skedet av utredningen skulle ha krävt åtgärder inom justitieombudsmannens laglighetsövervakning. JO konstaterade dock att en boendeenhet individuellt ska bedöma hur och i vilken omfattning brukarens rätt till kontakt och permission kan genomföras (2219/2020).

JO började inte undersöka beslutet om besöksförbud, som fattats av chefen för funktionshindersservicen, samtidigt med stadens social- och hälsovårdsnämnd, som undersökte en begäran om omprövning av beslutet (3483/2020). Högsta förvaltningsdomstolen har senare undersökt ändringssökningen i samma ärende och har gett ett årsboksavgörande (HFD:2021:1). HFD ansåg att man inte hade kunnat utfärda besöksförbud till boendeenheter inom funktionshindersservicen genom ett beslut från chefen för funktionshindersservicen. Således var beslutet från chefen för funktionshindersservicen lagstridigt.

Förfarandet i en boendeenhet kritiserades i ett fall där en personlig assistent inte hade fått tillträde till boendeenheten under undantagsförhållandena (4247/2020). Dessutom utreder man ett klagomål över stadens förfarande i fråga om service vid verksamhetscenter för en person med intellektuell funktionsnedsättning (4203/2020).

Statsrådets lägescentral följde med coronalägets utveckling och funktionsnedsättningsfältets tysta signaler under verksamhetsåret. Organisationerna som har anknytning för personer med intellektuell funktionsnedsättning (Förbundet Utvecklingsstörning, De Utvecklingsstördas Stödförbund, FDUV, Jaatinen rf) samlade från och med början av pandemin in information till lägescentralen om sina iakttagelser om akuta och oroväckande frågor i sitt klientel samt god praxis. Funktionsnedsättningsgruppen vid JO:s kansli delgavs organisationernas lägesrapporter till statsrådet. Lägesbilderna innefattade också bedömningar av hur myndigheternas kommunikation och anvisningar nådde ut till olika befolkningsgrupper. Till exempel hade antalet besökare på Förbundet Utvecklingsstörnings nätsidor för lättläst språk (Selkokeskus) tydligt ökat jämfört med motsvarande tidpunkt året innan, enligt översikten. Personer med intellektuell funktionsnedsättning kunde dessutom kontakta rådgivningen på den lättlästa webbplatsen Vernerinet, där antalet användare ökade med 104 procent 2020 jämfört med 2019.

INSPEKTIONER

Uppgifterna från lägesöversikterna användes som bakgrundsmaterial när man utarbetade utredningsbegäran för distansinspektioner vid sex inspektionsobjekt, av vilka ett var en boendeenhet för personer med svår funktionsnedsättning och fem enheter för anstalts- och boendeservice för personer med intellektuell funktionsnedsättning. Vid dessa inspektioner, som huvudsakligen baserar sig på handlingar, ville JO särskilt utreda hur coronavirusepidemin har påverkat enheternas verksamhet, samt brukarnas behandling och omständigheter under epidemin.

Funktionsnedsättningsgruppen vidareutvecklade förfarandena för hörande per telefon i samband med dessa distansinspektioner, utöver begäran om utredning och handlingar. Sammanlagt 35 personer med funktionsnedsättning eller deras anhöriga deltog i hörandena per telefon. Inspektionerna pågår fortfarande (3649, 3650, 3651, 3652, 3653 och 3654/2020).

Utredningarna som begärts av inspektionsobjekten har bland annat visat på följande missförhållanden och god praxis:

Besöksförbud hade iakttagits vid en enhet efter ministeriets anvisningar, enligt utredningen. Klienterna och de anhöriga hade informerats om besöksförbudet 14.3.2020, varvid de hade ombetts undvika besök på boendeenheterna och kontakta sina närstående per telefon i stället för att besöka dem. Även de boendes permissioner hade ställts in och därför hade personalen utökats under veckosluten (3652/2020). Besöksförbudet hade gällt vid flera av inspektionsobjektets enheter från mars till maj/juni. I en enhet fick de första gästerna träffa klienterna utomhus med beaktande av säkerheten 10.5.2020. Anhöriga till en klient i livets slutskede hade dock fått besöka enheten i klientens eget rum (3652/2020).

Vid två inspektionsobjekt hade invånarna kunnat träffa sina anhöriga utanför enheten (3653/2020 och 3649/2020) och vid ett inspektionsobjekt hade klienterna också kunnat vistas utomhus på egen hand (3649/2020).

Vid ett inspektionsobjekt hade boendeenheterna starkt rekommenderat att klienterna undviker besök hos föräldrar och anhöriga. Enligt utredningen hade hembesök varit möjliga igen fr.o.m. 25.6.2020 (3653/2020).

Vid hörandet av anhöriga och klienter framkom det en uppfattning om att boendeenheternas information om besöksförbuden hade varit bristfällig (3649/2020).

Vid vissa enheter hade foterapeuten och fysioterapeuten fått besöka enheten i skyddsutrustning med beaktande av säkerhetsföreskrifterna (3652/2020). På en enhet fick terapeuterna inte göra hembesök i enheten, men klienterna kunde gå på fysioterapi utanför enheten (om fysioterapeuten tog emot). Fysioterapeuterna hade kunnat besöka enheten igen fr.o.m. 1.6.2020 (3653/2020).

Enligt utredningen var det möjligt att använda de personliga assistenternas tjänster och nödvändiga rehabiliteringstjänster, såsom fysio- och ergoterapi, med hjälp av skyddsutrustning även i boendeenheter med heldygnsomsorg. Dessutom hade distansrehabilitering använts (3649/2020).

Enligt utredningen hade karantäner och isoleringar alltid genomförts enligt anvisningarna från kommunen eller sjukvårdsdistriktets infektionsläkare. Klienten hade då ombetts att stanna i sin egen bostad. Begränsande åtgärder för att förhindra exponering eller coronasmitta hade inte behövt vidtas för klienter som förordnats till karantän eller isolering, utan man hade klarat situationerna med hjälp av olika styrmedel (3649/2020).

Det framgick av utredningarna att det hade ordnats möjligheter för klienterna att på olika sätt delta i dagverksamheten vid boendeenheten (3649/2020). Även vid ett annat inspektionsobjekt genomfördes ersättande tjänster när personalen inom dagverksamheten övergick till att arbeta på en boendeenhet. Dagverksamhetens personal (cirka 160 anställda) hade övergått till att arbeta vid boendeenheter och man hade inte behövt anställa extra arbetskraft (3649/2020).

I den andra enheten hade man på grund av att dagverksamheten (köpta tjänster) upphörde anställt extra personal för att aktivera klienterna mån–fre kl. 9–15. Dagverksamheten för klienter som bor hemma fortsatte vid arbetscentralen i små grupper några gånger i veckan. Dagverksamheten inleddes på nytt 3.8.2020 (3653/2020) enligt utredningen.

Utredningen gav också vid handen att arbetsverksamheten och dagverksamheten utanför boendeenheter, samt övrig utomstående verksamhet, såsom veckoklubbar, medborgarinstitutets verksamhet och simhallsutflykter pausades vecka 12. Dagverksamhet i mindre grupper utan deltagare utanför boendeenheter ordnades för de boende. Dessutom satsade man mer än tidigare på utomhusvistelse (3652/2020).

Enligt utredningen hade man undvikit att utträtta ärenden utanför boendeenheter. På detta sätt skyddade man särskilt klienter i riskgrupperna mot coronaviruset. Begränsningarna hade gällt personer som rörde sig utanför boendeenheter. Det var inte förbjudet att begränsa utträttandet av ärenden, men saken hade diskuterats. Enligt utredningen hade man tillämpat restriktioner enligt lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda enligt samma principer som i normala situationer före coronapandemins undantagsförhållanden. Inga beslut om restriktioner i enlighet med lagen om smittsamma sjukdomar hade fattats. Det hade inte förekommit coronavirus i enheten (3652/2020).

Enligt utredningen kunde klienterna inte delta i aktiviteter som ordnades av föreningar utanför boendeenheter, eftersom sådana inte ordnades. Kunderna hade inte kunnat besöka kaféet, biblioteket, simhallen eller biografen. Matinköpen hade ordnats gemensamt via nätet. Man hade även varit tvungen att avboka en gemensam utlandsresa på grund av corona (3653/2020).

Ett inspektionsobjekt meddelade i sin utredning att det har minskat på sitt utbud av dagverksamhet, tillfällig vård och undersöknings- och rehabiliteringsperioder enligt överenskommelse

med beställarna. Vissa kunders service fortsatte av tvingande skäl vid verksamhetscentren. På grund av att utbudet av dagverksamhet minskade och delvis avbröts hade man undantagsvis erbjudit klienterna dagverksamhet i boendeenheter och på distans. Skoleleverna hade gått i distansskola under våren 2020 (3649/2020).

Enligt utredningen hade man utökat klienternas möjligheter att delta under coronaperioden och tagit fram nya digitala sätt att delta och påverka. Alla klienter som var i karantän eller isolering hade fått möjlighet till dagliga, ofta återkommande mänskliga kontakter när personalen besökte dem i deras bostäder. Kontakterna hade varit flera per dag och de hade huvudsakligen genomförts samtidigt som man tillgodosåg klientens grundläggande behov (t.ex. hygien, hemvård och måltider). I samband med dessa besök hade man också beaktat klientens sociala behov och stöttat klientens aktivitet och funktionsförmåga till exempel genom bildsamtal till anhöriga, samt genom pratstunder och spel. Av utredningen framgick att man bland annat anskaffat iPad- och Yeti-surfplattor i hopp om att öka klienternas möjligheter att delta samt för att stärka deras självbestämmanderätt och de färdigheter som behövs för detta (3649/2020).

4.2.12 INTRESSEBEVAKNING

Undantagsförhållandena och coronaviruspandemin hade knappast någon inverkan på intressebevakningsärendena, eftersom endast ett sådant ärende blev anhängigt. Ärendet gällde senareläggandet av den sista inlämningsdagen för en intressebevakares årsredovisningar med anledning av coronaläget. Ärendet är fortfarande anhängigt.

4.2.13 SOCIALFÖRSÄKRING

Socialförsäkringssektorn verkar ha klarat coronavirusens utmaningar bra, åtminstone på basis av antalet inkomna klagomål (24). Klagomålen gällde FPA och bland annat förmåner som administreras av FPA, såsom temporärt stöd vid epidemi och dagpenning vid smittsam sjukdom. Det fanns dock inga klagomål som tydde på att handläggningen av någon av förmånerna skulle vara överbelastad. FPA fick tilläggsfinansiering under året för de ökade kostnaderna för ansökningarnas handläggning och kundservicen. Under våren började biträdande justitiekanslern på eget initiativ undersöka FPA:s beredskap för en betydande ökning av antalet ärenden på grund av pandemin (OKV/7/50/2020).

FPA:s telefontjänst verkar också ha klarat sig bra under epidemin. Flera skrivelser hade inkommit till BJO Pölönen alldeles före pandemin, där man kritiserade överbelastningen av FPA:s telefontjänst vid årsskiftet 2019–20. Den överbelastade telefontjänstens situation var utmanande ännu i januari–februari. Coronaviruset förändrade på ett avgörande sätt tyngdpunkten i FPA:s kundtjänst. FPA flyttade tjänstemän från den fysiska kundservicen till telefontjänsten för att trygga dess ändamålsenliga funktion under pandemin. FPA:s åtgärder för att säkerställa telefontjänstens funktion verkar ha lyckats åtminstone utifrån de meddelanden som FPA publicerat. Det har inte heller kommit in några klagomål om telefontjänsten till justitieombudsmannen.

I avgörandet 2488/2020* undersökte BJO Pölönen på eget initiativ FPA:s förfarande när serviceställen stängdes. FPA hade på våren begränsat serviceställets kundservice för att förhindra att coronaviruset sprids. En del av serviceställena var helt stängda och en del av verksamheten hade inskränkts till exempel genom tidsbokning. Detta innebar sänkt servicenivå för FPA:s kunder och att ett sätt att uträtta ärenden avskaffades. BJO ansåg dock att FPA på grund av pandemins undantagsförhållanden hade haft godtagbara grunder för att begränsa den kundservice som ges ansikte mot ansikte vid serviceställena. Samtidigt hade FPA

genom interna personalflyttningar tryggt att andra servicekanaler, i synnerhet telefontjänsten och e-tjänsterna, fungerade bra. FPA hade dessutom börjat ta emot ansökningar muntligen också per telefon för att minska behovet av att fysiskt uträtta ärenden på kontoren.

BJO betonade att FPA borde bedöma möjligheterna att öppna helt stängda serviceställen, till en början till exempel med begränsade öppettider. BJO uppmanade FPA att i samarbete med andra aktörer (kommunerna) söka lösningar för att öppna serviceställen eller fundera på andra lösningar som skulle kunna erbjuda kunderna i dessa områden möjligheter till FPA:s kontorstjänster även i undantagsförhållanden, på lika villkor som andra kunder. FPA hade redan informerat om att begränsningarna vid serviceställena i huvudstadsregionen gradvis börjar avvecklas i juni.

BJO ansåg att FPA i enlighet med samma verksamhetsprinciper även bör bedöma verksamheten vid serviceställena annanstans i landet, samt deras begränsningar och hur begränsningarna kan avvecklas. FPA ska betjäna sina kunder jämnt på alla servicekanaler överallt i Finland, med beaktande av epidemiologiska grunder och andra motsvarande grunder som hänför sig till undantagsförhållanden. BJO fäste också FPA:s uppmärksamhet vid att FPA bör gå ut med aktuell information om serviceställets avvikande öppettider på sin webbplats, även under sökresultaten för de olika serviceställena.

4.2.14 ARBETSKRAFT OCH UTKOMSTSKYDD FÖR ARBETSLÖSA

Antalet arbetslösa arbetssökande ökade snabbt och kraftigt vid arbets- och näringsbyråerna till följd av COVID-19-epidemin, enligt arbets- och näringsministeriets sysselsättningsöversikter. Arbets- och näringsbyråerna hade i slutet av februari cirka 248 000 arbetslösa arbetssökande, av vilka cirka 19 000 var permitterade på heltid. Antalet arbetslösa arbetssökande började öka i mars och var som högst i slutet av april, då antalet arbetslösa arbetssökande var cirka 433 000, av vilka cirka 164 000 var permitterade på heltid. De arbetslösa

arbetssökande var cirka 357 000 i slutet av december. Cirka 78 000 av dem var permitterade på heltid. Antalet arbetslösa arbetssökande ökade mest i området för Nylands arbets- och näringsbyrå, där de var cirka 71 000 i februari och cirka 148 000 i slutet av maj. De arbetslösa arbetssökande var cirka 117 000 i slutet av december inom arbets- och näringsbyråns område.

Vissa bestämmelser i lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice och lagen om utkomstskydd för arbetslösa som reglerar arbets- och näringsbyråernas uppgifter ändrades temporärt på grund av COVID-19-epidemin. Ändringarna trädde i kraft i början av maj. En del av ändringarna gällde till slutet av året och en del fortsätter att gälla 2021. Enligt regeringens proposition om ändringarna är arbets- och näringsbyråernas centrala uppgift i fråga om permitterade och andra som blivit arbetslösa och som anmäler sig som arbetssökande att se till att jobbsökningen börjar gälla och att avgöra de s.k. arbetskraftspolitiska förutsättningarna för att betala ut arbetslöshetsförmåner. Därför strävade man genom ändringarna efter att trygga den arbetssökandes rätt till arbetslöshetsförmån och stöda en ändamålsenlig allokering av arbets- och näringsbyråernas resurser under pandemin. Inga ändringar gjordes i bestämmelserna om arbetskraftspolitiskt utlåtande och behandlingen av ansökan om arbetslöshetsförmån.

44 klagomål om arbets- och näringsbyråer, arbetslöshetskassor och FPA:s utkomstskydd för arbetslösa i anslutning till COVID-19-epidemin anhängiggjordes och avgjordes. För arbets- och näringsbyråns del anhängiggjordes inga klagomål om behandlingstiden för arbetslöshetsförmånsärenden efter juli och för arbetslöshetskassornas del inga efter september. På basis av antalet klagomål verkar de ovan nämnda aktörerna ha klarat av de pandemirelaterade utmaningarna med ökat antal kunder mycket väl.

Nästan 80 procent (34) av avgörandena ledde till åtgärder från BJO. BJO Pölönen gav 16 avgöranden gällande arbets- och näringsbyrå och 12 gällande arbetslöshetskassor i ärenden där den i bestämmelserna angivna tidsfristen för att avge ett arbetskraftspolitiskt utlåtande och behandla ansökan om arbetslöshetsförmåner hade överskri-

ddits. Alla avgöranden som gällde arbets- och näringsbyrå gällde arbets- och näringsbyrå i Nyland (2935/2020*). I sina avgöranden om handläggningstiden konstaterade BJO att överskridandet av tidsfristerna utgjorde ett förfarande som var oförenligt med bestämmelserna. Vid bedömningen av hur klandervärt förfarandet var beaktade BJO att arbets- och näringsbyrå och arbetslöshetskassorna genast i början av epidemin hade vidtagit till buds stående åtgärder för att säkerställa servicekapaciteten i och med att antalet klienter ökade rekordmycket.

4.2.15 UTBILDNINGS- OCH KULTURSEKTORN

ALLMÄN BESKRIVNING AV CORONAVIRUSEPIDEMINS EFFEKTER INOM FÖRVALTNINGSOMRÅDET

I mars övergick skolorna och läroanstalterna till exceptionella undervisningsarrangemang då regionförvaltningsverken med stöd av lagen om smittsamma sjukdomar bestämde att läroanstalterna i huvudsak skulle stängas för närundervisning och skyldigheten att ordna närundervisning och handledning på olika utbildningsnivåer begränsades genom statsrådets tillämpningsförfordningar (126/2020, ändringsförfordning 131/2020, 191/2020). Begränsningarna i enlighet med den senare tillämpningsförfordningen gällande skyldigheten att ordna småbarnspedagogik, undervisning och utbildning och möjligheten till distansundervisning gällde fram till 13.5.2020.

Undervisnings- och utbildningsanordnarna stod inför en ny situation där de blev tvungna att snabbt ta till sig ett nytt sätt att ordna undervisningen. Detta förorsakade praktiska tolkningsproblem i synnerhet i början av situationen samt ett starkt tryck på de styrande myndigheterna att på ett lämpligt och enhetligt sätt ge vägledning och stöd till utbildningsanordnarna i att genomföra ändringar i undervisningen.

Eleverna i den grundläggande utbildningen återvände till närundervisningen den 14 maj, varefter användningen av förskoleundervisningens och den grundläggande utbildningens loka-

ler styrdes i enlighet med lagen om smittsamma sjukdomar. Syftet med ändringarna i de temporära lagarna om grundläggande utbildning (1.8.2020–31.12.2020 och 1.1.2021–31.7.2021) är att säkerställa elevernas rätt till undervisning, även när den på grund av ett beslut som fattats med stöd av lagen om smittsamma sjukdomar inte kan ordnas i enlighet med bestämmelserna för normala situationer, samt att ge utbildningsanordnarna möjlighet att agera utifrån lokala omständigheter.

De flesta gymnasier fortsatte huvudsakligen med distansundervisning fram till slutet av vårterminen 2020. Provdagarna för realämnena i studentexamen våren 2020 tidigarelades med en vecka på grund av coronasituationen. Det blev möjligt att delvis avgiftsfritt förnya enskilda prov i studentexamen för de examinander som var tvungna att ändra sina planer och avlägga flera prov under en vecka. De begränsningar som coronaviruspandemin gav anledning till påverkade också läroanstaltarnas traditionella student- och examensfester på våren. Under höstterminen beslutade anordnarna av gymnasieutbildning att ordna undervisningen på ett ändamålsenligt och säkert sätt inom ramen för lagstiftningen som gäller under normala förhållanden.

Utbildningsanordnarnas, lärarnas och elevernas beredskap att övergå till distansundervisning varierade inom den grundläggande utbildningen. Bland annat stödet för inläring och skolgång samt elevvården genomfördes på olika sätt. I olika sammanhang framkom oro till exempel om inläringen hos de elever som även i närundervisningen behöver mycket handledning. I diskussionen framkom å andra sidan också att de digitala färdigheterna inom undervisningen har förbättrats avsevärt under distansundervisningsperioden.

Undervisnings- och kulturministeriet hörde grundskoleelever om deras erfarenheter av distansundervisningen våren 2020 och om inledningen av skolarbetet på hösten genom ett riksomfattande webbsamråd i oktober 2020. Enligt samrådet var eleverna i huvudsak nöjda med distansundervisningen på våren och merparten av eleverna upplevde skolarbetet som tryggt hösten 2020.

AVGÖRANDEN INOM LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN

Undantagsförhållandena föranledde många klagomål och utredningsåtgärder inom undervisningsväsendets laglighetsövervakning.

Klagomålen gällde bland annat tidigareläggande av delar av studentexamen, ordnande av förskoleundervisning och stöd för inläring, krav på användning av munskydd och ett daghems förfarande att kräva coronatest. BJO Pölönen undersökte på eget initiativ hur grundskoleelevernas stöd för inläring och skolgång samt skolbespisning genomfördes under undantagsförhållandena, när eleverna deltog i distansundervisningen.

De flesta klagomålen som gällde den högsta undervisningen handlade om de ändrade antagningsgrunderna för studerande (102 ärenden). Klagomålen handlade också om bland annat möjligheten att ordna obligatorisk undervisningspraktik, information om anordnande av undervisning, krav på tillstånd av rektorn för resor på fritiden samt krav på att studerande och museibesökare använder munskydd.

Klagomålen om de ändrade antagningsgrunderna gällde följande frågor: 1) ändring av urvalskriterierna mitt under ansökningsförfarandet genom att åtminstone inom vissa branscher öka betygsurvalsandelen betydligt jämfört med den tidigare informationen, 2) ändamålsenligheten för informationen om ändringarna, 3) hur nödvändigt/ändamålsenligt det är att ställa in fysiska prov och 4) eventuella problem med att ordna elektroniska urvalsprov, inklusive tillgång till redskap, tekniska förhållanden och möjligheten till fusk. BJO kommer att bedöma frågan med särskild hänsyn till likvärdig och jämlik behandling av de sökande, god förvaltning, skydd för berättigade förväntningar, krav på proportionalitet och krav på rådgivning samt informationens lämplighet. Dessutom kommer BJO att bedöma synpunkter i anslutning till det elektroniska förurvalet. Ärendet är fortfarande anhängigt (2628/2020 m.fl.).

SKÖTSEL AV ARBETSUPPGIFTER MED EGEN TELEFON

Ärendet handlade om arbetsgivarens order att ålägga lärarna att använda sin egen telefon under distansundervisningsperioden för att sköta arbetsuppgifterna. BJO konstaterade att arbetstagaren i princip inte behöver använda egna arbetsredskap, utan arbetsgivaren ska ge arbetstagaren ändamålsenliga och tillräckliga redskap för att utföra sitt arbete (5000/2020*).

ORDNANDE AV SKOLBESPISNING UNDER UNDANTAGSFÖRHÅLLANDEN

I början av distansundervisningen var det kommunens socialväsande som koordinerade utdelningen av skolmat till familjer som meddelade behov. BJO ansåg att ärendet inte föranledde några åtgärder från sin sida. BJO ansåg att även om statsrådets rekommendationer och myndigheternas kommunikation i synnerhet i början av undantagsförhållandena inte helt och hållet motsvarade skolbispisningens ställning på det sätt som riksdagens grundlagsutskott och kulturutskott hade fastställt, strävade de efter att trygga elevernas rätt till avgiftsfri grundläggande utbildning och tillhörande skolmåltider på ett tillfredsställande sätt med tanke på omständigheterna (2393/2020*).

4.2.16 SPRÅKÄRENDEN

Endast ett fåtal klagomål som gällde undantagsförhållandena och coronapandemin anlände och avgjordes. JO bedömde informationens ändamålsenlighet i två fall. Ett klagomål som fortfarande är anhängigt gällde språket i ett karantänbeslut. Ett tvåspråkigt bibliotek hade endast kungjort på finska hur coronaläget påverkar kundservicen (4594/2020). Det andra fallet gällde svenskspråkig information om inresa och utresa på Gränsbevakningsväsendets webbplats (3192/2020). Den klagande hade redan fått ett svar från biblioteket där man berättade varför kungörelsen hade varit bristfällig och beklagat saken. Gränsbevaknings-

väsendets webbplats hade uppdaterats efter att klagomålet hade anförts. Klagomålen föranledde inga åtgärder från JO:s sida.

4.2.17 KOMMUNIKATIONER

Inom trafik- och kommunikationssektorn gällde klagomålen i anslutning till undantagsförhållandena och pandemin i synnerhet ersättning av oanvända biljetter eller oanvänd restid i kollektivtrafiken, avförda kontantbetalningsalternativ i trafikmedlen samt ombesörjande av säkerhetsavstånd och andra skyddsarrangemang i samband med epidemin. Klagomålen gällde också Rundradion Ab:s förfarande vid sändningar som gällde corona och Postis förfarande vid leverans av postförsändelser. JO:s behörighet i fråga om Rundradion Ab, Posti Group Abp och VR-Group Ab är mycket begränsad och därför gällde klagomålen i stor utsträckning ärenden som faller utanför behörigheten.

BJO undersökte på eget initiativ hur man hade informerat om undantagsförfarandet vid förnyelse av körkort under pandemin. Genom undantagsförfarandet fick de personer som behövde ett läkarutlåtande för förnyandet sex månader extra tid för att inhämta utlåtandet. Myndighetens webbplats informerade om förfarandet den dag som det trädde i kraft. Dessutom hade myndigheten gett närmare anvisningar till bland annat Ajovalma och polisen. Flera tidningar hade också rapporterat om saken. Personer som omfattades av undantagsförfarandet hade inte fått något separat brev eller någon annan riktad kontakt om undantagsförfarandet.

Enligt BJO var det möjligt att det på grund av situationens plötsliga natur inte skulle ha varit möjligt att informera alla berörda personer om undantagsförfarandet i så god tid, att personer kunde ha tagit tilläggstiden i beaktande för att lämna in läkarintyget. BJO ansåg det oaktat att en riktad anmälan om förfarandet till de berörda personerna bättre skulle ha iakttagit god förvaltning än vad som nu var fallet. BJO delgav Transport-

och kommunikationsverket sin uppfattning om förfarande enligt god förvaltning (3405/2020*).

4.2.18 DE HÖGSTA STATSORGANEN

Det totala antalet klagomål inom sakområdet ökade kraftigt under verksamhetsåret, med anledning av det stora antalet klagomål i anslutning till undantagsförhållandena och coronaviruspandemin (93). Det höga antalet beror på statsrådets centrala roll i hanteringen av coronapandemin och på att det var fråga om många sådana åtgärder som kraftigt påverkade de grundläggande fri- och rättigheterna och det dagliga livet, både i fråga om privatpersoner och näringsidkare.

De flesta klagomålen gällde olika enskilda coronarestriktioner, såsom anvisningar för personer över 70 år och deras likabehandling (se avsnitt 4.2.10), rörelse- och resebegränsningar och gränsövervakning, begränsningar av restaurangernas verksamhet, karantän av personer från riskländer, samt när- och distansundervisning i skolor. Klagomål om regeringens information om coronapandemin och frågor om munskydd inkom också. Många klagomål gällde regeringens coronaåtgärder överlag, såsom införandet av beredskapslagen samt den coronastrategi man gått in för och dess överensstämmelse med lagen om smittsamma sjukdomar.

De flesta ärendena som avgjordes under verksamhetsåret ledde inte till åtgärder från JO:s sida. Detta beror bland annat på att till exempel införandet av befogenheter i enlighet med beredskapslagen granskades i riksdagen i den ordning som beredskapslagen föreskriver, och justitieombudsmannen har inte behörighet att ingripa i riksdagens förfarande. Klagomålen uttryckte också närmast allmänt missnöje med regeringens åtgärder, till exempel så att restriktionerna ansågs vara antingen för stränga eller för vaga. Många ärenden hade anhängiggjorts antingen tidigare vid justitiekanslersämbetet eller var på grund av sin natur sådana att det var ändamålsenligt att överföra klagomålet för behandling till justitiekanslern, som i första hand ansvarar för statsrådets tillsyn. En del av ärendena var sådana att justitiekanslern redan

hade bedömt dem, varför det inte längre var motiverat att behandla ärendet med justitieombudsmannens åtgärder.

JO gav grundlagsutskottet tre utlåtanden om statsrådets förordningar som gällde införande eller tillämpning av befogenheter som föreskrivs i beredskapslagen (2033/2020).

5 LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN ENLIGT SAKOMRÅDEN



5.1

Domstolarna och justitieförvaltningen

I detta avsnitt behandlas ärenden som berör domstolarna, justitieministeriet (JM) och justitieförvaltningen. Klagomål som gäller till exempel 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 BJO Pasi Pölönen. Huvudföredragande för dessa ärenden var referendarierådet Jarmo Hirvonen. Övriga föredragande var äldre justitieombudsmannasekreterare Terhi Arjola-Sarja och Päivi Saukonoja samt notarie Sanna-Kaisa Frantti.

5.1.1

VERKSAMHETSMILJÖN

De strukturella och funktionella förändringarna inom rättväsendet fortsatte med organisationsändringar som trädde i kraft i början av verksamhetsåret. Ändringen av domstolslagen som gällde inrättandet av domstolsverket trädde i kraft 1.1.2020. Det nya verket tog över huvudparten av det centralförvaltningsarbete som tidigare sköttes på justitieministeriet. Ett viktigt mål för reformen var att stärka domstolarnas oberoende ställning.

Den nya lagen om rättegång i förvaltningsärenden trädde i kraft 1.1.2020. Lagen ersatte förvaltningsprocesslagen från 1996. Den nya lagen preciserar regleringen av förvaltningsprocesserna på många sätt, effektiviserar rättegångsförfarandet i förvaltningsdomstolarna och utvidgar be-



svärstillståndssystemet i högsta förvaltningsdomstolen.

I budgeten 2020 avsattes 426 miljoner euro för domstolarna och rättshjälpen. Beloppet motsvarade föregående års nivå. Momentet domstolarnas inkomster beräknades ha en nettoinkomst om cirka 45 miljoner euro.

Gottgörelse för dröjsmål i rättegångar betalades till 36 parter under verksamhetsåret. Gottgörelse inklusive räntor och kostnader betalades i 29 fall för sammanlagt ca 154 000 euro (föregående år ca 148 000 euro i 43 fall). Fyra gottgörelser om 10 000 euro och fem gottgörelser om 7 500 euro ingick i de betalda gottgörelserna. Utöver domstolarna betalades också 4 500 euro i gottgörelse för dröjsmål i behandlingen av ett ärende hos besvärsnämnden för olycksfallsärenden.

Utvecklingen av de nya datasystemen för digital rättsskipning fortsatte. Åklagarväsendets och de allmänna domstolarnas informationssystem för ärende- och dokumenthantering (AIPA) användes vid alla tingsrätter under verksamhetsåret i fråga om hemliga tvångsmedel. AIPA:s pilotförsök

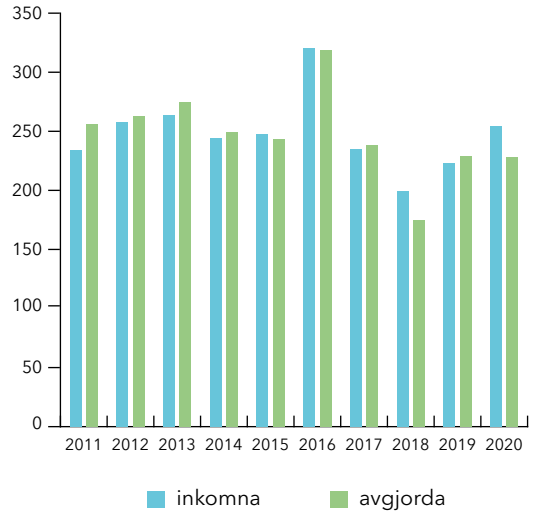
för ansökningsärenden inleddes vid Birkalands tingsrätt och utvidgades stegvis till andra tingsrätter från maj till oktober så att även de sista tingsrätterna började använda AIPA i ansökningsärenden under oktober. Pilotförsöket för omfattande tvistemål i AIPA inleddes 1.12.2020 vid tingsrätterna i Västra Nyland och Satakunta.

Pilotförsöket för det nya systemet för verksamhetsstyrning och ärendehantering samt e-tjänster och e-arkivering (HAIPA), som är avsett för förvaltningsdomstolar och specialdomstolar, fortsatte i begränsad omfattning hos högsta förvaltningsdomstolen och Helsingfors förvaltningsdomstol. Alla förvaltnings- och specialdomstolar har haft möjlighet att börja använda HAIPA sedan maj 2020. Domstolarna bestämde själva när de började använda HAIPA. I slutet av verksamhetsåret användes HAIPA vid alla förvaltnings- och specialdomstolar med undantag för arbetsdomstolen.

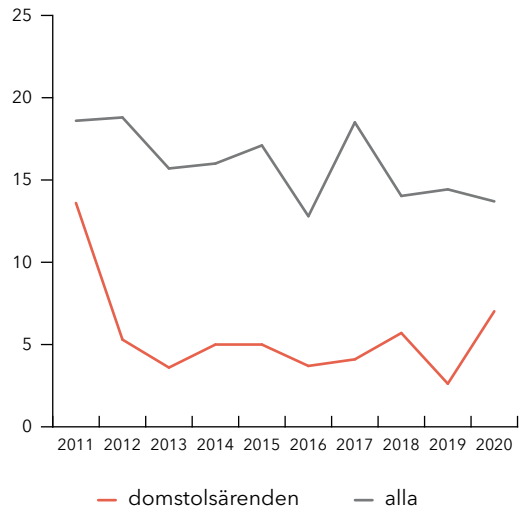
Det elektroniska ärendehanteringssystemet för medborgare och samfund användes i början av året som en fristående tjänst från HAIPA av andra förvaltnings- och specialdomstolar än arbetsdomstolen och Ålands förvaltningsdomstol. Systemet för ärendehantering integrerades i den version av HAIPA som gick till produktion i maj, varefter den togs i användning av domstolarna som en integrerad version, an eftersom domstolarna började använda HAIPA. Integrationen mellan HAIPA och Migrationsverkets UMA-system började användas i september. HAIPA-projektet avslutades 31.12.2020.

5.1.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Till JO:s uppgifter hör att övervaka att domstolarna och domarna följer lagen och fullföljer sina tjänsteskyldigheter. JO övervakar framför allt att rätten till en rättvis rättegång, som hör till vars och ens grundläggande och mänskliga rättigheter, tillgodoses i praktiken.



*Inkomna och avgjorda klagomål
under åren 2011–2020*



Åtgärdsprocent under åren 2011–2020

Det sammanlagda antalet domstols- och justitieförvaltningsärenden som blivit anhängiga 2020 var högre än under föregående år. Under året inleddes 373 nya ärenden (306 år 2019) och 321 (308) ärenden avgjordes. Antalet åtgärdsavgöranden i domstolsärenden var 16 (7). Inom JM:s förvaltningsområde var antalet åtgärdsavgöranden 7 (6).

Antalet nya ärenden som statistikförs som domstolsärenden var 257 (223), medan antalet avgöranden som gällde domstolarna var 228 (230). På JM:s förvaltningsområde registrerades 96 (81) nya klagomål och 75 (78) klagomål avgjordes. De klagomål som gällde JM:s förvaltningsområde handlade oftast om rättshjälpsbyråerna och konsumenttvistenämnden. JO inledde också 3 ärenden på eget initiativ.

Ovanligt många begäranden om utlåtande eller sakkunniguppdrag tillställdes justitieförvaltningens område, dvs. 20 (8). Under året gavs 16/18 (7) utlåtanden. Utlåtandena finns uppräknade i bilaga 3.

5.1.3 INSPEKTIONER

Inga inspektioner gjordes under verksamhetsåret på grund av pandemin. De planerade inspektionerna sköts upp till en senare tidpunkt.

5.1.4 AVGÖRANDEN

TIDSFRIST FÖR HANDLÄGGNING AV YRKANDE OM UPPHÄVANDE AV KVARSTAD

JO bedömde bestämmelsen om tidsfrist enligt tvångsmedelslagen (TvmL) i ett ärende som gällde kvarstad. Det var fråga om huruvida tingsrätten borde ha tagit upp yrkandet om upphävande av kvarstad till behandling inom den tidsfrist på en vecka som anges i 7 kap. 15 § 2 mom. i TvmL även i en situation där förberedelsesammanträdet eller huvudförhandlingen ännu inte förrättats och ärendet därmed inte hade behandlats "vid tingsrättens sammanträde".

Det är brukligt att behandlingen av ett åtal anses börja när åklagaren läser åtalet vid ett sammanträde. En stor del av brottmålen behandlas inte längre genom huvudförhandling eller något annat muntligt sammanträde, utan behandlingen sker helt och hållet genom skriftligt förfarande. Således kan tidpunkten för början av behandlingen inte längre kopplas samman till händelserna i rättssalen.

JO konstaterade att bestämmelsen i fråga kan tolkas så att behandlingen av ett åtal eller yrkande om förverkande i tingsrätten börjar redan med att stämning utfärdas eller stämning delges. En sådan tolkning är dock inte den mest motiverade med tanke på lagens ursprungliga syfte och trygghet av de grundläggande rättigheterna. Rättsmedlet i 7 kap. 15 § i TvmL och tidsfristen på en vecka skulle förlora en väsentlig del av sin betydelse om behandlingen lagligen kunde fördröjas till och med i flera år, i detta fall över fyra månader.

JO ansåg det vara den klart mest motiverade tolkningen att ett yrkande om upphävande av kvarstad ska tas upp till behandling inom en vecka från att det inkom till domstolen, om det före det inte har förekommit sådan behandling av åtalet, under vilken ett yrkande om kvarstad kunde ha framställts och behandlats. Om behandlingen av ett åtal varit sådant att det inte har varit möjligt att framställa och behandla ett yrkande på kvarstad saknar betydelse i detta sammanhang.

JO delgav tingsrätten sin uppfattning och skickade också en kopia av beslutet till JM för övervägande om huruvida bestämmelserna i 7 kap. 15 § 2 mom. i TvmL borde förtydligas. JO bad JM meddela senast 31.12.2020 vilka åtgärder förslag eventuellt har gett anledning till (784/2019*).

JM meddelade att den tillsatte en arbetsgrupp 10.7.2020 för att utreda behovet av att göra ändringar i TvmL och utgående från granskningen bereda nödvändiga ändringar i lagstiftningen. Vid sin utredning av ändringsbehoven fäster arbetsgruppen särskild uppmärksamhet vid riksdagens ställningstaganden, de högsta laglighetsövervakarnas avgöranden om laglighetsövervakning, samt vid de frågor som framkommit i rättspraxisen.

BEHANDLING AV HÄKTNINGSYRKANDE UTAN DRÖJSMÅL

En tingsdomare hade kommit överens med den som yrkade på häktning om att häktningsärendet skulle behandlas 7.12.2019 kl. 10. Tidpunkten har varit densamma som när den misstänkte som anhölls 3.12.2019 kl. 10 enligt 3 kap. 5 § i TvmL måste friges om yrkandet inte har tagits upp till behandling. Den misstänkte fördes till rättssalen kl. 10.03, varefter den som yrkade på häktning återkallade sitt häktningsyrkande efter en diskussion som fördes under tingsdomarens ledning om tidsfristerna.

BJO ansåg att det tillkommer tingsdomaren som behandlar häktningsärenden att övervaka att häktningsärendet behandlas utan dröjsmål och inom högst fyra dygn. Tingsdomaren skulle ha haft möjlighet att genomföra behandlingen i sammanträde så att tidsfristen för inledande av behandlingen av häktningsyrkandet inte överskrids. Bedömningen av de lagliga förutsättningarna för frihetsberövande ska på det sätt som lagen förutsätter utan dröjsmål föras till domstol för behandling. När domstolen bestämmer tidpunkten för behandlingen ska den bland annat beakta att den anhållne ska transporteras till rättssalen, om ingen videokonferens används vid behandlingen.

BJO ansåg att tingsdomaren inte vid fastställandet av tidpunkten för behandlingen av häktningsärendet hade sett till att ärendet behandlas inom den tidsfrist som föreskrivs i 3 kap. 5 § i tvångsmedelslagen. BJO delgav tingsrätten sin uppfattning (7270/2019*).

FÖRHANDLINGSHEMLIGHET I EN DOMSTOL

Hovrättens president hade utrett en diskussion som en sammansättning för ett brottmål hade fört vid hovrättens kaffeautomat om avgörandet av ett anhängigt ärende, efter att ha fått veta att en assessor som hörde till ifrågavarande sammansättning hade berättat för sin avdelningschef att hovrättsrådet som varit ordförande för sammansättningen hade uppträtt osakligt gentemot assessorn under den aktuella diskussionen. När presidenten utredde ärendet hade denna också skaffat fram det

aktuella konceptet med anteckningar och lappar som omfattas av förhandlingshemligheten.

BJO konstaterade att det i ärendet hade varit fråga om att utreda den misstänktes osakliga agerande på basis av 28 § i arbetsarskyddslagen och andra uppgifter som enligt lagen tillsatts för chefsdomaren vid domstolen. Syftet med presidentens agerande och strävan efter att reda ut händelserna gav inte anledning till kritik. BJO konstaterade dock att det för att utreda situationen inte hade varit nödvändigt att få detaljerad information om vilken materiell eller procedurmässig meningskiljaktighet diskussionen om avgörandet i ärendet som varit under behandling hade varit förknippad med vid kaffeautomaten.

BJO ansåg att presidentens möjlighet att till påseende anskaffa dokumentmaterial som omfattas av förhandlingshemligheten enligt en allmän bedömning var juridiskt problematisk. Åtminstone i det här fallet hade presidentens förfarande också varit obetänksamt, och den uppfattningen delgavs den senare pensionerade presidenten (6230/2019*).

UNDERRÄTTANDE OM RÄTTEGÅNGENS BEHANDLINGSORDNING

Om det senare anses onödigt att förrätta en preliminärt meddelad huvudförhandling, ska parten alltid underrättas om att huvudförhandlingen återkallas innan avgörandet ges. Till klagandens förvåning hade hovrätten gett ett slutligt avgörande i ärendet före den avtalade tidpunkten för huvudförhandlingen. JO betonade att vikten av att få aktuell information framhävs i en situation där ärendets behandlingsordning ändras från det som tidigare meddelats (6175/2019*).

FORTSATT BEHANDLING AV ETT ÄRENDE EFTER HUVUDFÖRHANDLINGEN SAMT PROTOKOLL ÖVER HUVUDFÖRHANDLINGEN

Tingsdomaren kompletterade huvudförhandlingen i brottmålet i ett skriftligt förfarande efter att behandlingen redan hade avslutats i fråga om den

klagandes privaträttsliga yrkanden. BJO ansåg att det kompletterande förfarandet efter huvudförhandlingen inte var enkelt eller ringa och att förutsättningarna för tillämpning av 6 kap. 13 § i lagen om rättegång i brottmål inte hade uppfyllts. Ett sakenligt förfarande skulle ha förutsatt att huvudförhandlingen avbryts eller skjuts upp och att den fortsätter senare en annan dag eller att en ny huvudförhandling förrättas.

Protokollet från huvudförhandlingen uppfyllde inte heller de krav på exakthet som anges i 22 kap. 5 § i RB, eftersom svarandens ställningstagande till de privaträttsliga yrkandena inte hade antecknats i protokollet och inte heller vilken slags diskussion som hade förts om svarandens behov av biträde i ärendet (1000/2020*).

INNEHÅLL I EN OFFENTLIG REDOGÖRELSE OCH DOMENS OFFENTLIGHET

Tingsrättens offentliga redogörelse kunde ha utarbetats så att den bättre främjar offentlighet. Det var omöjligt att bilda sig en faktagrundad uppfattning om det behandlade fallet eller grunderna för tingsrättens avgörande på basis av de uppgifter som lämnades ut.

När en dom upprättas i ett mål vars offentlighet har begränsats är det enligt BJO motiverat att domaren eller sammansättningen i mån av möjlighet försöker skriva avgörandet så att det åtminstone i huvudsak kan vara offentligt. I en sådan situation kan avgörandet inte nödvändigtvis skrivas på samma sätt som det skulle skrivas i ett helt offentligt ärende. Kvaliteten på domen måste inte nödvändigtvis bli lidande av att man vid beslut om domens struktur och innehåll också fäster uppmärksamhet vid synpunkter som gäller offentlighet. Av det ovan konstaterade följer att beslut om domens offentlighet inte kan fattas innan domen har upprättats. I det fall som klagomålet gällde hade detta dock gjorts.

BJO ansåg det vara väsentligt att den offentliga redogörelsen ger läsaren information som på något konkret sätt beskriver gärningen enligt rekvisitet för brottet i fråga, om det har tillräknats, samt sådana omständigheter som har lett till och framgår av gärningen i sin helhet, i den

utsträckning att läsaren åtminstone kan bilda sig en uppfattning om händelserna och grunderna för domen. Begränsad information, som inte heller senare kompletteras, kan i brottmål i takt med att processen framskrider leda till delvis felaktiga slutsatser och brus på sociala medier som inte står i förhållande till alla detaljer i ärendet. I en sådan situation har domstolen, liksom polisen och åklagaren, särskilt goda skäl att öppet informera och vid behov komplettera de uppgifter som tidigare lämnats ut till allmänheten.

BJO delgav den berörda tingsdomaren och tingsrätten sina uppfattningar (5847/2019*).

MEDDELANDE OM ATT TINGSRÄTTENS DOM VUNNIT LAGA KRAFT

Tingsrätten hade i ett brottmål inte gjort någon anteckning om laga kraft i justitieförvaltningens datasystem för avgöranden och beslut genast efter den utsatta tiden för anmälan om missnöje. BJO betonade att anteckningen om att en dom vunnit laga kraft ska utföras med omsorg och att anteckningen ska göras i rätt tid.

Tingsrättens dom hade vunnit laga kraft 5.12.2018. Tingsrätten hade besvarat fängelsets förfrågan om huruvida domen vunnit laga kraft cirka en månad senare, och hade meddelat att ärendet inte kunde kontrolleras på grund av fel i databaskörningarna. BJO konstaterade att det med beaktande av de fel som inträffat i körningarna i sig var förståeligt att det var svårt att svara på förfrågan. Uppgiften om laga kraft kunde dock ha kontrollerats även i ärendets handlingar.

Eftersom det var fråga om en specificerad förfrågan från den myndighet som verkställer det dömda straffet om huruvida domen vunnit laga kraft, borde man ha försökt utreda domens laga kraft så snabbt som möjligt med de medel som står till buds. I det aktuella fallet hade uppgiften om laga kraft tillställts fängelset först nästan en månad senare på basis av en andra förfrågan.

BJO delgav tingsrätten sin uppfattning om felaktigheten i tingsrättens förfarande (EOAK/882/2019*).

DELGIVNING AV STÄMNING GENOM MELLANHANDSDELGIVNING I BROTTMÅL

Stämningssmannen hade förfarit felaktigt genom att delge stämningen genom mellanhandsdelgivning till en svarande som var på semester utomlands, trots att mellanhandsdelgivningen enligt 11 kap. 7 § 4 mom. i rättegångsbalken (RB) inte var ett lagligt förfarande i brottmålet. BJO konstaterade att det var fråga om en stämningssmans tjänsteplikt inom kärnområdet för tjänsteutövningen. Det hör till stämningssmannens uppgifter att själv överväga och avgöra när förutsättningarna för mellanhandsdelgivning uppfylls.

BJO ansåg också att de ordval som stämningssmannen använde i sin utredning inte till alla delar var sakliga (939/2019*).

HÄMTNING OCH ANNAN HANDRÄCKNING AV POLISEN TILL DOMSTOLEN

BJO avgjorde ett ärende där man på eget initiativ granskade om författningsgrunden för hämtningar till domstol, utförda av polisen, var tillräcklig. Polisen hade ansett att situationen var problematisk. Det hade ifrågasatts om det finns en bestämmelse så som det förutsätts i 9 kap. 1 § i polislagen, enligt vilken polisen är skyldig att ge domstolarna sådan handräckning.

Enligt 9 kap. 1 § 1 mom. i polislagen ska polisen på begäran ge andra myndigheter handräckning, *om så särskilt föreskrivs*. Polisen ska ge andra myndigheter handräckning också för fullgörande av den lagstadgade tillsynsskyldigheten, om den myndighet som begär handräckning hindras i sin tjänsteutövning.

BJO granskade också författningsgrunden för andra processuella gripanden som polisen gjort på begäran av domstolen: en allmän domstol kan förordna att en part i ett tvistemål eller dennes lagliga företrädare ska hämtas till domstolen. I fråga om brottmål kan domstolen förordna att målsäganden eller målsägandens lagliga företrädare samt svaranden ska hämtas till domstolen. För att säkerställa verkställigheten av hämtningen får en part eller en person som ska höras och hämtas till domstolen tas i förvar. I vissa situationer kan

domstolen också förordna att ett vittne ska hämtas till domstolen. Ett vittne som förordnats att hämtas får tas i förvar.

BJO konstaterade att det i rättegångsbalken (RB) eller i lagen om rättegång i brottmål inte finns någon bestämmelse om handräckning som domstolen begär av polisen, utöver bestämmelsen i RB 17 kap. 40 § 3 mom. om förrättande av syn. De nämnda lagarna fastställer inte heller på annat sätt att verkställandet av hämtning eller annat gripande av processuella skäl hör till polisens uppgifter. Enligt 2 kap. 3 § i polislagen har en polisman dock rätt att gripa en efterlyst person som enligt en efterlysning som utfärdats av en behörig myndighet ska häktas eller tas i förvar.

BJO konstaterade att polisen är tvungen att utföra gripanden i anknytning till domstolarnas processuella avgöranden även i andra situationer än de som gäller hämtning. Uppgifterna kräver inte nödvändigtvis efterlysning. Domstolen kan till exempel vid en ordningsstörning bestämma att en person som personligen är närvarande i rätten omedelbart ska tas i förvar och hålls i förvar i högst 24 timmar. I praktiken sköts gripandet och förvaringen av den person som orsakat störningen på domstolens begäran av polisen. Det är även polisen som i praktiken hanterar s.k. tredskande vittnen och verkställer påtryckningsfängelsestraff för konkursgäldenärer.

BJO konstaterade att processlagarna inte innehåller omnämmanden av handräckningskarakter i samband med ovan nämnda polisiära uppgifter eller överhuvudtaget heltäckande omnämmanden om polisens roll i verkställandet av domstolarnas handläggningsbeslut. BJO föreslog att justitieministeriet och inrikesministeriet överväger om det finns skäl att vidta lagstiftningsåtgärder i ärendet. BJO bad ministerierna meddela senast 31.12.2020 vilka åtgärder förslaget eventuellt har föranlett (23/2017*).

JM meddelade att den tillsatte en arbetsgrupp 10.7.2020 för att utreda behovet av att göra ändringar i tvångsmedelslagen och utgående från granskningen bereda nödvändiga ändringar i lagstiftningen. I enlighet med det som diskuterats i arbetsgruppen och överenskommit med IM ska arbetsgruppen bland annat granska förtydligandet av polisens roll i lagstiftningen om polisen, så som avses i BJO:s avgörande.

FÖRSENAD UTBETALNING AV ARVODEN

Utbetalningen av arvoden som betalats till klaganden med stöd av rättshjälpslagen hade fördröjts med cirka två veckor på grund av ett fel hos Servicecentret för statens ekonomi- och personalförvaltning (Palkeet). Dröjsmålet var inte allvarligt, men det gav BJO anledning att noggrannare granska den rättsliga grunden för utbetalning av arvoden.

BJO ansåg att det med tanke på laglighetsövervakningen och arvodestagarnas rättsskydd var problematiskt att de målsatta tiderna för Palkeets verksamhet i anslutning till utbetalningen av arvoden uppenbarligen endast hade definierats i de handlingar eller deras bilagor som rubricerats som serviceavtal och i servicebeskrivningarna så som avses i lagen om Palkeet, och alltså inte i sådana bestämmelser och föreskrifter som tjänsteansvaret i allmänhet anses grunda sig på.

BJO konstaterade att statens interna avtal eller tillhörande servicebeskrivningar i allmänhet inte kan betraktas som bestämmelser eller föreskrifter så som avses i 40 kap. i strafflagen. Sådana avtal är problematiska med tanke på fördelningen av tjänsteansvaret och därmed också individens rättsskydd. Ett ersättningsansvar som grundar sig på avtalsbrott kan endast gälla parterna i avtalsförhållandet. Palkeet är inte en separat juridisk person utan en del av staten, och därmed är avtalsparten för de avtal som till exempel ministerierna eller Domstolsverket ingått med Palkeet enligt privaträttslig bedömning enbart staten.

BJO konstaterade att ett rättegångsbiträde som väntar på sitt arvode inte har möjlighet att påverka ärendet om Palkeet inte kan följa målsättningarna i serviceavtalet eller i servicebeskrivningarna i anslutning till det. Biträdet får inte heller dröjsmålsränta på sin fordran. Enligt BJO kan situationen inte anses vara helt tillfredsställande med tanke på biträdets rättsskydd.

Omständigheter i anslutning till friheten att idka näring, egendomsskyddet och jämlikheten talar enligt BJO för att man vid försenad utbetalning inte ska tillämpa andra bestämmelser på biträdesarvoden som betalas av statliga medel än till exempel på försenad utbetalning av den månadslön som åklagaren eller det offentliga rättsbiträdet får av staten.

BJO delgav Palkeet sitt beslut. Ärendet föranledde inga andra åtgärder för Palkeets del, utöver konstaterandet av försenad utbetalning av arvoden och ersättningar. BJO lämnade dessutom sitt beslut till JM för beaktande i samband med bedömningen av rättshjälpslagens utvecklingsbehov (6537/2019*).

Det var också fråga om försenad utbetalning av arvoden i två andra ärenden som gällde samma klagande (3043/2019* och 3533/2019 *).

5.2 Åklagarväsendet

Åklagarärenden avgörs av JO *Petri Jääskeläinen*, dock så att ärenden som gäller riksåklagarens byrå avgörs av BJO *Pasi Pölönen*. Huvudföredragande var referendarierådet *Mikko Eteläpää*.

5.2.1 VERKSAMHETSMILJÖN

Lagen om Åklagarmyndigheten (32/2019) trädde i kraft den 1 oktober 2019. Genom denna lag omorganiserades Åklagarmyndigheten och blev ett enda ämbetsverk. Riksåklagarens byrå fungerar som centralförvaltningsenhet. För ordnandet av verksamheten delas landet in i åklagardistrikt. I samband med reformen ändrades åklagarnas tjänstebestämmelser delvis. Efter att lagen trätt i kraft är åklagarna riksåklagare, biträdande riksåklagare, statsåklagare, ledande distriktsåklagare och ledande landskapsåklagare, specialiståklagare, distriktsåklagare, landskapsåklagare och biträdande åklagare.

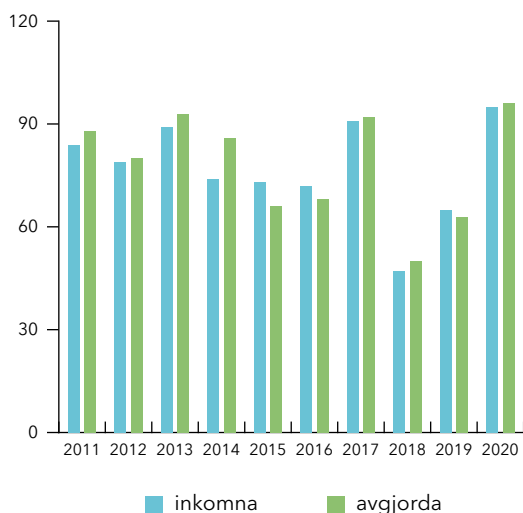
Målet med lagen är att underlätta styrningen av åklagarverksamheten, gynna jämlika avgöranden på riksnivå och öka effekterna av statsförvaltningens resultatstyrning. Lagen påverkar också justitieombudsmannens lagstadgade uppgifter. Enligt bestämmelsen om handläggningen av tjänsteåtal mot åklagare ska 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.

Till följd av regleringen kring befogenheten att väcka åtal då ovan nämnd åklagare misstänks

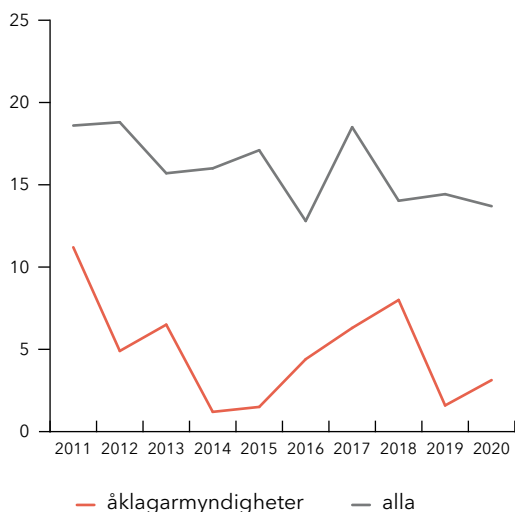
för tjänstebrott meddelade statsrådets justitiekansler enligt överenskommelse med justitieombudsmannen den 1 oktober 2019 ett beslut (OKV/23/50/2019), genom vilket han bad polisen att meddela justitiekanslern om ärenden gällande tjänstebrott som en åklagare misstänks ha begått och som polisen undersökt. I beslutet konstateras bland annat att även om det är de högsta laglighetsövervakarna som har befogenheter att väcka åtal, hör förundersökningen och bedömningen av förutsättningarna för att genomföra denna i dessa ärenden precis som i normala fall till polisens uppgifter och befogenheter. Vidare konstateras i beslutet att justitiekanslern och justitieombudsmannen vid behov i enskilda fall kommer överens om åt vem det är mer ändamålsenligt att anförtro behandlingen av det ärende polisen anmält.

Under berättelseåret överlämnade regeringen till riksdagen en proposition med förslag till lag om Finlands deltagande i Europeiska åklagarmyndighetens (EPPO) verksamhet och till lagar som har samband med den.

I sina utlåtanden till riksdagens utskott (t.ex. 7418/2020* och 7918/2020*) konstaterade JO bland annat att den s.k. EPPO-förordningen och den föreslagna lagen i många avseenden förefaller att leda till en konflikt med de institutionella lösningarna i Finlands grundlag samt med den nationella författningenliga identiteten. I förslaget såg JO problem med justitieombudsmannens behörighet i fråga om sådana brottmål som omfattas av tillämpningsområdet för EPPO-förordningen, med laglighetsövervakningen av EPPO-åklagarens verksamhet, med justitieombudsmannens behörighet att väcka åtal och med EPPO-åklagarens straffrättsliga ansvar och med EPPO-åklagarens ställning som åklagare i ministeransvarighetsärenden samt med brottmål som gäller domare eller riksdagsledamot.



*Inkomna och avgjorda klagomål
under åren 2011–2020*



Åtgärdsprocent under åren 2011–2020

I grundlagsutskottets utlåtande (GrUU 39/2020 rd) och lagutskottets betänkande (LaUB 15/2020 rd) hade flera av de problem som JO framförde beaktats. I slutet av året godkände riksdagen de föreslagna, delvis ändrade lagarna. I lagen infördes bland annat en uttrycklig bestämmelse om den laglighetskontroll som justitieombudsmannen och justitiekanslern utövar över den europeiska åklagarens och den europeiska delegerade åklagarens verksamhet i Finland samt om att åklagaren vid ett tjänstebrott som drivs mot dessa ska vara antingen justitieombudsmannen eller justitiekanslern eller en åklagare som förordnats av justitieombudsmannen eller justitiekanslern. Lagarna träder i kraft vid den tidpunkt som bestäms genom statsrådets förordning.

5.2.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

En stor del av de klagomål som riktades mot åklagare gällde åtalsprövning. I klagomålen kritiserades antingen det faktum att inget åtal väckts eller det att åtal väckts. I fråga om klagomål gällande väckande av åtal handlar det vanligen om ett ärende som behandlas i domstol. Enligt vedertagen praxis blandar sig justitieombudsmannen inte i ärenden som behandlas i domstol; klaganden har möjlighet att kritisera åtalet hos domstolen.

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 justitieombudsmannen inte har behörighet att göra i detta fall.

Det inkom 95 klagomål som gällde åklagare, och 96 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.

Fem ärenden ledde till att åtgärder vidtogs, varav två undersöktes på eget initiativ. Åtgärdsprocenten i fråga om åklagarmyndigheterna ligger betydligt under kansliets genomsnitt.

5.2.3 INSPEKTIONER

Under berättelseåret granskades Rovaniemi verksamhetsställe inom Norra Finlands åklagardistrikt och Vasa verksamhetsställe inom Västra Finlands åklagardistrikt. På grund av coronaepidemin gjordes båda inspektionerna undantagsvis i form av dokumentinspektioner. Inför inspektionerna ombads åklagardistriktet att lämna in bland annat åklagarnas beslut om åtalseftergift och om begränsning av förundersökningen till justitieombudsmannen.

Efter en genomläsning av materialet från Rovaniemi verksamhetsställe bad man ytterligare separat om material som gällde ett förundersökningsbeslut som fattats av en undersökningsledare för polisbrott. Det var i detta fall fråga om att en person som gripits med stöd av polislagen avled i polishäkte efter transport i polisbilen. Enligt åklagaren fanns det inte skäl att misstänka brott i saken. Enbart vid en genomläsning av beslutet framgick till exempel inte utgångsläget inför transporterandet, dvs. om polispatrullen i stället för polisbilstransport borde ha kallat på sjuktransport för att undersöka hälsotillståndet hos personen som skulle transporteras. Utgående från tilläggs materialet konstaterade JO att även om besluten i viss mån var knapphändigt motiverade fanns det inga grunder för JO att kritisera slutsatset av besluten utifrån det material som fanns tillgängligt.

Utgående från dokumentinspektionen vid Vasa verksamhetsställe började justitieombudsman-

nen på eget initiativ utreda åklagarens förfarande i två beslut om åtalseftergift (som gällde samma ärende), där åtalsrätten för de misstänkta brotten enligt besluten hade preskriberats under åtalsprövningstiden.

5.2.4 AVGÖRANDEN

BESLUT OM BEGRÄNSNING AV FÖRUNDERSÖKNING I ETT MISSTÄNKT POLISBROTTMÅL

Utgående från en inspektion av åklagarämbetet i Uleåborg 2019 undersökte JO ett ärende på eget initiativ och kom fram till att kriminalöverkommisarien agerat lagstridigt och saknat behörighet när denne hade uppträtt som undersökningsledare och gjort en framställning om att begränsa förundersökningen i ett polisbrottmål där en polis misstänktes ha äventyrat trafiken i samband med en utryckning med polisbil. Enligt JO borde man i början av utredningen också ha bedömt om det eventuellt var fråga om tjänstebrott. En sådan bedömning kan i fråga om en polis endast göras av en åklagare som förordnats till undersökningsledare för polisbrottmål.

Rätt förfarande skulle ha varit att ärendet genast efter händelsen hade anmälts till Riksåklagarämbetets enhet för behandling av polisbrotsärenden och att den fortsatta behandlingen av ärendet hade avgjorts av den åklagare som förordnats till undersökningsledare för polisbrottmålet. Dessutom konstaterade JO att när man hade beslutat att behandla ärendet genom ett förfarande i enlighet med lagen om föreläggande av böter och ordningsbot, var det inte möjligt att i bötesförfarandet fatta beslut om begränsning av förundersökningen.

I samma ärende ansåg JO att häradsåklagaren hade förfarit lagstridigt när denne hade fattat beslut om att begränsa förundersökningen i ett s.k. polisbrottmål, trots att framställningen om begränsning av förundersökningen hade gjorts av en kriminalöverkommisarie som varit verksam i ärendet utan behörighet. Åklagaren borde ha avisat framställningen om begränsning. Eftersom man även borde ha beaktat möjligheten att detta

var tjänstebrott borde åklagaren antingen själv ha anmält detta eller uppmanat kriminalöverkommisarien att anmäla polisbrottmålet till Riksåklagarämbetets enhet för behandling av polisbrottssärenden, som skulle ha utsett en åklagarundersökningsledare för ärendet (2875/2019*).

BESLUT OM ATT INTE REGISTRERA BROTTSANMÄLAN

Häradsåklagaren, som var undersökningsledare för polisbrott, hade meddelat en klagande som redan tidigare lämnat in två begäran om utredning i samma ärende att den senaste begäran om utredning eller kommande begäran om utredning som gäller samma ärende inte längre kommer att registreras. I fråga om tidigare begäran om utredning hade man ansett att det inte fanns skäl att misstänka brott i ärendet.

JO konstaterade att åklagaren inte har behörrighet att fatta beslut om att låta bli att registrera en polisanmälan hos polisen, eftersom åklagaren inte är en förundersökningsmyndighet. Enligt JO skulle det ändå ha varit möjligt för åklagaren att meddela att nya utredningsbegäran med samma innehåll samt avgöranden i ärendet inte kommer att registreras som egna ärenden i åklagarens ärendehanteringssystem, utan de registreras i samband med ett tidigare avgörande i ärendet.

I samma beslut bedömde JO även mer allmänt situationer där samma anmälare upprepade gånger gör begäran om utredning i samma ärende. Denna del av beslutet beskrivs i avsnitt 5.3 (4988/2019*).

5.3 Polisen

Laglighetsövervakningen av polisen hörde till JO Petri Jääskeläinen. Referendarierådet Juha Haapamäki var huvudföredragande för polisärendena. Även referendarierådet Mikko Eteläpää, äldre JO-sekreterarna Kristian Holman och Minna Ketola samt inspektören Peter Fagerholm föredrog polisärenden.

5.3.1 VERKSAMHETSMILJÖN

Det finns elva polisinsättningar som sköter den lokala polisens uppgifter. Utöver varje huvudpolisstation finns det ett hundratal polisstationer i varierande storlek vad gäller bemanning och service. Åland har en egen polismyndighet som lyder under landskapsregeringen. Polisen har cirka 10 000 anställda, varav 7 400 är poliser.

Polisstyrelsen planerar, leder, utvecklar och övervakar polisinsättningarnas och centralkriminalpolisens arbete. Inrikesministeriets polisavdelning å sin sida sköter den strategiska planeringen av polisverksamheten, utvecklingen av lagstiftningen och ministeriets internationella samarbete. Skyddspolisen är numera en polisenhet som är direkt underställd inrikesministeriet.

ALLMÄNNA UTVECKLINGSTRENDER

Redan under en längre tid har polisens och åklagarens prövningsrätt utökats i fråga om vilka brottsmisstankar som ska utredas, och de har även fått rätt att avgöra enklare ärenden. Avsikten är att rikta de knappa resurserna på ett ändamålsenligt sätt. Man har även i övrigt kontinuerligt strävat efter att förenkla brottmålen handlägningspraxis och överfört beslutanderätt från exempelvis domstolarna. Denna i och för sig motiverade sträva 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 allvarigare fall har börjat användas för mycket. Det kan börja tära på det straffrättsliga systemets trovärdighet och även på förtroendet för polisen.

Vid justitieministeriet pågår ett arbete för att bedöma behovet av ändringar i både tvångsmedelslagen och förundersökningslagen. Med dessa projekt som avslutas i slutet av 2021 strävar man särskilt efter att effektivisera straffprocesserna. Vid inrikesministeriet bereds dessutom en totalreform av lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen: regeringens proposition planeras lämnas under 2021. Alla dessa lagar är mycket viktiga för polisen.

De senaste åren har polisens resurser diskuterats mycket i offentligheten. I princip är detta inte en fråga som gäller laglighetsövervakning, men en minskning av antalet poliser kan till exempel leda till att handläggningstiderna blir längre och polis-tjänsternas kvalitet även i övrigt försämrats, vilket därmed äventyrar likvärdigheten eller i övrigt tillgodoseendet av de grundläggande och de mänskliga rättigheterna. Numera är polisen tvungen att kraftigt prioritera utredningen av allvarigare brott och brådskande utryckningar och resurser har koncentrerats 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 har minskat sedan början av 2010-talet, då det fanns ungefär 7 750 po-

liser. År 2020 fanns det cirka 7 400 poliser. Enligt regeringsprogrammet ska antalet poliser ökas och uppgå till 7 500 årsverken innan utgången av 2022.

Polisens uppgiftsfält blir hela tiden mera invecklat och internationaliserat. Den inre och yttre säkerheten är allt mer kopplade till varandra. Nya utmaningar i brottsutredningen är bland annat cyberbrottslighet, som kan ge upphov till mycket stora helheter för utredning (t.ex. dataintrånget hos psykoterapicentret Vastaamo). Det har också förts diskussion om vad som över huvud taget ska höras till polisens uppgifter, som till exempel att transportera och ta berusade personer i förvar. Upprätthållandet av ordningen sköts i och för sig i dagens läge allt mer av privata bevakningsföretag. Att polisuppgifter överförs till privata aktörer handlar inte enbart om ändamålsenlighet, eftersom det är en fråga som ska efterleva villkor i grundlagen.

Inom polisens tillståndsförvaltning har ärenden och tjänster flyttats till nätet, vilket i huvudsak har lyckats mycket bra. Däremot har polisens stora datasystemreform, det så kallade Vitja-projektet som inleddes våren 2009, inte framskridit enligt planerna utan ligger flera år efter tidtabellen: ursprungligen var avsikten att ta det i bruk 2014. Dess första fas (underrättelsedatasystemet POTI) togs i bruk i december 2018. Att reformen försenas stör polisens verksamhet på många sätt. Även vapendatasystemet kommer att kunna tas i bruk senare än planerat.

Polisens arbete störs i viss mån också av lokalernas 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 polisbrottsärenden lyfts fram i offentligheten. I det allvarligaste av dem dömdes före detta chefen för narkotikaenheten vid polisinsrättningen i Helsingfors till livstids fängelse för mord; domen har inte vunnit laga kraft. Han hade redan tidigare dömts till långa fängelsestraff för bland annat grova narkotikabrott. I skrivande stund pågår även behandlingen av åtalet mot honom och bland annat den tidigare polisöverdirektören i ett ärende som gäller registrering

av informationskällor. Tingsrätten förkastade alla åtal, men åklagaren överklagade beslutet till hovrätten.

Förtroendet för polisen har i varje fall enligt tradition varit stort, även om det har minskat något under de senaste åren. Enligt polisbarometern 2020 litade 91 % på polisen ganska mycket eller väldigt mycket. Samtidigt ansåg ändå 39 % att det sannolikt eller mycket sannolikt förekommer korruption eller oetisk verksamhet inom polisen.

5.3.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Klagomål som gäller polisen är en av de största klagomålsgrupperna. Klagomål som gäller polisen avgörs också bland annat i samband med klagomål som statistiskt hänförs till åklagare, domstolar och utlänningsärenden.

Antalet klagomål som gäller polisen har ökat under de senaste åren. År 2020 inkom klart flera klagomål än tidigare, d.v.s. 852 klagomål (föregående år 752) och 871 (712) klagomål avgjordes. Det kom in ett trettiotal polisklagomål i anslutning till coronaepidemin, vilket innebär att ökningen i antalet ärenden inte kan förklaras därav (se avsnitt 4 Ärenden som gäller coronaviruset). Utöver klagomålen avgjordes 10 (8) ärenden som gällde polisen och som JO tagit upp till behandling på eget initiativ.

Också andra myndigheter än justitieombudsmannen behandlar klagomål som berör polisen. År 2020 fick justiekanslersämbetet ta emot 399 klagomål som gällde polisen (352 året innan). En del av dessa klagomål överfördes till JO med stöd av lagen om fördelningen av åligganden mellan justiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman. Utvecklingen av de högsta laglighetsövervakarnas uppgiftsfördelning har spekulerats leda till att klagomål som gäller polisen i allt högre grad koncentreras till justitieombudsmannen. Enligt uppgift från Polisstyrelsen gjordes till polisen år 2020 sammanlagt 817 (650) klagomål som behandlades internt inom förvaltningen.

Av de klagomål som avgjordes av JO ledde 116 (82) till åtgärder, liksom 9 (7) av de egna initiativen. Merparten av dem, 92 (67) var uppfattningar.

I fem fall fick polisen en anmärkning. Av ärendena ledde 12 (4) till ett förslag till utveckling av författningarna. 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.

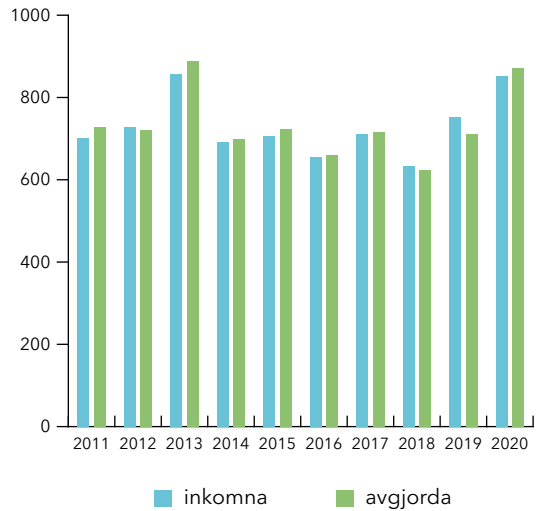
Största delen av klagomålen mot polisen gäller förundersökning och användning av olika tvångsmedel. Flest klagomål lämnas in om polisens beslut att inte göra en förundersökning. Oftast anser också den som klagat att förundersökningen varit bristfällig eller räckt för länge. I fråga om tvångsmedel gäller klagomålen oftast husrannsakan och frihetsberövande av olika slag. Också offentlighetsärenden har tagits upp i klagomålen.

En utbredd missuppfattning bland klagandena är att polisen alltid på begäran ska göra en 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 där den misstänkta är en privatperson.

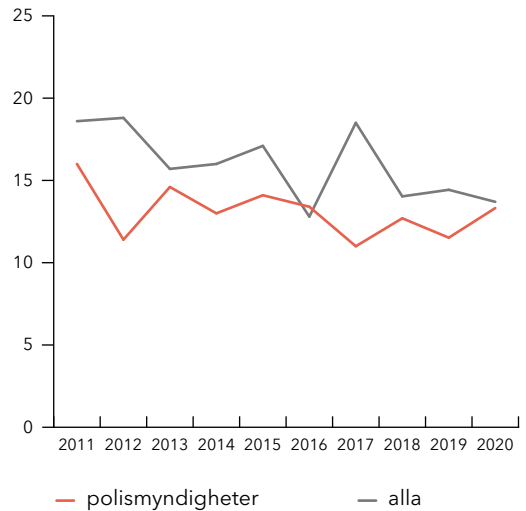
Av antalet klagomål eller klagomålsavgöranden kan man emellertid inte dra några långtgående slutsatser om polisverksamheten. Man måste beakta att det varje dag vidtas tusentals polisiära åtgärder. Klagomålen gäller endast ett synnerligen litet urval av dessa.

Medborgarnas benägenhet att anförda 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 brottsanmälan i fall som de uppfattar som flagranta, varefter åklagaren prövar huruvida en förundersökning ska genomföras. Detta är motiverat också ur laglighetsövervakningens synvinkel. År 2020 re-



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2011–2020



Åtgärdsprocent under åren 2011–2020

gistrerades 905 brottsanmälningar där en polis påstods ha begått ett brott (997 året innan).

Merparten av anmälningarna mot polisen leder inte till förundersökning, eftersom åklagaren som är undersökningsledare inte anser att det finns skäl att misstänka brott. Det finns tyvärr 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. De behandlar merparten av ärendena själva (204 fall 2020) eller överför dem till någon av de cirka femton lokala åklagarna som fungerar som undersökningsledare.

Polisens interna laglighetsövervakning effektiviserades när en enhet för juridiska frågor grundades vid varje polisinsättning år 2014. Huvudfokus för enhetens uppgifter är laglighetsövervakning, som i allmänhet sköts av två personer vid varje enhet. År 2020 utfördes laglighetsövervakningen vid Polisstyrelsen av sex tjänstemän. Polisens interna laglighetsövervakning har på många sätt en viktig position. Den finns mycket närmare den operativa verksamheten än vad exempelvis JO är. Också korrigering åtgärder kan vid behov snabbt vidtas inom förvaltningen.

JO:s laglighetsövervakning omfattar specialområdena teletvångsmedel, täckoperationer samt polisens och övriga myndigheters hemliga inhämtande av information. Dessa behandlas separat i avsnitt 5.6. Nödcentralernas verksamhet har också anknytning till polisen och behandlas nedan i avsnitt 5.3.10.

5.3.3 INSPEKTIONER

Inspektionerna utgör en viktig del av laglighetsövervakningen. I allmänhet anmäls de på förhand. Ett undantag är inspektionerna i polisfängelser som under de senaste åren i regel har utförts utan förhandsanmälan. Före inspektionen av en polisinsättning inhämtas skriftlig utredning om bland annat gripanden och anhållanden, utredningar av ärenden som varit föremål för förundersökning under en längre tid och om teletvångsmedel. I

samband med inspektionen av en polisinsättning inspekteras ofta också den lokala åklagarmyndigheten. Sälunda erhålls bland annat information om hur samarbetet mellan polisen och åklagarmyndigheten fungerar och bedömningar av polisverksamhetens kvalitet.

På grund av coronaepidemin inspekterades även polisen endast i liten utsträckning år 2020, sammanlagt fyra (föregående år 14) inspektioner. Det gjordes inga egentliga inspektioner i polisfängelser alls; i fråga om polisfängelset i Böle bekantade man sig endast med planerna över den grundliga renoveringen. Polisinsättningarna i Lappland och Österbotten inspekterades, men huvudsakligen som dokumentinspektion och i övrigt med distansförbindelser. Dessutom bekantade sig kansliets föredragande med Vitja-projektets situation i mars 2020.

Vid *POLISINRÄTTNINGEN I LAPPLAND* (2957/2020*) framkom att aktionsberedskapstiderna i Fjällapland hade sänkts med en halv timme till 70 minuter. På inspektionsdagen fick man också information om tio nya polistjänster. Visserligen har det enligt polischefen varit svårt att rekrytera poliser till mindre orter åtminstone mer permanent. Även transportsträckornas längd och förvaringen av häktade i Uleåborg orsakar problem. Lokaler är också delvis i dåligt skick: till exempel i Rovaniemi verkade 50 personer i tillfälliga utrymmen. Sampatrulleringen med den svenska polisen verkar inte genomföras.

I brottsutredningen hade särskilt narkotikabrotten ökat. Även om det finns få utredare hade utredningsprocesserna fungerat. Flest problem har förekommit i den dagliga brottsutredningen. Överst på prioriteringslistan ligger de brott som ungdomar begår och de som riktar sig mot ungdomar.

Utförande förhandsmaterialet fästes polisinsättningens uppmärksamhet vid registreringen av grunderna för gripande och motiveringen av förundersökningsbeslut.

Representanter för *POLISINRÄTTNINGEN I ÖSTERBOTTEN* (4602/2020*) framförde att antalet brott har minskat under de senaste tio åren; visserligen ökade antalet brott något år 2019. Utredningstider-

na har blivit längre än vid andra polisinsättningar i genomsnitt, men utredningsprocenten för brott är god. De ökade narkotikabrotten, som syns både i antalet rattfyllerifall och den övriga brottsligheten, orsakar oro.

I några kommuner i Södra Österbotten är aktionsberedskapstiderna rätt långa. Med grannpolisinsättningarna bereddes samarbetsavtal, enligt vilka utryckningspatrullerna vid behov skulle gå på utryckningar över polisinsättningsgränserna. Polisinsättningen hade fått pengar för sex nya tjänster i glesbygden.

I Seinäjoki testades en s.k. KOPPI-patrullverksamhet. Det innebär att en patrull med två väktare kör emot polispatrullen och transporterar den frihetsberövade personen till polisfängelset. Detta frigör utryckningspatruller för andra brådskaande uppdrag mycket snabbare än tidigare på grund av att avstånden ofta är långa.

Utifrån förhandsmaterialet fästes polisinsättningens uppmärksamhet vid bristfälliga motive- ringar i några förundersökningsbeslut. Dessutom begärdes tilläggsutredningar om fyra gripanden.

Vid *POLISINRÄTTNINGEN I HELSINGFORS* diskute- rades den pågående renoeringen av polisfängel- set i Böle, som ska bli klar under år 2021. Efter det avstår polisinsättningen från förvaringsskyddet i Sporthallen och förvaringen av alla frihetsberöva- de koncentreras till Böle.

När man bekantade sig med *VITJA-PROJEKTETS* situation i mars 2020 framkom en oro över finan- sieringens tillräcklighet. Finansieringen av ett så omfattande systemutvecklingsprojekt borde vara långvarig och inte beroende av årliga beslut. Vitja avviker från utvecklingen av andra myndigheters system på grund av dess omfattning: flera olika myndigheters funktioner koncentreras riksomfat- tande till samma system, vilket innebär att olika myndigheters uppgifter samordnas med systemet och att det finns många gränssnitt till andra sys- tem. Man diskuterade också eventuella övervak- ningsverktyg i Vitja och hurdana tillsynsmässiga egenskaper som redan nu har planerats i systemet.

5.3.4 FRIHETSBERÖVADE

Polisen kan på flera olika grunder ingripa i en människas personliga frihet. Polisen sköter förva- ringen av personer som frihetsberövats av polisen, Tullen och Gränsbevakningsväsendet. Numera används knappt femtio polisfängelser. Flest gri- panden görs med stöd av polislagen, nästan 49 000 år 2019. Berusning är orsaken till de flesta av dessa gripanden. Den näst största gruppen är brottsmisstänkta: år 2019 greps nästan 22 600 per- soner, av vilka 8 800 anhölls och 2 000 häktades. I polisfängelser förvaras därtill ibland personer som tagits i förvar med stöd av utlänningslagen. Frihetsberövandets längd varierar beroende på grunden, från några timmar till flera veckor.

Utöver justitieombudsmannen har även in- ternationella tillsynsorgan i flera sammanhang kritiserat i synnerhet förvaringen av häktade i po- lisens lokaler som inte lämpar sig för längre vis- telse. Häktningens lag ändrades från ingången av år 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.

JO undersökte på eget initiativ 5680/2018* för- hållandena i de tillfälliga förvaringslokalerna vid Jyväskylä polisstation utifrån de inspektionso- bserverationer som kansliets föredragande gjorde (protokoll 4392/2028*). Han ansåg att förvarings- lokalerna inte till alla delar uppfyllde lagens krav. Alla celler var omöblerade med bara en madrass på golvet. De gripna var alltså tvungna att äta an- tingen stående eller på golvet, vilket kan upplevas som förnedrande behandling. Det fanns inte hel- ler något tvätttrum, utrymme för utevistelse eller besöksutrymme.

I och för sig förvarades i utrymmena (förut- om personer som tagits i förvar på grund av be- rusning) endast sådana brottsmisstänkta som på grund av berusningstillståndet behöver övervak- ning och högst i 24 timmar. I vilket fall som helst ska de krav som lagen ställer på förvaringslokaler- na och förhållandena för de frihetsberövade och deras bemötande uppfyllas i alla förvaringslokal- er för frihetsberövade oberoende av deras närmare

användningsändamål och i synnerhet inte av att de används "tillfälligt". Lokalerna i fråga var i bruk i över två år; användningen upphörde i slutet av år 2020.

I ett ärende som JO undersökte på eget initiativ EOAK/2602/2017* konstaterade JO att det är viktigt att det till nödvändiga delar ordnas introduktion för yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården som arbetar i polisfängelset bland annat om polisförvaltningens föreskrifter och anvisningar. Dessutom fäste han uppmärksamhet vid att förutsättningarna för upprättande av journalhandlingar ska uppfyllas oberoende av hur anteckningarna görs och rekommenderade också att verksamhetssätten för arkivering och förstöring av patientuppgifter gås igenom.

Trots att klagomålen som ifrågasätter lagligheten för ett frihetsberövande inte är ovanliga, har utredningarna visat att det oftast har funnits tillräckliga grunder för polisens åtgärder. I ärendet 331/2019* gav JO dock kriminalöverkommissarien en anmärkning när klaganden lagstridigt hade hållits i ett låst utrymme. Det var fråga om en polisundersökning av en försvunnen person och den klagande var närmast i vittnesställning. JO betonade att andra än brottsmisstänkta inte får hållas i ett låst utrymme. Åtgärden hade inte heller registrerats.

Inte heller i ärendet 737/2019* hade det registrerats att en 16-åring hållits i ett låst utrymme. Man hade också försummat att anmäla gripandet till barnets föräldrar. I fallen 2100/2019 (behov av medicinering), 7137/2019 (registrering av sjukdomar, skador och medicinering) och 3896/2019 (grunder för gripande) var det också fråga om brister i anteckningarna.

I ärendet 5378/2019* kritiserade JO å sin sida att den klagande och dennes man har gripits utan att alla förutsättningar för gripande har bedömts tillräckligt. I efterhand fanns det ingen exakt utredning om grunderna för och längden på den klagandes frihetsberövande som varade i flera timmar. Det var fråga om en utredning av en skottlossning och den klagande hade gripits en

halv timme efter händelsen en halv kilometer från platsen. Det verkar som att den splittrade verksamheten mellan de polispatruller som var på plats och å andra sidan den allmänna ledningen av situationen från Helsingfors orsakade problem i informationsgången. I vilket fall som helst fanns det ingen grund för att misstänka den klagande för brott. Om den klagande inte var misstänkt för brott, skulle hon inte ens för en kort tid ha fått placeras i ett låst utrymme. Frihetsberövandet borde också ha registrerats.

I ett ärende som undersöktes på eget initiativ 23/2017* föreslog BJO Pölönen att justitieministeriet och inrikesministeriet ska överväga om det finns skäl att vidta lagstiftningsåtgärder för att förtydliga polisens roll när det är fråga om att hämta en person till domstolen. Mer om detta avgörande i avsnittet 5.1 Domstolarna och justitieförvaltningen.

Även behandlingen av frihetsberövade gav anledning till kritik i flera fall. I ärende 2519/2019 tog man den gripnes kläder och madrass på grund av risken för strypning. Enligt lagen kan en person som förvaras dock inte lämnas utan kläder. Behandling som respekterar människovärdet omfattar rätten att bära lämpliga kläder. I avgörandet 6420/2019 kritiserades polisen för att den gripne i oktober transporterades 100 kilometer till polistationen i endast korta underbyxor och t-skjorta. Dessutom hade polisen efter frigivningen lämnat honom vid en busshållplats nära sitt hem, trots att klaganden hade önskat en annan plats. I avgörandena 195/2020 och 241/2020 hade de gripna däremot inte erbjudits mat trots att deras frihetsberövande hade varat över 12 timmar. I ärendet 394/2020* hade man uppenbarligen inte strävat efter att skaffa en tolk åt en person som endast förstod kinesiska. Således var han inte medveten om grunderna för gripandet och sina rättigheter och gripandet hade inte heller meddelats de närmaste anhöriga.

I sitt avgörande 3986/2019* kritiserade JO att en gripen person som fått smärtsam paprikaspray i ögonen inte hade fått tvålvatten, eftersom sköljning med enbart vatten inte tillräcklig. JO ansåg det vara

otillfredsställande att det inte finns några separata anvisningar om användningen av paprikaspray. Därför är det upp till utbildningen att informera om den rätta första hjälpen efter att man använt paprikaspray. Även Polisstyrelsen anser att det i utbildningsinnehållet kan finnas skillnader som beror på enheten och utbildaren. JO ansåg det inte vara godtagbart att personer som är föremål för användning av paprikaspray av dessa orsaker kan lida i onödan. JO föreslog att Polisstyrelsen ska överväga att utfärda anvisningar om användningen av paprikaspray och första hjälpen efter användningen.

Enligt Polisstyrelsens meddelande kände den inte till att det vid andra polisenheter hade förekommit brister i första hjälpen efter användningen av paprikaspray. På basis av detta ansåg Polisstyrelsen att det inte är ändamålsenligt att utfärda en separat riksfattande anvisning. Polisstyrelsen meddelade att den säkerställer att utbildningens innehåll är korrekt och så enhetlig som möjligt i hela landet.

5.3.5 HUSRANNSAKAN

Husrannsakan är ett allmänt använt tvångsmedel, till exempel år 2019 gjorde polisen cirka 10 300 husrannsakningar. Polisen kan i allmänhet självständigt besluta om husrannsakan, vilket är sällsynt i europeiska sammanhang. Endast om husrannsakan görs i ett sådant utrymme 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 brådsakande fall, av tingsrätten (särskild husrannsakning).

Den person hos vilken husrannsakan genomförs kan yrka att domstol ska avgöra om det har funnits förutsättningar för husrannsakan och om husrannsakan har genomförts lagenligt. Högsta domstolen har de senaste åren gett flera prejudikat om husrannsakan. JO utreder inte klagomål om husrannsakan, om den klagande ännu haft möjlighet att föra ärendet till domstolsprövning. Den här möjligheten har uppenbarligen minskat antalet klagomål om husrannsakan till JO. I varje fall

ledde också under berättelseåret några klagomål till att polisens förfarande kritiserades.

BEGRÄNSNING AV NÄRVARO VID HUSRANNSAKAN

Bostadens innehavare har i princip rätt att närvara vid husrannsakan. I ärendet 5294/2019* var det fråga om begränsningen av denna rätt. Där hade polisen utan den klagandes närvaro först inspekterat bostaden av arbetssäkerhetsskäl och därefter hade man gjort husrannsakan med narkotikahund i huset. Först efter detta hade klaganden fått komma in bostaden, där han hade förordnats till soffan i vardagsrummet.

JO betonade att säkerställandet av bostaden av arbetssäkerhetsskäl inte till någon del får göras i syfte att utreda brottet. Ett annat förfarande skulle urvattna tillgodoseendet av närvarorätten. Användningen av hund vid husrannsakan är ofta motiverad och den är obestriddligen en del av husrannsakan och även denna del av husrannsakan omfattas av närvarorätten. I detta fall hade det inte alls motiverats varför klaganden inte hade kunnat vara i huset samtidigt med hunden. JO var inte heller övertygad om att enbart den klagandes närvaro i detta fall åtminstone väsentligt skulle ha försvårat genomsökningen. I utredningarna framfördes inte heller någon konkret grund för begränsandet av närvarorätten på så sätt att den klagande hamnade att sitta i soffan i vardagsrummet. Den klagande hade inte heller underrättats om rätten att föra husrannsakan till domstol för prövning och om rätten att få en kopia av protokollet över husrannsakan.

Enligt JO hade det också varit motiverat att det av protokollet skulle ha framgått att bostaden först hade säkerställts och att den också hade gått igenom med hunden innan den klagande fick följa rannsakan. Även det faktum att den klagandes rätt att röra sig begränsades borde ha antecknats i protokollet med motiveringar. Dessutom ska husrannsakans längd framgå av protokollet över husrannsakan. Protokollet var i sig uppgjort enligt allmän praxis. JO ansåg att det är viktigt att man inom polisförvaltningen generellt fäster uppmärksamhet vid att innehållet i protokollen över

husrannsakan är omfattande både i praktiken och när informationssystemen utvecklas. Han delgav Polisstyrelsen sin uppfattning.

Polisen gör genomsökningar i hemfridsskyddade platser också med stöd av polislagen. Detta var fallet i ärendet 5021/2019*, när man på begäran av en läkare försökte nå klaganden för att göra en bedömning av sinnestillståndet. Polisen besökte klagandens lägenhet utan resultat. Klaganden fick information om detta först i Mina Kanta-systemet. Enligt JO borde polisen ha lämnat ett meddelande om sitt besök i bostaden eller på annat sätt utan dröjsmål underrätta klaganden om saken. I ärendet 342/2020 hade polisen kommit till platsen på grund av hög musik i ett flervåningshus. Musiken dämpades redan när polisen befann sig i tamburen och det fanns inte heller i övrigt någon grund för att patrullen ännu noggrant granskade hela bostaden.

TILLÄMPNING AV 2 KAP. 10 § I POLISLAGEN PÅ HEMFRIDSSKYDDET

I ärendet 6314/2019* hade klaganden orsakat störningar i Alko, varifrån klaganden hade avlägsnat sig till en bekants bostad, där polisen senare påträffade klaganden. Polisen grep den berusade klaganden med stöd av 2 kap. 10 § i polislagen, eftersom det ansågs sannolikt att klaganden skulle orsaka betydande störning eller omedelbar fara för allmän ordning och säkerhet. Klaganden hölls i förvar i nästan 22 timmar efter gripandet.

Det var fråga om (1) huruvida den "plats" som nämns i 2 kap. 10 § i polislagen också avser en hemfridsskyddad plats, d.v.s. berättigar till avlägsnande från platsen eller gripande även inom ramen för hemfriden, och (2) om bestämmelsen i sig kan ge polisen tillträde till den hemfridsskyddade platsen.

Enligt JO verkar svaret på den första frågan vara positivt i ljuset av förarbetena till bestämmelsen och förarbetena till den tidigare bestämmelsen i polislagen. JO ansåg det dock inte vara tillfredsställande med tanke på förutsättningarna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna att en så betydande befogenhet inte fram-

går av den gällande bestämmelsen, utan endast av förarbetena till den tidigare bestämmelsen.

Svaret på den andra frågan är enligt JO negativt. Polisen ska ha en laglig behörighetsgrund för tillträde till hemfriden och en sådan fullmakt ingår inte i bestämmelsen. Enligt JO finns det i lagen inte heller någon annan bestämmelse med stöd av vilken polisen på basis av skydd av allmän ordning eller säkerhet enligt 2 kap. 10 § i polislagen kan tillträda en hemfridsskyddad plats för att avlägsna någon från platsen eller gripa någon.

JO ansåg att i den situation som avses i klagomålet hade polisen inte haft laglig grund att tillträda en hemfridsskyddad plats för att hitta och gripa klaganden med stöd av 2 kap. 10 § i polislagen. JO konstaterade också att skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna i hemfriden skulle förlora en väsentlig del av sin betydelse om bristen på lagstadgad behörighet korrigeras genom att man inte har motsatt sig att polisen kommer in i bostaden. I laglighetsövervakningen har man förhållit sig avvisande till den s.k. samtyckesbaserade användningen av polisens befogenheter.

JO bad Polisstyrelsen delge alla polisinrättningar hans uppfattning. Dessutom föreslog JO att inrikesministeriet överväger om det finns anledning att precisera regleringen.

Enligt JO var inte heller den klagandes förvarstid proportionerlig och motiverad, åtminstone inte redan då beslutet om förvaring fattades. Enligt utredningarna hade klaganden sovit hela förvarstiden, d.v.s. 22 timmar. Klaganden var under hela denna tid utan dryck och mat, och uppenbarligen också utan sin nödvändiga medicinering. JO ansåg att dessa omständigheter borde ha gett anledning till allvarlig oro över den frihetsberövades hälsotillstånd och att klaganden i något skede borde ha väckts och tilltalats för att utreda hans eller hennes tillstånd, näringsintag och hälsotillstånd.

Avgörandet 3418/2019 gällde också hemfridsskyddet. JO konstaterade att polisen inte hade någon tydlig lagstadgad befogenhet att ta sig till ett hemfridsskyddad plats för att ge privat handräckning för att göra en konditionsgranskning av ett egna-hemshus för att förbereda bodelningen. Det fanns inga förutsättningar för handräckning och inte

heller för att avlägsna den klagande från platsen för att möjliggöra konditionsgranskningen.

5.3.6 FÖRFARANDET 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 polisens begränsade resurser starkt påverkar både kvaliteten på förundersökningsbesluten och förundersökningarnas längd. Det går inte att offra särskilt mycket tid för ett enskilt beslut och anhopningen av ärenden kan leda till att förutsättningarna för förundersökning inte bedöms tillräckligt noggrant. Polisen måste också prioritera förundersökningar, varvid en del av dem tyvärr dröjer.

Beslut genom vilka polisen – eller åklagaren på framställning av polisen – har låtit bli att göra eller avbrutit en förundersökning har traditionellt varit den vanligaste orsaken till klagomål och det har också ständigt funnits något att kritisera i besluten. Även år 2020 kritiserades polisen i över tjugo fall för att motiveringarna till förundersökningsbesluten var av olika grad bristfälliga eller oklara. Några beslut hade fattats utifrån en bristfällig preliminär utredning. Av besluten framgick inte heller alltid om det var fråga om att inte göra en förundersökning, att avbryta eller avsluta en förundersökning. Ibland hade det tagit mycket lång tid att fatta beslut om att förundersökning inte ska göras eller att parten inte hade informerats om beslutet. JO har betonat att om någon misstänks för ett brott eller om det åtminstone finns tillgång till en utredning gällande hens identitet eller om brottet i övrigt, ska behandlingen av ärendet fortsätta. Att avbryta förundersökningen får inte bli ett sätt att göra sig av med svåra fall eller fall av mindre betydelse.

Avgörandet 1205/2019* har principiell betydelse. Det var fråga om vem som kan ändra undersökningsledarens beslut att inte göra en förundersökning. Enligt JO:s uppfattning kan undersöknings-

ledarens chef bestämma att frågan om att göra en förundersökning ska tas upp till ny prövning och han eller hon kan själv också bestämma att förundersökning ska göras. Förundersökningen kan då inledas även på basis av samma material, om det finns grundad anledning att anta att det finns skäl att misstänka brott i ärendet. Dessutom är det klart att undersökningsledaren själv kan besluta att ändra sitt tidigare avgörande och att åklagaren kan bestämma att en förundersökning ska göras. Även riksdagens justitieombudsman och justiekanslern i statsrådet kan bestämma att förundersökning ska göras för att utreda ett ärende som de undersöker.

Rättsläget kunde dock förtydligas om det skulle finnas tydligare bestämmelser om förmannens behörighet i förhållande till undersökningsledaren. Därför skickade JO sitt avgörande för kännedom till justitieministeriet och inrikesministeriet.

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 två fall kom det fram att polisen hade fattat beslut om att inte göra en förundersökning med anledning av en anmälan om polisens förfarande (4141/2019* och 4168/2019). JO betonade att anmälan om ett misstänkt polisbrott ska överföras till riksåklagarens byrå oberoende av hur tydligt polisen anser att det inte finns skäl att misstänka brott i ärendet. Polisens felaktiga förfarande vid begränsning av förundersökning i polisbrottmål behandlades för sin del i avgörandet 2875/2019* (se närmare avsnittet 5.2 Åklagarväsendet).

Oftast har resultatet av förundersökningsbeslutet varit godtagbart trots att motiveringarna var bristfälliga. Under berättelseåret tog polisen i samband med behandlingen av klagomålet till JO upp ärendet till ny prövning i 15 fall och i åtminstone fem av dem inleddes förundersökning – i en del fall pågår prövningen.

Ärendet 4988/2019* gällde skyldigheten att registrera anmälan. JO konstaterade att det inte är sällsynt att samma person gör upprepade brottsanmälningar i samma ärende. Skyldigheten

att registrera en anmälan innebär enligt JO inte att förundersökningsmyndigheten oberoende av omständigheterna alltid ska registrera en ny separat anmälan (i informationssystemet för polisärenden), även om anmälaren kräver det. Det centrala är att varje förnyad begäran om utredning registreras (på något sätt) och att varje begäran bedöms av en behörig tjänsteman som fattar ett avgörande i ärendet och att avgörandet registreras. På så sätt bedöms varje anmälan och eventuella åtgärder som anmälan förutsätter på behörigt sätt och behandlingen av ärendet kan också kontrolleras i efterhand. Hur detaljerat och hur ärendet och avgörandet registreras beror på särdragen i varje enskilt fall. Enligt JO förutsätter anmälarens rättsskydd eller andra orsaker inte att man alltid registrerar en ny separat brottsanmälan, åtminstone inte i situationer där anmälaren endast förnyar sin tidigare begäran om utredning utan att lägga fram några nya omständigheter. Se detta avgörande ur åklagarens synvinkel i avsnittet 5.2 Åklagarväsendet.

I avgörandet 3150/2019* gav JO undersökningsledaren och utredaren en anmärkning när ett 11-årigt barn hade förhörts utan att ha förordnats en intressebevakare. Barnets mamma var misstänkt för misshandel av barnet. Barnets bästa förutsatte intressebevakarens närvaro vid förhöret, men det hade man inte ens försökt förverkliga. Inte heller i övrigt hade man vid förhöret i barnets skola beaktat barnets rättsskydd och välbefinnande i tillräcklig grad. När barnet var upprört borde man ha övervägt behovet av en stödperson, även om barnet inte kunde be om det.

I klagomålen kritiserar ofta också förundersökningens längd. 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.

BEHANDLINGEN AV BROTT MOT BARN BORDE FÖRESKRIVAS BRÅDSKANDE I LAGEN

JO ansåg i sitt avgörande 5625/2020* att det vore motiverat att föreskriva att förundersökning ska göras i brådskande ordning när målsäganden är ett barn under 18 år. Även bestämmelserna om åtalsprövning och domstolsbehandling i brottmål bör ses över på motsvarande sätt.

JO utredde ärendet på eget initiativ när det både i samband med utredning av klagomål och vid inspektioner hade framkommit flera fall där förundersökningen av allvarliga brott mot barn hade dröjt orimligt länge (se även JO:s berättelse 2019 s. 175–176). Dröjsmål är i och för sig ett vanligt problem vid förundersökningar, men förundersökning och den övriga straffprocessen i fråga om brott mot barn är en särart.

JO konstaterade att det för närvarande inte finns några bestämmelser om att brottsoffrets ålder påverkar hur brådskande förundersökningen, åtalsprövningen eller domstolsbehandlingen är. Däremot finns det uttryckliga bestämmelser om detta när den brottsmisstänkte är minderårig.

Lagstiftaren har senast bedömt hur länge en förundersökning av brott mot barn får pågå år 2010 när den nuvarande förundersökningslagen stiftades. Då förkastades kravet på ett brådskande förfarande på mycket klena grunder. Efter att förundersökningslagen stiftades har ärendet bedömts i flera sammanhang och i synnerhet på grund av barnets bästa har man beslutat att rekommendera betydligt snabbare straffprocesser. Även internationella överenskommelser som är bindande för Finland förutsätter effektiv utredning av brott mot barn.

JO ansåg att det vore motiverat att föreskriva att brott mot barn ska behandlas i brådskande ordning i hela straffprocessen när målsäganden är under 18 år. Detta bör åtminstone gälla brott mot liv, hälsa och sexuell självbestämmanderätt.

JO delgav justitieministeriet och inrikesministeriet behoven av att utveckla lagstiftningen och bad dem meddela om eventuella åtgärder i ärendet.

Ministerierna meddelade att justitieministeriet i maj 2020 tillsatte en arbetsgrupp för att utvärdera metoder för att effektivisera straffprocessen och

behoven av att ändra förundersökningslagen. Detta gäller bland annat de lagstiftningsändringar som behövs med anledning av ovan nämnda beslut för hela straffprocesskedjans del samt andra praktiska åtgärder och anvisningar för myndigheternas verksamhet i straffprocesskedjan. Arbetsgruppens mandatperiod går ut 31.12.2021.

ANMÄRKNING TILL KRIMINALÖVERKONSTAPEL FÖR FLERA LAGSTRIDIGHETER

JO gav utredaren av sexualbrott mot minderåriga en anmärkning för flera försummelser (6899/2019*).

Kriminalöverkonstapeln var till stor del ansvarig för att förundersökningen inte hade gjorts utan ogrundat dröjsmål. Det var fråga om misstanke om ett allvarligt brott mot barn. Efter förhöret med målsäganden hade inget gjorts i ärendet på nästan två år. Trots att undersökningsledaren vid tidpunkten fäste uppmärksamhet vid dröjsmålet, framskred ärendet ändå inte förrän utredaren byttes ut. Därefter överfördes ärendet inom en dryg månad till åtalsprövning, då de nödvändiga förhören genomfördes snabbt. Ärendet var varken omfattande eller exceptionellt, men förundersökningen pågick i totalt över 2½ år. Enligt JO hade även chefsövervakningen av längden på förundersökningarna misslyckats. Man borde ha ingripit i dröjsmålet mer effektivt redan tidigare. JO fäste undersökningsledarens och polisinsrättningens uppmärksamhet vid övervakningen av förundersökningarnas längd.

Dessutom hade kriminalöverkonstapeln försummat att ge den 16-åriga målsägandens föräldrar tillfälle att närvara vid förhöret och hade inte heller efteråt meddelat dem om förhöret och dess innehåll. Kriminalöverkonstapeln hade också försummat att hänvisa målsäganden till stödtjänster. Detta borde ha skett även om målsägandens advokat var närvarande vid förhöret.

Inte heller i ärendet 5988/2019 hade undersökningen av ett brott, som en person under 18 år misstänks ha begått, utförts skyndsamt på det sätt som lagen kräver, då förundersökningen i ett enkelt ärende pågick i nästan två år. I ärendet 6122/2019

hade förundersökningen om misstänkt miss-handel av barn dröjt nästan tre år. Även i ärendet 3150/2019* kritiserades förundersökningens längd i utredningen av misstanke om misshandel av barn.

På ett eller annat sätt ansågs förundersökningen ha fördröjts klandervärt i över tio andra fall. Dröjsmålen var i allmänhet inte särskilt flagranta och berodde snarare på stor arbetsbörda än försum-melse som kan tillräknas en enskild tjänsteman.

I två ärenden gavs dock en anmärkning när åtalsrätten i ärendet hade preskriberats vid förundersökningen. I ärendet 1858/2019* var den enda utredningen av undersökningsåtgärderna att målsäganden hade förhört. För att bli klar med förundersökningen hade det uppenbarligen bara krävts ett förhör med den misstänkte. I ärendet 4117/2019* gavs undersökningsledaren en anmärkning när åtalsrätten för ett diskrimineringsbrott som var lätt att utreda preskriberades i förundersökningen.

I ärendet 5437/2019* var det fråga om kroppsvisitation av en person på offentlig plats på grund av misstänkt straffbart bruk av narkotika. JO konstaterade att det till sin rättsliga karaktär åtminstone är nära avklädning att med hjälp av en ficklampa se in i en persons underbyxor - det vill säga en åtgärd som enligt tvångsmedelslagen ska utföras i ett separat utrymme som reserverats för detta. Det hade varit mer motiverat att förrätta genom-sökningen i ett separat utrymme eller åtminstone på ett sådant ställe där personens integritet tryg-gats på ett säkrare sätt. Polismannen hade också försummat att registrera en brottsanmälan och ett protokoll över kroppsvisitation i ärendet - denna skyldighet påverkas inte av att genomsökningen var resultatlös.

I ärendet 6632/2019* hade polisen använt den bild som fanns i passregistret för att identifiera en person som misstänktes för fortkörning vid automatiska övervakningen. Polisstyrelsen och polisinsrättningen i Helsingfors var av olika åsikt om huruvida förfarandet var tillåtet. JO ansåg att det med tanke på de grundläggande fri- och rättig-heterna och bestämmelsens interna samstämmig-

het. Intresset att utreda ett sådant brott är inte så tungt att det vore motiverat att avvika från ändamålsbundenheten i fråga om personuppgifter. Polisinsineringen meddelade att personuppgifterna i passregistret inte längre används för utredning av trafikförseelser.

5.3.7 OFFENTLIGHETSÄRENDEN

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 i till exempel sociala medier.

OFFENTLIGHETSLAGEN BÖR REVIDERAS

JO ansåg att offentlighetslagen borde revideras när han avgjorde Rättsreportrarna rf:s klagomål 579/2020* som gällde Polisstyrelsens Handbok om offentlighetslagen som publicerades i november 2019.

Syftet med handboken är att stöda skötseln av offentlighetsärenden vid polisenheterna och styra verksamhetens enhetlighet, men enligt klagomålet presenteras felaktiga lagtolkningar i handboken. Klaganden ansåg att den huvudsakliga offentligheten för förundersökningsmaterialet kan begränsas i fråga om skyddet för privatlivet endast med stöd av 24 § 1 mom. 26 punkten. Enligt lagrummet är endast "känsliga" uppgifter om privatlivet sekretessbelagda. Enligt Handboken om offentlighetslagen ska även andra sekretessgrunder tillämpas, varvid sekretessen är mer omfattande.

JO konstaterade att det kan läggas fram beaktansvärda motiveringar till stöd för båda tolkningsalternativen. Enligt JO:s uppfattning har lagstiftaren inte övervägt de inbördes relationerna mellan sekretessgrunderna ända till slut, utan frågan har delvis förblivit öppen.

I förvaltningsdomstolarnas rättspraxis har man ansett att utöver 26 punkten tillämpas även andra punkter i offentlighetslagen som gäller integritetsskydd på förundersökningsmaterial. JO kunde inte kritisera Polisstyrelsen för att man i Handboken om offentlighetslagen har tillämpat den tolkningslinje som godkänts i förvaltningsdomstolarna.

Enligt JO är regleringen av förundersökningsmaterialets offentlighet en mycket viktig fråga. Det är möjligt att tolkningsfrågorna i anslutning till den nuvarande offentlighetslagen klarnar genom uttryckliga prejudikat av högsta förvaltningsdomstolen. JO ansåg dock att detta inte eliminerar behovet av en reform av offentlighetslagen.

Justitieministern hade meddelat att man har för avsikt att tillsätta en arbetsgrupp för att bereda reformen av offentlighetslagen. JO ansåg detta vara mycket motiverat och konstaterade att han redan tidigare föreslagit en revidering av denna 20 år gamla lag. Både integritetsskyddets och i synnerhet offentlighetens karaktär har på många sätt förändrats fundamentalt och det är allt svårare att förena dem. Enligt JO finns det också skäl att överväga om en revidering av grunderna för sekretess i förundersökningshandlingar borde tas upp till separat beredning snabbare än totalreformen av offentlighetslagen.

JO bad justitieministeriet meddela om eventuella åtgärder i ärendet.

Justitieministeriet meddelade i januari 2021 att man kommer att tillsätta en arbetsgrupp för att bereda en uppdatering av offentlighetslagen. Arbetsgruppens mandatperiod upphör 30.6.2023. Arbetsgruppen ska dock redan i slutet av 2021 utreda till vilka delar de brådskande ändringsbehov som framkommit i laglighetsövervakningen kan beredas. Detta gäller m.m. den fråga som togs upp i avgörandet 579/2020.

Rättsreportrarna rf klagade också på praxisen i offentliga ärenden vid polisinsineringen i Helsingfors. I detta ärende framkom inget felaktigt

förfarande. I varje fall betonade JO att man oberoende av brottstyp måste göra en egen individuell prövning av varje handling och även bedöma möjligheten till deloffentlighet (3692/2019*).

Liksom tidigare år framkom flera fall där polismyndigheterna inte hade förfarit enligt 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 sitt avgörande 811/2019* konstaterade JO att bestämmelsen i 49 c § i förvaltningslagen om tidsfrist för begäran om omprövning inte ska tillämpas när ett ärende med stöd av 14 § i offentlighetslagen förs till en myndighet för avgörande, och att inte heller andra bestämmelser i förvaltningslagen som gäller omprövningsförfarandet och som kan anses avvika från bestämmelserna i 14 § i offentlighetslagen ska tillämpas. Dessutom konstaterade JO att handlägningsförfarandet för begäran om handlingar i princip har två faser (tjänsteman – myndighet). I offentlighetslagen finns inga särskilda bestämmelser om inom vilken tid ett överklagbart beslut ska ges, och beslutsfattandet i det första skedet och det överklagbara beslutet har överhuvudtaget inte åtskillts från varandra. Frågor som gäller offentlighet och sekretess ska dock alltid enligt lagen avgöras "så snart som möjligt" oberoende av tidsfristens maximilängd. I vilket fall som helst måste man utgå från att det överklagbara beslutet åtminstone inte kan ta längre tid än vad som uttryckligen föreskrivs i offentlighetslagen om tidsfristerna för behandlingen av ärendet.

I ärendet 5073/2019* betonade JO att begränsningen av partsoffentligheten vid förundersökning i princip gäller 4 kap. 15 § i förundersökningslagen och inte offentlighetslagen. En advokat hade per e-post begärt att få de fotografier som polisen tog vid olycksplatsen på DVD. JO behandlade i sitt avgörande i stor utsträckning förhållandet mellan tillämpningen av förundersökningslagen och offentlighetslagen i offentlighetsärenden och kon-

staterade bland annat att bestämmelsen om hur en handling i 9 kap. 7 § i förundersökningslagen ska lämnas ut inte tillämpas på fotografier.

5.3.8 ÖRFARANDET VID LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Under berättelseåret avgjordes exceptionellt många ärenden som gällde polisens förfarande inom laglighetsövervakningen.

JO tog på eget initiativ ställning i principiella frågor i ärendet 1876/2019*. Orsaken till utredningen var att det inom polisens interna laglighetsövervakning hade funnits oklarheter om vad som påverkar behandlingen av klagomålet om den tjänsteman som klagomålet gäller inte längre är anställd hos polisen.

JO konstaterade att påståenden om missbruk av tjänsteverksamhet ska utredas oberoende av personbyten hos myndigheten. Behandlingen av förvaltningsklagan är en viktig del av myndigheternas tillsynsverksamhet som tryggar legitimiteten i tjänsteutövningen. I den interna laglighetsövervakningen inom förvaltningen har det med tanke på utredningsskyldigheten ingen betydelse om personen fortfarande är anställd hos polisen eller inte. Visserligen kan det finnas situationer där det till exempel inte längre är motiverat att utreda en pensionerad tjänstemans förfarande, till exempel på grund av att ärendet är av ringa betydelse. I vilket fall som helst ska även personer som har flyttat bort från polisförvaltningen ges tillfälle att bli hörda, om det finns skäl att anta att ärendet kan leda till att hans eller hennes förfarande kritiserar. En tjänstemans (inte heller en tidigare tjänstemans) förfarande kan inte kritiserar om han eller hon inte har haft möjlighet att försvara sig. En annan sak är att en person som gått i pension eller i privat tjänst i sig inte längre har tjänsteplikt att lämna en utredning. För en person som har övergått till en ny statlig eller kommunal tjänst är situationen mer komplicerad.

JO tog ställning till rättsenheternas behörighet i sitt avgörande 1205/2019*. Han konstaterade att det finns en tillräcklig författningsgrund för

verksamheten vid polisinrättningarnas enheter för juridiska frågor. Vid behandlingen av klagomålsärenden kan enheten för juridiska frågor ge undersökningsledarna administrativ styrning enligt förvaltningslagen, även om den inte kan bestämma om förundersökning. Enligt JO är det inte klandervärt att enheten för juridiska frågor skickar sitt beslut för kännedom till exempelvis polischefen och chefen för brottsbekämpningssektorn och på så sätt fäster uppmärksamhet vid en fråga som eventuellt behöver en ny bedömning.

I ärendet 6157/2019 hade klaganden begärt en utredning om polisens förfarande på rätt sätt, men hade gjort detta via det elektroniska systemet för brottsanmälningar, varvid ärendet överfördes till undersökningsledaren för avgörande. JO konstaterade att det hade varit motiverat att hänvisa detta ärende av klagomålskaraktär till polisinrättningens enhet för juridiska frågor och inte till undersökningsledaren. Polisinrättningarnas rättsenheter har en viktig roll i screeningen och utvärderingen av skrivelser om polisens förfarande bland annat när det gäller huruvida det är fråga om ett sådant ärende som ska överföras för bedömning till åklagaren som fungerar som undersökningsledare för polisbrott.

I ärendet 3399/2019* kritiserade JO att behandlingen av klagomålet vid polisinrättningen hade avslutats när undersökningsledaren för de förundersökningar som klagomålet gällde hade bytts ut. Detta är dock inte en laglig grund för att behandlingen av klagomålet förfaller. En tillräcklig utredning av klagomålsärendet hade försummats i ärendet 5437/2019*. Därför hade man förbisett att en polisman hade försummat att göra en brottsanmälan och ett kroppsvisationsprotokoll i ärendet.

5.3.9 ÖVRIGA AVGÖRANDEN

Befogenheterna i polisens förebyggande verksamhet borde utvärderas

I ärendet 2186/2019* konstaterade JO att inrikesministeriet borde överväga om förutsättningar för polisens förebyggande verksamhet kunde utvecklas. Den nuvarande lagstiftningen täcker uppenbarligen inte alla berättigade behov.

JO undersökte ett fall där ett potentiellt hot mot en skola utreddes. Polisen hämtade den klagande på läroanstalten mitt under skoldagen för ett samtal på polisstationen. Där konstaterade man snabbt att ryktet var ogrundat och den klagande fick gå. Enligt utredningen misstänkte polisen inte brott i ärendet. Det verkade snarare ha varit så att det ansågs nödvändigt att utreda om det fanns ett hot och därför ville man prata med den klagande. Det fanns i sig godtagbara skäl för ett samtal. I lagen finns dock ingen möjlighet att ta fast en person bara för ett sådant samtal.

JO bedömde också hur lagstiftningen fungerar på ett mer allmänt plan vid den här typen av potentiellt hotfulla situationer. Han instämde med de utlåtanden han fått in från polisen om att de allmänna befogenheterna i polislagen i princip kan tillämpas för att sköta kortvariga händelser. Oroväckande personers verksamhet, vars syfte är att genomföra riktat våld, är emellertid ofta långvarig. Det område som hamnar mellan icke straffbar planering och straffbar förberedelse utgör ett problem enligt polisen. JO konstaterade att det till exempel är problematiskt med fall där man måste försöka utreda om en viss person utgör ett hot mot andras säkerhet. Det är särskilt problematiskt om personen inte är samarbetsvillig.

Regleringen är dock inte lätt. I den förebyggande verksamheten har man ofta väldigt få konkreta fakta som man kan utgå från för att bedöma vad som skulle hända om polisen inte ingriper. JO delgav inrikesministeriet sina iakttagelser och föreslog att ministeriet ska pröva behoven att utveckla lagstiftningen.

DEMONSTRATIONER OCH SAMMANKOMSTER

Under berättelseåret gjordes åtskilliga klagomål om demonstrationer. Behandlingen av 16 klagomål om demonstrationen Black Lives Matter i juni pågår fortfarande. JO började inte utreda de 15 klagomål som gjordes i oktober om polisens användning av maktmedel i samband med Elokapina-demonstrationen, eftersom åklagaren meddelade att hon inleder en förundersökning i ärendet.

Demonstrationen var sammankopplad med klagomålet 923/2020*, där överkonstapeln som var situationsledare gav de polismän som deltog i demonstrationsuppdraget anvisningar om att de kunde lösgöra namnplåtarna från tjänstekläderna om de så önskade. Orsaken till detta var att han ansåg att det fanns en verklig risk för att de skulle utsättas för inhämtande av information i skadesyfte (målning).

JO ansåg att överkonstapelns förfarande stred mot polislagen och i sista hand mot kravet på individualisering för en polisman som stöder sig på 118 § i grundlagen. Målningsshotet gav inte rätt att avvika från detta. JO ansåg att det är viktigt att kravet på individualisering av poliser tillgodoses helt och hållet. När Polisstyrelsens föreskrift om uniform lämnar rum för tolkning föreslog JO att man överväger om det finns skäl att precisera den. Polisstyrelsen ska också bedöma om regleringen på lägre nivå än lag är förenlig med polislagen och grundlagen och Polisstyrelsen ska delge inrikesministeriet sina eventuella iakttagelser.

JO:s avgörande om polisens verksamhet i övervakningen av mötesbegränsningar som getts på grund av coronaepidemin (2678/2020*) beskrivs i avsnittet 4 Ärendet som gäller coronaviruset.

I ärendet 4712/2020* kritiserade JO polispatrullen för att den inte hade meddelat socialvårdsmyndigheterna om en äldre kvinna med minnessjukdom som irrat omkring på gatan i lite kläder, utan hade endast transporterat henne hem där hon lämnades ensam. Dessutom bad JO Polisstyrelsen bedöma om det finns skäl att komplettera polisens anvisningar om anmälningsskyldighet enligt 25 § i äldreomsorgslagen. Mer om detta i avsnittet 5.13 Äldre personers rättigheter.

Övriga fall som gäller polisen beskrivs också i avsnitten 5.2 Åklagarväsendet, 5.6 Hemligt inhämtande av information, 5.9 Utlänningsärenden, 5.19 Språkärenden och 4 Ärenden som gäller coronaviruset.

5.3.10 NÖDCENTRALER

Nödcentralsverket har en nära anknytning till polisens verksamhet. Nödcentralsverket producerar nödcentraltjänster för hela Finland utom Åland. Nödcentralerna tar emot nödmeddelanden som rör räddnings-, polis- samt social- och hälsovårdsväsendet och övriga meddelanden som rör säkerheten för människor, miljö och egendom samt förmedlar dem vidare till olika hjälpende myndigheter och samarbetspartner.

Nödcentralsverkets stabsuppgifter sköts av centralförvaltningen i Björneborg. Nödcentralsverksamheten är koncentrerad till sex nödcentraler som finns i Björneborg, Kervo, Kuopio, Uleåborg, Vasa och Åbo.

Nödcentralsdatasystemet (ERICA) togs i bruk vid alla nödcentraler före sommaren 2019. Nu när ibruktagandet genomförts kommer ERICA att styra nödsamtalen över hela landet. Samtalen styrs i första hand till den närmaste nödcentralen, men om centralen har flera samtal på kö eller inte kan svara av någon annan orsak söker systemet en ledig nödcentralsoperatör på en annan verksamhetsort. Enligt uppgifter från inspektionen av polisinsättningen i Österbotten var uttryckningarna i prioriteringsklass A på uppgång i samband med ibruktagandet av ERICA-datasystemet, men utryckningsvisningarna har sedermera fastställts och antalet uppdrag i prioriteringsklass A håller på att återgå till det normala.

Under berättelseåret avgjordes sammanlagt 18 klagomål som gällde Nödcentralsverket och nödcentralerna. Två ärenden föranledde åtgärder.

Klagomålen om nödcentralerna gäller vanligtvis operatörernas bedömningar om hur brådskande i synnerhet sjuktransporter är, operatörernas uppförande under nödsamtalet och att uppgifter inte förmedlats.

Eftersom alla samtal spelas in, finns det vanligtvis tillgång till en grundlig utredning i samband med klagomål om operatörernas uppförande. Det är uppenbart att operatörernas medvetenhet om inspelningen förbättrar tjänstens kvalitet.

UTRYCKNING I ANSLUTNING TILL SJÄLMORD

Anmälaren ringde nödcentralen efter att ha fått ett s.k. avskedsmeddelande av sin ex-man. Nödcentraloperatören skapade uppdraget åt polisen med en uppdragskod som avser självmordsförsök eller -hot och registrerade uppdraget som prioritetssklass B. När polispatrullen kom till platsen hittades målpersonen död.

JO konstaterade i efterhand att det är klart att nödsamtalet handlade om en hotfull situation som de facto skulle ha förutsatt ett uppdrag i prioritetssklass A. Operatörens verksamhet ska dock i regel bedömas utifrån de omständigheter som var kända när nödsamtalet togs emot. Nödcentraloperatören ska dessutom i regel utföra en riskbedömning i enlighet med de anvisningar om uppdragshantering som de ansvariga myndigheterna har gett.

JO ansåg på basis av det tillgängliga materialet att operatören hade följt anvisningarna för behandling av uppdraget i riskbedömningen och inte överskridit sin prövningsrätt när henutifrån de tillgängliga uppgifterna hade bedömt att uppgiften hörde till prioritetssklass B. Operatören skulle dock ha haft anledning att försöka skaffa ytterligare information av anmälaren om bl.a. det tidigare självmordsförsöket som anmälaren berättat om och det exakta innehållet i meddelandet som anmälaren fått. Dessa uppgifter kunde ha visat att uppgiften i själva verket hörde till prioritetssklass A.

JO föreslog att Polisstyrelsen och Nödcentralverket överväger om detta fall och JO:s avgörande ger anledning att komplettera deras anvisningar om behandlingen av nödmeddelanden i anslutning till självmordshot. (3109/2019*)

Polisstyrelsen meddelade om preciseringar av anvisningarna för hantering av polisens uttryckningar i fråga om självmotskruktiva personer eller självmordshot. Enligt preciseringarna ska operatören i uppdrag

som gäller självmotskruktiva personer höra sig för om målpersonen haft tidigare försök och om så är fallet blir bråds kandegraden i polisens uttryckningsuppdrag mer bråds kande än grundläggande brådska.

NÖDSAMTAL OM PERSON SOM FALLIT I VAKEN

Klaganden kritiserade nödcentraloperatörens bedömning av bråds kandegraden i en situation där ett nödsamtal hade ringts till nödcentralen om en skridskoåkare som fallit i vaken.

Personen som ringde nödsamtalet berättade att han hittat en skridskoåkare i en vindvak och att han försökt knuffa på personen men att personen inte reagerat. Den som ringde nödsamtalet berättade att han anser att personen är död och att han själv inte vågar lyfta personen ur vaken.

Enligt nödcentraloperatören uppfylldes inte kriterierna för alarmering av den prehospitalkakutsjukvården enligt anvisningen för riskbedömning, utan enligt anvisningarna skulle man larma polisen ("en avliden som hittats på stranden eller flytande"). Dessutom tillkallades räddningsverket för ett bråds kande uppdrag för att bistå polisen. Operatören konstaterade dessutom att uppgiften enligt anvisningen inte behandlades som att en person fallit i vaken, utan som en avliden som hittats flytande i vattnet, eftersom personen inte har setts falla i vaken och man inte kände till tidpunkten för fallet.

JO ansåg att nödcentraloperatören följde anvisningarna för uppdragshantering i riskbedömningen och att operatören inte överskred sin prövningsrätt när hon bedömde att de uppgifter hon fått och de anvisningar som gällde ärendet hörde till prioritetssklass B och hon larmade polisen och räddningsverket. JO ansåg dock att nödcentraloperatören med hjälp av frågor borde ha försökt utreda tidpunkten för när personen hamnat i vattnet och vad anmälares uppfattning om att målpersonen var död grundade sig på i stället för att ha nöjt sig med att fråga "anser du att personen är helt död" och sedan efter att ha fått ett positivt svar utgått i sin uppdragsbehandling från att målpersonen hade avlidit. JO ansåg det dock osannolikt att anmälares i detta fall skulle ha kunnat besvara

tilläggsfrågorna på ett sätt som påverkar bedömningen av hur brådskanie uppdraget är.

Enligt JO:s uppfattning är anvisningarna för uppdragshantering i denna typ av situationer tolkningsbara. Därför bad JO Nödcentralverket meddela om detta fall gav den samarbetsmyndighet som Nödcentralverket nämnde (Nödcentralverkets och hälsovårdsväsendets prehospitalkakutsjukvårdssektion som utvecklar samarbetet) anledning att komplettera eller ändra anvisningarna. (3386/2019*)

Nödcentralverket meddelade att Nödcentralverkets samarbetsmyndighet (samarbetsmötet för universitetssjukvårdsdistriktets prehospitalkakutsjukvård, Nödcentralverket samt SHM, den s.k. prehospitalkakutsjukvårdssektionen) har gett sitt ställningstagande gällande tolkningen av denna typ av situationer. Den prehospitalkakutsjukvårdssektionens nuvarande anvisning för uppdragshantering ska tolkas så att om det inte går eller man inte kommer åt att konstatera dödstecken eller om de är oklara, ska valet "dödstecken" inte väljas. Då förmedlas uppdraget till den prehospitalkakutsjukvården med prioriteringsklass B. Dessutom kommer man vid Nödcentralverket att se över placeringen av uppgiften i olika riskkategorier på nytt i samband med den övriga uppdateringen av uppgiften.

5.3.11 RÄDDNINGSVÄSENDET

Klagomål om räddningsväsendet gäller vanligen uppdrag inom den prehospitalkakutsjukvården och sjuktransporter och behandlas i avsnittet om hälso- och sjukvården. Andra klagomål inkommer ytterst sällan, då främst om tjänste- eller anställningsförhållandena inom räddningsförvaltningen. Klagomål som gäller själva räddningsuppdragen är däremot ovanliga. Under berättelseåret avgjordes åtta klagomål som gällde räddningsväsendet, av vilka inget föranledde åtgärder.



5.4

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 justiekanslern och justitieombudsmannen ingår ärenden som gäller Försvarsmakten, Gränsbevakningsväsendet, krishanteringspersonalen som avses i lagen om militär krishantering samt militära rättegångar i justitieombudsmannens uppgifter.

BJO *Pasi Pölönen* har hand om ärenden som gäller försvar och gränsbevakning. Huvudföredragande för sakområdet har varit äldre justitieombudsmannasekreterare *Kristian Holman*.

5.4.1 VERKSAMHETSMILJÖN

Det militära försvaret i Finland bygger främst på allmän värnplikt och den omfattande och utbildade reserv denna möjliggör. Enligt grundlagen är varje finsk medborgare skyldig att delta i försvaret och värnplikten är ett sätt att fullgöra denna skyldighet. Värnplikten gäller endast män. Kvinnor kan ansöka om frivillig militärtjänst.

Värnpliktssystemet har kritiserats bland annat ur jämlikhetsperspektiv och i den offentliga debatten har olika sätt att delta i försvarsarbetet lyfts fram. Ett alternativ som föreslagits är bl.a. medborgartjänstmodellen som kompletterar värnpliktssystemet. Statsrådet tillsatte den 5 mars 2020 en parlamentarisk kommitté för att utreda utvecklingen av den allmänna värnplikten och fullgörandet av skyldigheten att försvara landet. Kommitténs mandatperiod löper från den 5 mars 2020 till och med den 31 oktober 2021. Kommitténs uppgift är bland annat att utarbeta en beskrivning av försvarsskyldigheten och nuläget i fråga om värnplikten (inkl. civiltjänst) och den frivilliga militärtjänsten för kvinnor samt att utreda utvecklings-

behoven i fråga om värnplikten och den frivilliga militärtjänsten för kvinnor.

Försvarsmakten ansvarar för egen del för att värnpliktssystemet hålls aktuellt, så att utbildningen för värnpliktiga ger tillräckliga kunskaper och färdigheter för att fullgöra Försvarsmaktens lagstadgade uppgifter. Utbildningssystemet för beväringar som fullgör sin värnplikt har förnyats genom programmet Utbildning 2020. I utbildningen utnyttjas digitaliseringen och undervisningsmetoderna moderniseras så att de motsvarar beväringarnas förändrade färdigheter och förväntningar inför sin tjänstgöring.

Under berättelseåret inledde Försvarsmakten ett försök med gemensam inkvartering av kvinnor och män i kasernförhållanden. Personalutrymmena, såsom dusch- och sanitetsutrymmen, är fortfarande separata för män och kvinnor. BJO betonade i sitt utlåtande om projektet (7156/2019*) att deltagarnas privatliv och integritet ska tryggas under alla omständigheter. Tidigare har gemensam inkvartering genomförts i samband med terrängövningar och fartygstjänstgöring. Enligt de enkäter som gjordes före försöket kände kvinnorna inte samhörighet med andra beväringar under tjänstgöringen när de inkvarterades i egna stugor och inkvarteringsarrangemangen gav bilden av en diskriminerande och ojämlig behandling.

Försöket med gemensam inkvartering inledes i början av berättelseåret vid tre av arméns truppförband. Målet med försöket är att utreda hur gemensam inkvartering påverkar beväringarnas funktionsförmåga, gruppsammanhållningen, tjänstgöringens smidighet, informationsgången, utbildningsresultaten och användningen av lokalerna. Enligt de uppgifter som erhållits före utgången av berättelseåret upplevde majoriteten av personalen och beväringarna som deltog i försöket den gemensamma inkvarteringen som positiv och att den gjorde tjänstgöringen smidigare och

mer effektiv. Försöket med gemensam inkvartering ska fortsätta och har utvidgats till åtminstone ett av flygvapnets truppförband.

Militär krishantering är ett av Försvarsmaktens lagstadgade uppdrag. Enligt uppgifter i oktober månad deltog Finland i tio militära krishanterings- eller militärobervationsoperationer. Finlands största trupp i krishanteringsoperationer finns i Libanon i FN:s UNIFIL-operation.

Under berättelseåret skedde ändringar i lagstiftningen som rör försvaret och gränsbevakningen då lagändringarna om frivilligt försvar trädde i kraft i början av berättelseåret. Syftet med ändringarna är att främja en bättre inriktning av den frivilliga reservutbildningen på Försvarsmaktens behov. I och med lagändringen har enbart Försvarsmakten hand om den frivilliga militära utbildningen och Försvarsutbildningens uppgift är bland annat att ge utbildning som främjar den militära förmågan samt ordna verksamhet som syftar till att presentera beväringstjänstens innehåll för personer som fyllt 16 år.

Lagstiftningen som gäller förvärv av sådana landområden och fastigheter som är av betydelse för den övergripande säkerheten preciserades genom de lagstiftningsreformer som trädde i kraft i början av berättelseåret. Ändringarna gällde tillståndsplikt, förköpsrätt och inlösen, med hjälp av vilka staten vid behov kan ingripa i ägande och användning av fastigheter som äventyrar den nationella säkerheten.

Regeringens proposition (RP 31/2020 rd) överlämnades till riksdagen med förslag till lag om Senatfastigheter och Försvarsfastigheter och till vissa lagar som har samband med den. Behandlingen av regeringens proposition i riksdagens utskott avslöjade brister och felaktiga juridiska uppfattningar i statens interna hyressystem som grundar sig på Senatfastigheters monopolställning. BJO Pölönen hade redan tidigare fäst uppmärksamhet vid samma frågor i den undersökning han gjorde på eget initiativ om den rättsliga grunden för Senatfastigheters verksamhet (6870/2019*). De juridiska problemen med hyressystemet lyftes även fram i utskottens hörande av sakkunniga.

Riksdagen konstaterade att ett serviceavtal mellan ett statligt affärsverk och en statlig kund till sin natur är ett offentligrättsligt avtal. Det är alltså inte fråga om ett privaträttsligt hyresavtal. I fråga om huruvida statliga myndigheter och inrättningar är skyldiga att anlita Senatkoncernens affärsverks lokalservice och ingå ett serviceavtal med affärsverket konstaterade riksdagen att det inte finns någon bestämmelse i lagstiftningen som medför en sådan skyldighet. Statliga ämbetsverk och inrättningar kan därför skaffa lokaler även på den fria marknaden.

I sitt godkännande (RSv 194/2020 rd) av lagarna i anslutning till inrättandet av Försvarsfastigheter som trädde i kraft den 1 januari 2021 efter flera ändringar och kompletteringar i utskottsbehandlingen förutsatte riksdagen att regeringen före ingången av höstsessionen 2022 lämnar en övergripande redogörelse om Senatfastigheter, dess dotteraffärsverk Försvarsfastigheter samt hela Senatkoncernen. Redogörelsen ska bland annat bedöma hur den nya lagstiftningen om Försvarsfastigheter fungerar, särskilt i fråga om genomförandet av styrningsbehörigheten mellan finansministeriet och försvarsministeriet, och hur personalens ställning utvecklas.

Gränssäkerheten är också en viktig del av landets övergripande säkerhet, tillsammans med det militära försvaret. Gränsbevakningsväsendet är myndigheten med ansvar för territorialövervakningen och den ska kunna reagera effektivt på förändringar i omvärlden. Exempel på sådana förändringar i Finland – och i hela Europeiska unionen – är bl.a. hybridinflytande, terrorhot och olaglig invandring.

Det hände mycket inom Gränsbevakningsväsendets verksamhetsområde under berättelseåret. Under 2020 genomförde Gränsbevakningsväsendet den största omfördelningen av resurserna på flera decennier. Gränsbevakningsväsendets personal- och materielresurser inriktades på övervakning och kontroller av gränstrafiken vid Schengenområdets yttre gränser när statsrådet på grund av coronapandemin beslutade att tillfälligt återinföra gränskontroll vid de inre gränserna och att tillfälligt stänga vissa gränsövergångsställen och

begränsa gränstrafiken från och med den 19 mars 2020. I normala fall har Gränsbevakningsväsendet ingen övervakning vid de inre gränserna mellan Finland och andra stater som hör till Schengenområdet. I praktiken behövdes över en tredjedel av personalen i operativa uppgifter för övervakningen av de inre gränserna.

Under berättelseåret lämnade Förenade kungariket den Europeiska unionen och från och med den 1 januari 2021 tillämpas reglerna som gäller medborgare från länder utanför EU på Förenade kungarikets medborgare. Detta kommer att medföra omorganiseringar för att möjliggöra en smidig gränstrafik.

Gränsbevakningsväsendet deltar med sin personal och materiel i europeiska gräns- och kustbevakningens permanenta styrka. Den operativa permanenta styrkan för den europeiska gräns- och kustbevakningen inleder sin verksamhet den 1 januari 2021 och står till den Europeiska gräns- och kustbevakningsbyråns förfogande. Den permanenta styrkan kommer att byggas upp stegvis och kommer att omfatta sammanlagt 10 000 personer i slutet av 2027. Finlands andel av den permanenta styrkan år 2021 är åtta tjänstemän som sänds ut för en längre tid, 72 tjänstemän som sänds ut för en kortare tid och 30 tjänstemän som reserverats för snabba insatser. Den permanenta styrkan stöder EU:s medlemsstater i kontrollen av de yttre gränserna och återsändandet av tredjelandsmedborgare.

5.4.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

JO:s laglighetsövervakning av Försvarsmakten och Gränsbevakningsväsendet handlar till största del om att följa med tjänstgöringsförhållandena för beväringar.

Laglighetsövervakningen sköts i första hand genom att avgöra klagomål, men också genom inspektioner och andra åtgärder på eget initiativ samt genom att sörja för justitieombudsmannens specialuppdrag. Inspektionerna av garnisonerna är ett viktigt sätt att få aktuell information om hur beväringarna behandlas samt för att utöva inflytande med målet att tjänstgöringsförhållandena

för de årsklasser som anländer för att göra militär-tjänst ska förbättras. Inspektionerna och andra åtgärder på eget initiativ är dessutom mycket viktiga för att säkra laglighetsövervakningens genomslagskraft.

Under berättelseåret gjordes tyvärr inga inspektioner av Försvarsmaktens och Gränsbevakningsväsendets trupperheter som utbildar beväringar på grund av coronapandemin. Därför måste även inspektionen av Karelska brigaden som man redan preliminärt kommit överens om att utföra i april senareläggas på obestämd tid.

Olika sätt att utföra inspektionen diskuterades, och ett möjligt sätt som föreslogs var en distansinspektion via videoförbindelse. Rent allmänt kan man konstatera att vid inspektionsobjekt där konfidentiella samtal med personal, klienter eller beväringar är viktiga, kan denna metod dock inte till fullo mäta sig med att interagera med människor på ort och ställe. I fråga om Försvarsmakten kunde vissa sådana samtal eventuellt skötas via en krypterad videoförbindelse, men inte samtalen med enskilda beväringar samt inspektionen av förvaringslokalerna för frihetsberövade. Trots detta kommer man att överväga att tillämpa nya modeller om coronapandemin blir långvarig.

Klagomål i militäraärenden har i allmänhet inlämnats till JO av anställda vid Försvarsmakten och Gränsbevakningsväsendet, av beväringar och ibland också av föräldrar till beväringar. Klagomålen från beväringar gäller vanligtvis hur de blivit behandlade och tjänstgöringsförhållandena. Personalens klagomål gäller bl.a. transfereringar, löner, befordringar, grunderna för klassificering av uppgifters svårighetsgrad och andra frågor av diverse typ som a priori ska avgöras genom tjänste- och kollektivavtal.

Under berättelseåret lämnades över 40 klagomål till de högsta laglighetsövervakarna gällande Gränsbevakningsväsendets förfarande i synnerhet vid gränskontrollen vid Finlands västra gräns, närmast vid gränsen mellan Finland och Sverige. Gränskontrollen grundade sig på statsrådets beslut om att tillfälligt återinföra kontrollen vid de inre gränserna med anledning av coronapandemin. Justitiekanslern i statsrådet överförde de kla-

gomål som skickats till justitiekanslern gällande Gränsbevakningsväsendet till justitieombudsmannen för behandling. De många medborgare som lämnat in klagomål upplevde att de förbjöds passera gränsen trots att det inte fanns någon rättslig grund för detta. Gränsbevakningsväsendets förfarande vid genomförandet av gränskontrollen undersöktes på eget initiativ (se närmare i kapitel 4 Ärenden som gäller coronaviruset).

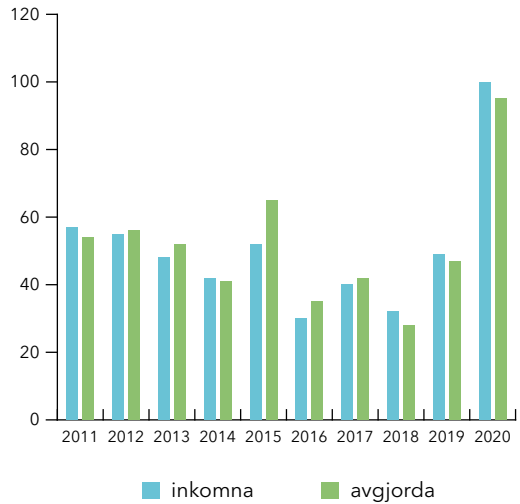
Under året inkom 100 (föregående år 49) klagomål som gällde försvar och gränsbevakning, och 95 (47) avgjordes. På eget initiativ togs ett ärende upp till behandling och avgjordes. Åtgärdsavgörandena motsvarade 31 % av klagomålen och de ärenden som undersöktes på eget initiativ inom detta sakområde.

5.4.3 AVGÖRANDEN

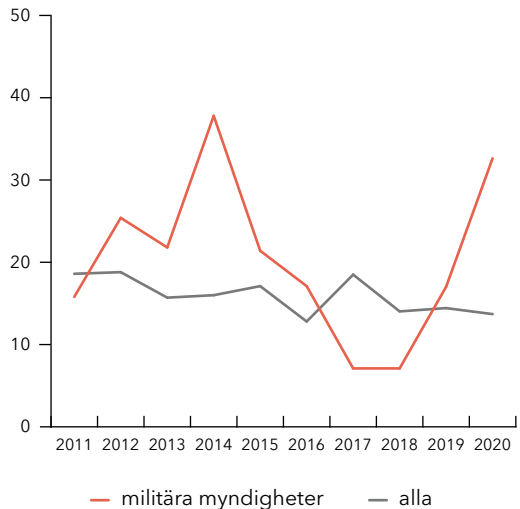
FEL TIDPUNKT FÖR REPETITIONSÖVNINGSDORDER

Klaganden hade beordrats att infinna sig till reservens repetitionsövningar mindre än tre månader innan övningen började. Medgivandet hade efterfrågats i samband med att klaganden hade tagit emot ordern. Enligt värnpliktslagen sänds förordnandet att delta i en repetitionsövning till den värnpliktige minst tre månader innan övningen börjar. Med den värnpliktiges medgivande kan avvikelser från den föreskrivna tiden göras.

BJO konstaterade att man hade förfarit felaktigt i ärendet. Förordnandet till repetitionsövningar ska ges i så god tid som möjligt, eftersom deltagandet i repetitionsövningarna också påverkar den värnpliktiges övriga tidsanvändning. Utgångspunkten ska således vara att förordnandet ges minst tre månader innan övningen inleds och att medgivande till avvikelse från tidsfristen på tre månader ska erhållas dessförinnan. Det uppdagade förfarandet riskerade att försvåra en parts möjligheter att bedöma betydelsen av ett eventuellt medgivande, eftersom medgivandet hade begärts i samband med förordnandet till repetitionsövning. I ärendet hade man på goda grunder kunnat få uppfattningen om att parten förutsätts samtycka



*Inkomna och avgjorda klagomål
under åren 2011–2020*



Åtgärdsprocent under åren 2011–2020

till att förordnandet avviker från tidsfristen på tre månader.

I det förfarande som framgick kunde det i stället för ett enskilt fall vara fråga om en mer allmän felaktig praxis vid förordnande till repetitionsövningar, som på basis av utredningen uppenbarligen hade påverkats avsevärt av den korta tid som de truppavdelningar som ordnade övningarna reserverat för regionalbyråerna för att skicka ut orden. Huvudstabens vidtog åtgärder för att undvika motsvarande fel i förfarandet (1950/2020*).

DISKRIMINERANDE UTBILDNINGSMATERIAL

Centret för Militärmedicin gjordes uppmärksam på skyldigheten i diskrimineringslagen att bedöma hur likabehandling uppnås i centrets verksamhet samt främja likabehandling. I en diapresentation som ingick i Centret för militärmedicins utbildningsmaterial för konditionsundersökningar av värnpliktiga nämndes att man på grund av en viss sexuell läggning rekommenderade tjänsteduglighetsklass C (befrielse från tjänstgöring under fredstid), trots att denna sexuella läggning inte är en sjukdom och i allmänhet inte utgör ett hinder för beväringstjänst. Detta nämnande kränkte jämlikheten och var diskriminerande.

Enligt Centret för militärmedicins utredning hade den aktuella punkten i diapresentationen senare avlägsnats på eget initiativ. Enligt utlåtandet från Huvudstabens logistikavdelning anses ingen sexuell läggning vara en störning eller utgöra en grund för C-klassificering.

BJO konstaterade att sexuell läggning som grund för fullgörandet av beväringstjänsten inte grundar sig på gällande lagstiftning och inte heller har samband med legitima grunder för särbehandling enligt diskrimineringslagen. Alla värnpliktingas tjänsteduglighet bedöms enligt värnpliktslagen. Det är fråga om en sådan jämförbar situation som diskrimineringslagen förutsätter och som objektivt sett är diskriminerande om personer på grund av sin sexuella läggning behandlas olika i fråga om fullgörandet av beväringstjänsten. I granskningen och utvärderingen av förfarandet ges således verksamhetsanordnarens strävanden eller mål ingen betydelse. Även en anvisning el-

ler befallning att diskriminera är diskriminering enligt diskrimineringslagen. En anvisning eller befallning som getts med stöd av befogenhet eller ställning kan vara diskriminering oberoende av om den som får anvisningen eller befallningen följer den eller inte. Försvarsmaktens verksamhet i allmänhet grundar sig i hög grad på subordinationsförhållanden med förmän och underlydande, och därför var det möjligt att de yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården som deltog i utbildningen kunde ha fått den uppfattningen att en viss sexuell läggning skulle vara ett hinder för att fullgöra beväringstjänsten (4338/2019*).

5.5 Tullen

Till detta sakområde hänförs alla klagomål som gäller Tullens förfarande. Klagomålen gäller i allmänhet förtullning, tullbeskattnings 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 5.6.

5.5.1 ALLMÄNT

Frågan om preskription av skadestånd i fall av återbetalning av mervärdesskatt på bilskatt förekom i klagomål också under 2020, precis som under tidigare år. Frågan om preskription hade fått ett avgörande i högsta domstolen (HD) i ärendet HD 2016:28. Skadestånd hade begärts den 17 mars 2011, dvs. 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, dvs. den 19 mars 2009. De flesta av skadeståndsanspråken avgjordes genom HD:s beslut i december 2017, när HD inte beviljade besvärstillstånd i fråga om Åbo hovrätts avgörande, enligt vilket en fordonsimportörs skadeståndsyrkande gällande mervärdesskatt på bilskatt hade preskriberats. Detta emedan skadeståndstalan i ärendet hade väckts vid en tidpunkt då det gått över tre år sedan den 19 mars 2009.

Frågekomplexet inkluderade även fall där frågan hade gällt huruvida ett beskattningsbesvär eller en ansökan om återbrytande av dom kunde avbryta preskriptionstiden för ett skadeståndsyrkande. Helsingfors hovrätt ansåg i sin dom att



skadeståndsyrkandet hade preskriberats. Högsta domstolen beviljade inte besvärstillstånd i ärendet. Därför hade de skadeståndsyrkanden som Tullen behandlade i fråga om kraven i olika situationer lagakraftvunnet betraktats som preskriberade. Tullen kommer inom en snar framtid att fatta beslut som baserar sig på domstolarnas lagakraftvunna avgöranden i alla 15 000 skadeståndsärenden, efter att uppgifterna för besluten kan tas fram ur datasystemet och distributionen av besluten ordnas.

I klagomål som BJO undersökte och som gällde Tullen avslöjades felaktiga omräkningskurser för valutakurserna. Under tiden 1.5.2016–30.6.2019 tillämpades vid förtullningar fel omräkningstabell för vissa valutor. Tullen hade i misstag använt de säljkurser som fastställts av det finländska bankväsendet på valutor där man borde ha tillämpat de kurser som fastställts av Europeiska centralbanken. De felaktiga valutaomräkningskurserna – som sparas manuellt i Tullens system varje månad – medförde under nämnda treårsperiod över 961 000 felaktiga förtullningsbeslut.

Tullen meddelade att man på eget initiativ återbetalar de extra avgifterna enligt EU-lagen, om

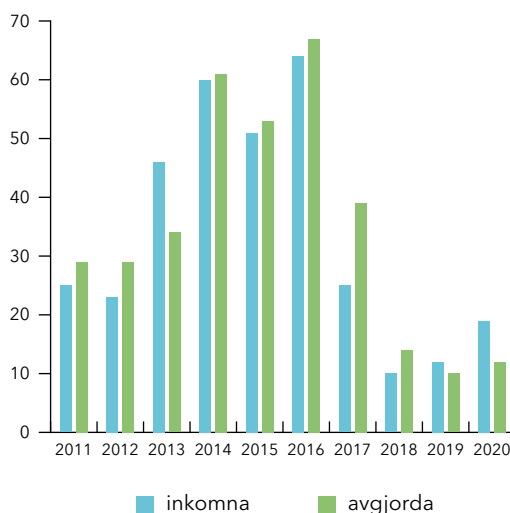
det belopp som ska återbetalas uppgår till minst tio euro. Kunderna kan också ansöka om att mindre belopp återbetalas. Klagomålen gällde såväl uppkomsten av felet som återbetalningsförfarandet. Enligt den inkomna redogörelsen skedde felet i användningen av omräkningskurserna när den nya tullkodexen trädde i kraft från den 1 maj 2016, när man vid Tullen inte upptäckte att affärsbankernas kurser för vissa valutor, vilka Tullen redan hade i användning, inte motsvarade Europeiska centralbankens kurser, som enligt den nya kodexen skulle användas.

BJO konstaterade i sitt avgörande att detta felaktiga förfarande föranledde en grundligare utredning på eget initiativ om varför felet uppkommit och det inkorrekt förfarandet fortgick, samt interna övervakningsåtgärder. Ärendet är anhängigt på eget initiativ.

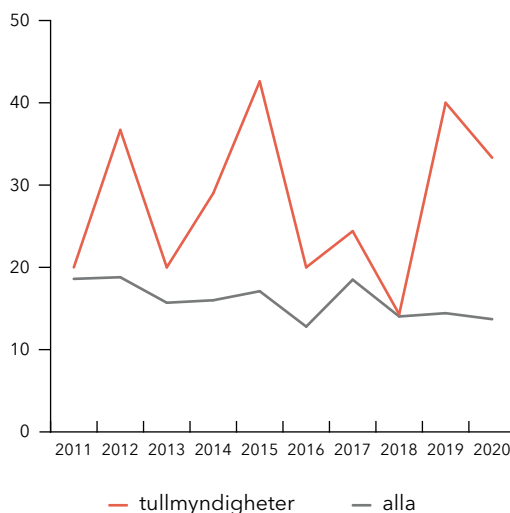
5.5.2 AVGÖRANDE

Klagomålet handlade bland annat om huruvida kravet på finkänslighet tillmötesgicks i fråga om Tullens kontroll av penningmedel inom tågtrafiken. Även om det i detta enskilda fall inte fanns andra inom hörhåll vid kontrollen av penningmedel som ett led av normal tullövervakning, konstaterade BJO att det var viktigt att begrunda frågan om integritetsskydd. Tågtrafiken är särskilt utmanande när det gäller kravet på finkänslighet. I samband med kontrollen kan känsliga och konfidentiella hälsouppgifter komma fram, och den som kontrolleras måste därför i tillräcklig utsträckning beredas möjlighet att besvara frågor och genomgå kontrollen utan att utomstående hör eller ser det. Därför meddelade BJO att hon efter gottfinnande kommer att utreda hur tågresenärers rätt till skydd av privatlivet kan tillgodoses (1882/2019).

I frågan om hur kravet på finkänslighet tillmötesgå aktualiserades också i ett annat fall, där strålmätningens karaktär som kontroll bedömdes. Tullen ska på sitt ansvarsområde övervaka import och export av strålkällor, radioaktivt avfall och konsumentvaror samt transitering av radioaktivt



*Inkomna och avgjorda klagomål
under åren 2011–2020*



Åtgärdsprocent under åren 2011–2020

avfall genom Finland. Enligt strålsäkerhetslagen tillämpas tullagen på tillsyn som utövas av Tullen. BJO ansåg att den personliga integriteten inte kränks av att en strålningsmätare pekas mot en person för utredning av strålvärdena. Situationen kunde närmast jämföras med en säkerhetsvisitation. I detta fall måste de förutsättningar för säkerhetsvisitation som fastställs i tullagen föreligga, och också då måste finkänslighet iakttas, precis som i samband med kroppsvisitation och genomsökning av personer.

Eftersom omständigheterna för kontrollen delvis var outredda, delgav BJO Tullen sin uppfattning på allmän nivå om att kontrollsituationer ska ordnas så att skyddet av den visiterades integritet inte äventyras omotiverat (2939/2019).

5.6

Hemligt inhämtande av information och underrättelseverksamhet

JO Petri Jääskeläinen ansvarade för övervakningen av hemligt inhämtande av information och underrättelseverksamhet. Huvudföredragande var referendarierådet Mikko Eteläpää. Ärenden som ingår i den här helheten 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 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.

År 2019 trädde lagstiftningshelheten om underrättelseverksamheten i kraft. Lagen om övervakningen av underrättelseverksamheten (121/2019) trädde i kraft den 1 februari 2019. 5 a kap. i polislagen (civil underrättelseinhämtning 581/2019), lagen om civil underrättelseinhämtning

avseende datatrafik (582/2019) och lagen om militär underrättelseverksamhet (590/2019) trädde i kraft den 1 juni 2019. I lagarna ingår en skyldighet för myndigheterna att årligen tillställa justitieombudsmannen berättelser om sin verksamhet.

Ändringarna i riksdagens arbetsordning och 9 § i lagen om riksdagens tjänstemän som gäller den parlamentariska kontrollen av underrättelseverksamheten trädde i kraft 1.2.2019.

5.6.1 SÄRDRAG HOS HEMLIGT INHÄMTANDE AV INFORMATION

Hemligt inhämtande av information innebär hemliga ingrepp i kärnområdet för flera grundläggande fri- och rättigheter, särskilt i skyddet av privatlivet, hemfriden, förtroliga meddelanden och personuppgifter. Hemligt inhämtande av information kan också ha betydelse för 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. Må-

let har därför varit att rättsskyddet tryggas med hjälp av specialarrangemang både före och efter informationen inhämtas. De viktigaste av dessa är tillståndsförfarandet vid domstolen, myndigheters interna övervakning och justitieombudsmannens laglighetsövervakning.

5.6.2 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. Även täckoperationer i en förundersökning kräver 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 teleavlyssningstillstånd – att det finns skäl att misstänka att ett brott har begåtts – relativt låg.

Tvångsmedelsbehandlingen ska ske när den som framställer krav på tvångsmedel är närvarande eller med videokonferensförbindelse, och ett skriftligt förfarande är inte möjligt annat än begränsat när tillstånd förnyas. Domstolen är vid prövningen av förutsättningarna för tvångsmedel beroende av information som den fått av förundersökningsmyndigheten, och föremålet för användningen av medlet är inte närvarande vid behandlingen. 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).

I sitt avgörande HD:2020:95 betonade högsta domstolen ansvaret hos en tjänsteman som kräver hemliga tvångsmedel. Avgörandet gällde ett tjänstebrott där den åtalade polismannen hade vilselett tingsrätten till att bevilja obehöriga tillstånd för

teleövervakning och teleavlyssning utifrån felaktig och vilseledande information. Gärningarnas klandervärdhet ökade enligt högsta domstolen av att det varit fråga om hemliga tvångsmedel, för vilka domstolen inte nödvändigtvis har möjlighet att säkerställa riktigheten i de uppgifter som sökanden har meddelat den, och där förtroendet för myndighetsverksamhetens behörighet är av framträdande betydelse. Gärningarna hade dessutom varit skadliga för förtroendet för den polisens verksamhet som ansvarade för utredningen av brotten.

Enligt lagen får tingsrättens beslut om hemligt inhämtande av information överklagas utan någon specifik tidsfrist. Därför kan en misstänkt ännu flera år efteråt föra beslutets laglighet till hovrätten för prövning och så har en del misstänkta även gjort. På så vis bildas det rättspraxis om hemligt inhämtande av information också vid högre rättsinstanser. Domstolarnas uppgift att sörja för den misstänktes rättsskydd och utredandet av grunderna för yrkandet på tvångsmedel har framhävts bl.a. i högsta domstolens avgörande HD:2007:7 och HD:2009:54).

Domstolen har en viktig roll också vad gäller partsoffentligheten i samband med hemligt inhämtande av information. I regel ska den misstänkte underrättas om det hemliga inhämtandet av information senast ett år efter att inhämtandet avslutats. Domstolen kan på lagstadgade grunder ge tillstånd att skjuta upp underrättelsen eller tillstånd att inte underrätta objektet över huvud taget. Det är viktigt att man enbart tillgriper detta förfarande när det är absolut nödvändigt, i synnerhet när man inte underrättar objektet alls. I en rättsstat kan helt hemligt ingripande i de grundläggande fri- och rättigheterna endast förekomma i mycket begränsad utsträckning. Högsta domstolen har tagit ställning till partsoffentligheten vid täckoperationer i sitt avgörande HD:2011:27.

Högsta förvaltningsdomstolen gav den 28 september 2016 två beslut om offentligheten hos 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 framhåvts 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) från och med 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 försvarsministeriet.

Utöver olika lagar har statsrådet utfärdat en förordning om förundersökning, tvångsmedel och hemligt inhämtande av information (122/2014) i vilken det finns bestämmelser om t.ex. protokollförandet av de olika metoderna och om de utredningar som ska lämnas om hemligt inhämtande av information. Myndigheterna har också utfärdat interna föreskrifter om hemligt inhämtande av information.

IM, Gränsbevakningsväsendets stab (som är en av IM:s avdelningar), finansministeriet (som Tullen lyder under) och försvarsministeriet rapporterar varje år före den 15 mars åt justitieombudsmannen om användningen och övervakning-

en av hemligt inhämtande av information inom sina respektive förvaltningsområden.

Myndigheterna som rapporterar till justitieombudsmannen får en väsentlig del av sin information från ärendehanteringssystemet för hemligt inhämtande av information, SALPA. 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, som 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 hanleder 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 polisinrättningarnas interna övervakning övervakar också Polisstyrelsen enheterna inom sitt område såväl via SALPA som genom separata inspektioner.

Polisstyrelsen har utifrån ovan nämnda förordning tillsatt en grupp som följer upp användningen av hemliga tvångsmedel och hemligt inhämtande av information. Representanter för Polisstyrelsen, centralkriminalpolisen, skyddspolisen och polisinrättningarna 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 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

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 justitieombudsmannen. Berättelsen innefattade också ett avsnitt om användning av teknisk observation vid straffanstalterna. Tullstyrelsen överlämnade för sin del sin utredning över hur dessa metoder används inom Tullen. Från försvarsministeriet och Gränsbevakningsväsendet inkom motsvarande utredningar över de metoder som stått till deras förfogande. År 2001 utvidgades det särskilda övervakningsområdet till täckoperationer och år 2005 till bevisprovokation genom köp, som enbart användes av polisen.

Först fr.o.m. början av 2014 utvidgades justitieombudsmannens särskilda övervakningsområde till allt hemligt inhämtande av information. Utöver att befogenheterna inom hemligt inhämtande av information har blivit större har också antalet gånger dessa använts ökat märkbart med åren.

Årliga rapporter från olika myndigheter förbättrar justitieombudsmannens möjligheter att på ett allmänt plan följa upp användningen av hemligt inhämtande av information. I konkreta fall kan, redan av resursskäl, justitieombudsmannens särskilda övervakning på sin höjd vara stickprovsmässig. Nu och i framtiden ska justitieombudsmannens övervakning i första hand endast ses som ett komplement till myndigheternas interna laglighetsövervakning, 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 hemlig för objektet för gott. Justitieombudsmannen 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. Justitieombudsmannen har emellertid begränsade möjligheter att undersöka ärenden på eget initiativ.

5.6.3 LAGSTIFTNING

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.

5.6.4 BERÄTTELSE TILL JUSTITIEOMBUDSMANNEN OM HEMLIGT INHÄMTANDE AV INFORMATION

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 2020

Teletvångsmedel med stöd av tvångsmedelslagen

För utredning av brott beviljades polisen 3 279 tillstånd för teleavlyssning och teleövervakning (2 738 tillstånd 2019). Emellertid torde det mest betydelsefulla nyckeltalet i den statistiska bedömningen av hemliga tvångsmedel vara antalet personer som utsattes för tvångsmedlen. År 2020 utsattes 507 (410) misstänkta för teleavlyssning och teleövervakning enligt tvångsmedelslagen, av vilka 54 var okända. 1 604 (1 537) misstänkta personer utsattes för teleövervakning.

År 2020 utsattes 101 (146) personer för teleavlyssning och -övervakning vid Tullen och antalet tillstånd uppgick till 625 (518). Det ökade antalet tillstånd – samtidigt som antalet personer som är föremål för ansökan minskade – förklaras enligt Tullen av man oftare än förut ansökt om fortsatt tillstånd och av att teleterminalerna som varit fö-

remål för tillstånden blivit fler. De berörda personerna har fler teleanslutningar och terminaler än tidigare. Det förekommer oftare än förut att teleterminalerna har två SIM-kortplatser, varvid ett tillstånd som gäller en fysisk anordning kan statistikföras som två tillstånd.

Vid Tullen var 149 (230) personer föremål för teleövervakning och 627 (701) tillstånd beviljades. Den vanligaste grunden för samtidig teleavlyssning och -övervakning inom polisen var grova narkotikabrott (59 %) och våldsbrott (25 %). Den vanligaste grunden inom Tullen var grova narkotikabrott (80%) och grova skattebedrägerier (14%).

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 teletvångsmedel för att utreda bara några typer av brott (närmast grovt ordnande av olaglig inresa och människohandelsbrott i anslutning till det). Gränsbevakningsväsendets antal hölls på ungefär samma nivå som i fjol – cirka hundra.

Användningen av hemligt inhämtande av information var ännu mindre inom Försvarsmakten.

Teleavlyssning och teleövervakning enligt polislagen

12 (5) personer utsattes för teleavlyssning och teleövervakning i enlighet med polislagen. 149 (129) personer var föremål för endast teleövervakning. Den användes mest för att avvärja överhängande fara för liv eller hälsa och för att utreda dödsorsak.

Teleövervakning enligt lagen om brottsbekämpning inom Tullen

Tillstånden som beviljades för teleövervakning för förhindrande och avslöjande av tullbrott var 19 (32), vanligen på grund av grovt skattebedrägeri eller grovt narkotikabrott.

Teknisk observation

År 2020 använde polisen i enlighet tvångsmedelslagen optisk observation på hemfrids-skyddade platser 36 gånger, optisk observation 141 gånger, teknisk avlyssning 141 gånger och teknisk spårning 291 gånger. Bostadsavlyssning användes 16 gånger. Inhämtande av identifieringsuppgifter för teleadresser eller teleterminalutrustning användes 47 gånger. Det vanligaste brottet som låg till grund för alla dessa former av observation var grovt narkotikabrott.

Optisk observation användes nio gånger, teknisk avlyssning fem gånger och teknisk spårning 38 gånger med stöd av polislagen.

Teknisk spårning med stöd av tvångsmedelslagen användes 43 (57) gånger vid Tullen. Teknisk avlyssning användes 12 (38) gånger och optisk observation 28 (20) gånger.

Teknisk spårning med stöd av lagen om brottsbekämpning användes åtta (nio) gånger vid Tullen. Teknisk avlyssning användes inte alls (två) och inte heller optisk observation (11).

Gränsbevakningsväsendet fattade nästan dubbelt så många beslut om optisk observation och systematisk observation som året innan (för att utreda 21 brott och för att förhindra 11 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 justitieombudsmannen fattades år 2020 277 (198) beslut om systematisk observation inom polisen. Tullen fattade 44 (85) beslut.

Särskilda hemliga tvångsmedel

År 2020 fattades ett fåtal nya beslut om täckoperationer och om förlängning av tidigare täckoperationer. Täckoperationer som sker uteslutande i datanät är mera använda än täckoperationer i den fysiska världen. Bevisprovokation genom köp har i huvudsak använts för att avslöja och reda ut av grova narkotikabrott, även om de brott som låg till grund för förfarandet under berättelseåret bl.a. var egendomsbrott.

Förutsättningarna för övervakade leveranser är strikta, vilket i praktiken begränsat användningen av metoden. Polisen har genomfört några övervakade leveranser under den tid som lagen varit i kraft, men under berättelseåret genomfördes inte en enda. Tullen har meddelat att man gjorde fem (18) övervakade leveranser 2020.

Avslag på yrkanden

Inga nämnvärda förändringar har skett vad gäller antalet yrkanden på teletvångsmedel som fått avslag. År 2020 förkastade domstolarna tio av polisens yrkanden på teletvångsmedel. I allmänhet har avslaget berott på att de allmänna och särskilda villkoren i yrkandet är bristfälliga eller att lagtolkningen är felaktig. Inga av Tullens och 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 förutsättningar ge tillstånd till att flytta tidpunkten för underrättelsen eller till att låta bli att underrätta personen i fråga.

Under berättelseåret framkom 19 fall inom polisen där anmälan om användning av hemligt inhämtande av information hade gjorts för sent. Mycket få tillstånd till att senarelägga eller helt låta bli att underrätta beviljades. Tullen sköt upp tidsfristen för anmälan i sex fall genom domstols-

beslut. Vid Gränsbevakningsväsendet hade under rättelse alltid gjorts.

INTERN LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Polisstyrelsens granskningsplan för laglighetsövervakningen 2020 fastställde övervakningen av användningen av hemliga metoder för inhämtande av information som ett nationellt prioriteringsområde för laglighetsgranskningarna. Polisenheternas inspektioner som genomfördes på distans fäste uppmärksamhet vid övervakningens organisering, processer och ansvarsområden vid enheterna.

Polisstyrelsen fäste särskild uppmärksamhet vid granskningen av teleövervakning i enlighet med polislagen, vars syfte var att avvärja fara för liv eller hälsa. På denna grund fattades under hela året sammanlagt 122 beslut om teleövervakning. I dessa fall måste beslutet nästan utan undantag fattas i en brådskande situation, då den beslutsfattande allmänna ledaren eller undersökningsledaren på basis av ibland ofullständig information måste kunna identifiera förutsättningarna för att använda hemliga metoder för inhämtande av information, våga använda dem och känna till behörighetsgränserna. Beslutens brådskande natur framkom i vissa fall som snäva motiveringar, främst i fråga om att beskriva hur omedelbar faran är.

I fråga om Centralkriminalpolisen granskade Polisstyrelsen utöver annat hemligt införskaffande av information även beslut som gjorts 2020 om täckoperationer i datanät, bevisprovokation genom köp och övervakade leveranser. Det framkom inget att anmärka på i besluten som gällde täckoperationer i datanät och bevisprovokation genom köp uteslutande till allmänheten, och inte heller i förslag, verksamhetsplaner eller protokollföringar i anslutning till dem.

Enligt Polisstyrelsen är ordnandet, användningen och övervakningen av hemligt inhämtande av information som operativa processer fortfarande på god nivå. Antalet brister och missförhållanden har stannat på en låg nivå och de fall som kräver Polisstyrelsens ingripande och uppmärksamhet var till största delen av teknisk natur.

Polisstyrelsen konstaterar att den allmänna nivån på besluten och kraven på polisens användning av hemliga metoder för inhämtande av information är god. De kvalitativa avvikelserna var enstaka och inte för någon metod för inhämtande av information förekom allmänt återkommande fel eller kvalitativa avvikelser. De flesta kvalitetsavvikelserna i besluten eller yrkandena som observerades vid distansinspektionerna gällde ofullständiga eller bristfälliga utredningar om sambandet mellan den teleövervakade personen och dennas teleadress. I den samtyckesbaserade teleövervakningen framkom i viss mån brister i medgivandena om samtycke.

Polisstyrelsen anser att polisens interna övervakning av användningen av hemliga tvångsmedel och metoder för inhämtande av information har varit omfattande och att de regelbundet också har tillhört en av den externa laglighetsövervakningens tyngdpunktsområden. Övervakningen och utbildningen har för sin del bidragit till att användningen av olika metoder för inhämtande av information är på en god nivå enligt de inspektionsobservationer som läggs fram i rapporten. Eventuella kommande författningsändringar i befogenheterna att ingripa i integriteten hos den som är föremål för inhämtande av information, så att personen får kännedom om detta först i efterhand, framhäver betydelsen av övervakning även i fortsättningen.

Övervakningen av skyddspolisen ankommer inte på Polisstyrelsen, utan på inrikesministeriet. Inrikesministeriet utförde en granskning av skyddspolisens laglighetsövervakning 17.2.2021 utgående från granskningsplanen. Inget förfarande som stred mot tjänsteskyldigheterna eller lagen observerades vid inspektionen. Skyddspolisen hade beaktat rekommendationerna i inrikesministeriets föregående inspektionsberättelse. Rekommendationerna gällde vidareutveckling av förfaranden vid laglighetsövervakningen och en enskild fråga som hänförde sig till metoder för inhämtande av information.

Skyddspolisens interna laglighetsövervakning har fått tilläggsresurser och dess oberoende har stärkts genom att den blivit en separat funktion. Fortlöpande granskningar av laglighetsövervakningen har utförts inom skyddspolisen, vilket är

av betydelse med tanke på verksamhetens karaktär. Inrikesministeriet understöder i högre grad än tidigare en utveckling av övervakningsverksamheten mot övervakning av verksamhetens substans. Av den utredning som inrikesministeriet fått framkom inga systematiska eller allvarliga kvalitetsfel eller andra fel. Skyddspolisens har omfattat ett perspektiv som inkluderar de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Den centrala principen i skyddspolisens interna anvisningar är att man väljer sådana metoder som bäst beaktar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Inrikesministeriet anser att skyddspolisens åtgärder är ändamålsenliga och goda, eftersom de stöder verksamhetens lagenlighet i realtid och på förhand, främjar att de grundläggande fri- och rättigheterna beaktas och stöder ledningen av skyddspolisens samt inrikesministeriets styrning och övervakning inom sitt förvaltningsområde. Inrikesministeriet konstaterar att i och med att underrättelselagarna träder i kraft påverkas inriktningen av inrikesministeriets laglighetsövervakning av skyddspolisens vad gäller hemligt inhämtande av information i synnerhet av underrättelsetillsynsombudsmannens laglighetsövervakning enligt lagen om övervakning av underrättelseverksamheten samt av underrättelsetillsynsutskottets uppgifter. I den nya situationen koncentreras inrikesministeriets uppgifter på den strategiska styrningen av skyddspolisens och civil underrättelseverksamhet samt på den administrativa övervakning mot vilken ministeriets laglighetsövervakning utvecklas på ett naturligt sätt.

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.

Tullens bevakningsavdelning granskade sammanlagt 352 diaries för hemligt inhämtande av information (dvs. 86 % av alla diaries för hemligt inhämtande av information), där man år 2020 hade använt teletvångsmedel, observationsrelaterade

metoder för inhämtande av information och vissa andra handlingar som gällde hemligt inhämtande av information. Enligt Tullens laglighetsövervakning har inga allvarliga brister framkommit. De diaries som inte blivit granskade på enhetsnivå har granskats i chefsövervakningen av cheferna på utredningsenheterna. Om granskningarna har rapporterats, enligt föreskriften om verksamheten, till de tjänstemän som övervakar lagligheten hos hemligt inhämtande av information.

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.

Enligt Gränsbevakningsväsendets observationer var de granskade yrkandena i huvudsak väl motiverade och omfattande. Endast ett par enskilda beslut av undersökningsledaren hade fattats med knappa motiveringar. Vissa av teleövervakningens yrkanden var oklara i fråga om på vilka grunder man betraktade den misstänkte som innehavare till en teledress eller teleterminalutrustning eller som sannolik användare av dessa. Även i dessa fall hade tillståndet beviljats enligt yrkandena; uppenbarligen hade grunderna klarlagts under handläggningen av tillståndsärendet.

Försvarsministeriet har inte observerat några lagstridiga förfaranden vad gäller Försvarsmaktens användning av hemliga tvångsmedel och metoder för hemligt inhämtande av information. Granskningen omfattade alla beslut och protokoll som upprättats vid huvudstaben 2020. Dessutom bedömer försvarsministeriet att den interna laglighetsövervakningen inom Försvarsmakten är effektiv och heltäckande samt till sin organisation ändamålsenlig.

5.6.5 JUSTITIEOMBUDSMANNENS LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Under berättelseåret granskades beslut om hemliga tvångsmedel och metoder för inhämtande av information vid polisinsatserna i Lappland och Österbotten. Med anledning av coronapandemin utfördes inspektionerna som s.k. dokumentinspektioner. Dokumentinspektionerna kompletterades med diskussionsmöten som ordnades via videoförbindelse. Polisinsatserna ombads lämna in yrkanden på teletvångsmedel för tidsperioderna som föregick inspektionerna, samt tingsrätternas beslut i ärendena, beslut om teknisk observation och beslut om s.k. begränsad bevisprovokation genom köp.

I materialet från polisinsatserna i Lappland fanns ett beslut om s.k. brådskande lokalisering med stöd av 5 kap. 8 § 3 mom. i polislagen. JO konstaterade att en förutsättning för brådskande lokalisering enligt nämnda lagrum är att åtgärden är "nödvändig för att avvärja fara för liv eller hälsa". JO ansåg att det inte var fråga om en sådan situation.

Vid inspektionen av polisinsatserna i Österbotten fäste man uppmärksamhet vid två beslut om teknisk spårning där det utifrån besluten förblev oklart vilken relation den brottsmisstänkte hade till de fordon som skulle övervakas. JO betonade vikten av motiveringar vid beslut om hemliga tvångsmedel. Bl.a. med tanke på efterhandsutvärderingen av användningen av medlen är det viktigt att besluten entydigt lägger fram grunderna för hur föremålet för användningen av medlen kan kopplas samman med det misstänkta brottet.

I ett eget initiativ som avgjordes under berättelseåret var det fråga om s.k. samtyckesbaserad teleövervakning enligt 10 kap. 7 § i tvångsmedelslagen. Enligt lagen krävs det inget samtycke för teleövervakning av rättsinnehavarna när en person har avlidit på grund av ett brott. Eftersom det i det undersökta fallet var fråga om ett försök till dråp som ledde till att målsäganden inte hade dödats, skulle lagen inte ha gjort det möjligt att rikta teleövervakningen till målsägandens teleadress utan målsägandens uttryckliga samtycke. På basis av den erhållna utredningen hade mål-

säganden senare – innan ett brådskande beslut i ärendet hade förts till domstol för avgörande på det sätt som lagen förutsätter – gett sitt samtycke till teleövervakning. Domstolen beviljade tillstånd för samma tid som i undersökningsledarens brådskande beslut, med vetskap om att målsägandens samtycke inte fanns när det brådskande beslutet fattades. Med hänvisning till detta ansåg JO det vara tillräckligt att delge sitt utlåtande för kännedom åt den kriminalkommissarie som fattat det brådskande beslutet. Dessutom skickade JO sitt beslut till justitieministeriet för bedömning av behovet av att revidera lagstiftningen. (3227/2019*)

Under berättelseåret pågick en granskning av skyddspolisens och försvarsmaktens hemliga inhämtande av information och delvis även av underrättelseverksamheten.

Inga klagomål som skulle ha tagits upp till prövning lämnades in till JO under berättelseåret gällande hemligt inhämtande av information eller hemliga tvångsmedel.

5.6.6 UTVÄRDERING

VANLIGA PROBLEM MED ÖVERVAKNINGEN

Satsningar på intern övervakning behövs

Justitieombudsmannens laglighetsövervakning av hemligt inhämtande av information understryker övervakning av myndighetens interna övervakning. Under inspektionerna vid polisinsatsernas enheter för juridiska frågor betonas enheternas egen övervakning av polisinsatsernas 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 polisinsatsernas enheter för juridiska frågor etablerats och uppgiftsfältet blivit klarare, även om enheternas verksamhetsbild, som ständigt utvidgas, tar tid av övervakningsverksamheten.

I sin berättelse lyfte Polisstyrelsen fram ett behov som framkommit i samband med inspektioner vid polisinsatserna: att via datasystemet kunna

hämta information om avgöranden från justitieförvaltningens system till förundersökningsmyndigheten, för att utifrån dessa uppgifter kunna genomföra och övervaka förstöringen av uppgifter som erhållits med hemliga metoder för inhämtande av information.

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.

Justitieombudsmannens övervakning sker i efterhand och är rätt så generell. Justitieombudsmannen 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 justitieombudsmannen 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 han eller hon vill ha. På grund av verksamhetens speciella karaktär är en noggrann dokumentering en grundläggande förutsättning för att övervakningen ska lyckas.

Att aktivt föra anteckningar i realtid hjälper också aktörerna att bedöma och utveckla sin verksamhet samt säkerställer att verksamheten följer lagen och ökar dess trovärdighet. Anteckningarna är också en absolut förutsättning för att justitieombudsmannen i efterhand ska kunna genomföra laglighetskontrollen.

I sin laglighetskontroll har justitieombudsmannen fortlöpande framhävt vikten av motiveringen av yrkanden och beslut. Motiveringen bör skrivas bl.a. för att möjliggöra en kontroll av besluten. Om domstolen inte kräver tillräcklig motivering från den som framställer ett yrkande eller om domstolen försummar att själv motivera tillräckligt, finns det en risk att tillstånd beviljas i sådana fall där lagstiftaren inte avsett att dessa metoder skulle användas.

5.6.7 UNDERRÄTTELSEVERKSAMHET

UNDERRÄTTELSEMETODER

Underrättelseverksamhet får bedrivas för inhämtande av information om militär verksamhet eller sådan annan verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten.

I 5 a kap. i polislagen (civil underrättelse) föreskrivs om skyddspolisens inhämtande och nyttjande information för att den nationella säkerheten ska kunna skyddas och den högsta statsledningens beslutsfattande stödjas samt för att andra myndigheter ska kunna utföra de lagstadgade uppgifter som hänför sig till den nationella säkerheten.

Syftet med den militära underrättelseinhämtningen är att till stöd för den högsta statsledningens beslutsfattande inhämta och behandla information om militär verksamhet som riktar sig mot Finland eller som är av betydelse med tanke på Finlands säkerhetsmiljö. Föremål för den militära underrättelseinhämtningen är också en främmande stats verksamhet eller någon annan sådan verksamhet som allvarligt hotar det finska försvaret eller som äventyrar samhällets vitala funktioner. Syftet med inhämtandet av information är att stöda den högsta statsledningens beslutsfattande och att utföra de av Försvarsmaktens uppgifter som närmare bestäms i lag.

Med underrättelseinhämtning som avser datatrafik avses teknisk informationsinhämtning riktad mot datatrafik i kommunikationsnät som överskrider Finlands gräns, vilken baserar sig på automatiserad avskiljning av datatrafiken, samt behandling av den inhämtade informationen.

SKILLNADERNA MELLAN UNDERRÄTTELSEMETODER OCH METODER FÖR HEMLIGT INHÄMTANDE AV INFORMATION

Det finns vissa betydande skillnader i användningen av underrättelsemetoder och metoder för hemligt inhämtande av information.

Samma metoder som för hemligt inhämtande av information kan i själva verket användas i

samband med underrättelseverksamhet men under mindre snäva förutsättningar, eftersom underrättelseverksamhet inte är baserat på ett brott och dess inriktning på en specifik fysisk person är mindre exakt.

De objekt underrättelseverksamhet är riktad mot kan vara mycket ospecifika i jämförelse med objekten för hemligt inhämtande av information. Hemligt inhämtande av information enligt 5 kap. i polislagen kan endast riktas mot en person som med fog kan antas göra sig skyldig till ett visst brott. Däremot är det i underrättelseverksamhet oklart i fråga om vilka befogenheter, i vilka situationer och inom vilka gränser användningen av underrättelsemetoden kan inriktas på annan än militär verksamhet eller en person som själv deltar i eller har anknytning till verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten.

Tex. vid hemligt inhämtande av information kan teleövervakningen endast riktas mot en person som med fog kan antas göra sig skyldig till ett brott som nämns i bestämmelsen. Vid militär underrättelse finns det ingen personbunden begränsning för användningen av denna metod. Det räcker att teleövervakningen kan antas ha en mycket viktig betydelse för att få information för underrättelseuppdraget. I lagrummet om teleövervakning vid civil underrättelse har det inte uttalats något om att rikta åtgärderna mot en person.

För många underrättelsemetoder kan tillstånd beviljas för upp till sex gånger så lång tid (1 mån/6 mån) som den tid en viss metod kan användas vid hemligt inhämtande av information. Dessa underrättelsemetoder är teleavlyssning, teleövervakning, teknisk avlyssning, optisk observation, teknisk observation av utrustning och bevisprovokation genom köp.

Användningsområdet för hemliga metoder för inhämtande av information är mera omfattande vid underrättelseverksamhet både vad gäller innehåll och metod. Vid hemligt inhämtande av information kan föremål för teleavlyssning och teleövervakning endast vara en teleadress eller teleterminalutrustning, medan underrättelseobjektet kan vara en person (varvid teleadressen och teleterminalutrustningen inte omfattas av domstolskontrollen). Vid underrättelseverksamhet kan många metoder riktas mot en persongrupp,

medan samma metoder vid hemligt inhämtande av information ska riktas mot en person. Vid hemligt inhämtande av information får den anordning som används för att skaffa identifieringsuppgifter för teleadressen och teleterminalutrustningen inte möjliggöra teleavlyssning, medan en sådan begränsning inte finns vid underrättelseverksamhet. Vid underrättelseverksamhet kan underrättelsemyndigheten använda sin egen utrustning vid teleavlyssning. Vid hemligt inhämtande av information används normalt externa operatörer. Metoder för hemligt inhämtande av information kan enligt beslut av en finsk domstol eller myndighet användas endast i Finland, medan samma metoder vid underrättelseverksamhet kan användas även utomlands genom beslut av chefen för skyddspolisens eller Huvudstabens underrättelsechef utan samma rättsskyddsarrangemang som i Finland.

Utöver metoderna för hemligt inhämtande av information har underrättelseverksamheten tillgång till helt nya metoder som inte finns för hemligt inhämtande av information. Dessa är platsspecifik underrättelseinhämtning, kopiering, kvarhållande av försändelse för kopiering, rätt att få uppgifter av en privat sammanslutning och underrättelseinhämtning avseende datatrafik.

ÖVERVAKNING AV UNDERRÄTTELSEVERKSAMHETEN

Övervakningshelheten för underrättelseverksamheten omfattar följande övervakningselement: parlamentarisk kontroll av underrättelsen, laglighetskontroll av underrättelseinhämtning, domstolsbehandling av underrättelsebefogenheter, myndigheternas interna övervakning och den högsta laglighetsövervakningen.

Den parlamentariska övervakningen av underrättelseverksamheten utövas av riksdagens underrättelsetillsynsutskott. Bestämmelser om utskottets uppgifter finns i 31 b § i riksdagens arbetsordning.

Enligt 2 § 3 mom. i lagen om övervakning av underrättelseverksamheten utövas laglighetskontrollen av underrättelseverksamheten av underrättelsetillsynsombudsmannen. Ombudsmannen övervakar också skyddspolisens övriga verksam-

het. På den här övervakningen tillämpas 3 kap. i denna lag i tillämpliga delar. Underrättelsetillsynsombudsmannen har alltså alla de befogenheter som nämns i lagen om övervakning av underrättelseverksamheten som skyddspolisen har, förutom den verksamhet som uttryckligen gäller underrättelsemetoder. Således omfattar t.ex. underrättelsetillsynsombudsmannens befogenhet att undersöka klagomål riktade till skyddspolisen förutom underrättelseverksamheten också all annan verksamhet.

En oberoende domstol är en central metod för att övervaka användningen av underrättelsemetoder. Att användningen av vissa underrättelsebefogenheter förutsätter tillstånd av domstol har en viktig betydelse med tanke på att användningen av dem är laglig och att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

För myndighetens interna laglighetsövervakning ansvarar för den civila underrättelseverksamheten skyddspolisen själv tillsammans med inrikesministeriet, där laglighetsövervakningen av polisen har ordnats vid polisavdelningen. Den militära underrättelsetjänsten övervakas av chefen för huvudstaben. Försvarsmaktens assessor ansvarar för den interna laglighetsövervakningen av militär underrättelseverksamhet. Militär underrättelseverksamhet övervakas också av försvarsministeriet (lagberednings- och rättsenheten samt kanslichefen).

Justitieombudsmannen och justitiekanslern har lika befogenhet att övervaka myndigheter som utför civil underrättelse och militär underrättelseverksamhet, liksom även domstolar och underrättelsetillsynsombudsmannen.

I det praktiska genomförandet av den högsta laglighetsövervakningen bör man dock först och främst beakta att redan övervakningen av hemligt inhämtande av information och hemliga tvångsmedel har blivit ett specialuppdrag för justitieombudsmannen. Detta beror på att de ministerier som ansvarar för verksamheten vid de myndigheter som använder dessa metoder årligen ska avge berättelser till justitieombudsmannen om hur metoderna och skyddandet av dem har använts och övervakats vid polisen. Enligt gällande bestämmelser ska berättelserna lämnas in årligen senast den 15 mars.

Samma beslut har fattats även i fråga om lagen om civil underrättelseinhämtning. Därför ligger en stor del av den högsta laglighetsövervakningen hos justitieombudsmannen. Dessutom ska 1 § 1 mom. 1 punkten i lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman beaktas, enligt vilken justitiekanslern i statsrådet befrias från skyldigheten att övervaka att lagen följs i ärenden som hör till riksdagens justitieombudsman och som gäller försvarsministeriet och försvarsmakten. Detta påverkar de facto den högsta laglighetsövervakningen av militär underrättelseverksamhet.

I och med att underrättelselagstiftningen leder till att det område som justitieombudsmannen övervakar utvidgas som en följd av de berättelser om underrättelseverksamhet som ska avges åt justitieombudsmannen, kommer dessa för sin del att öka övervakningen av "hemliga metoder" i justitieombudsmannens laglighetsövervakning.

Att övervaka riksdagens underrättelsetillsynskott hör inte till justitieombudsmannens befogenheter.

JUSTITIEOMBUDSMANNENS LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Utgångspunkten för den högsta laglighetsövervakningen är samma som vid hemligt inhämtande av information. I övervakningen av hemligt inhämtande av information och användningen av hemliga tvångsmedel har justitieombudsmannens övervakning i praktiken fokuserat på "övervakning av övervakningen", dvs. att den interna laglighetsövervakningen av myndigheter som använder dessa metoder ska fungera så bra som möjligt. Å andra sidan är ombudsmannens "direkta" övervakning särskilt viktig när det gäller de metoder som myndigheterna kan besluta om utan domstolens tillstånd.

I justitieombudsmannens verksamhet är det viktigt med laglighetsövervakning av underrättelseverksamheten i fråga om sådana metoder vars övervakning inte hör till underrättelsetillsynsombudsmannens behörighet. Ett sådant objekt är försvarsmaktens hemliga inhämtande av information, om vilket det föreskrivs i 9 kap. i lagen

ÖVERVAKNINGSSYSTEM

ÖVERVAKAS	ÖVERVAKARE			
	JO	JK	UndU	UndO
Skyddspolisen 5 a kap. i polislagen samt lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik	Ö + I + B	Ö + I	Ö + I + B	Ö + I + B
Skyddspolisen 5 kap. i polislagen	Ö + I + B	Ö + I	Ö + I	Ö + I
Skyddspolisen övrig verksamhet	Ö + I	Ö + I	Ö + I	Ö + I
Försvarsmakten Lagen om militär underrättelseverksamhet	Ö + I + B	Ö* + I	Ö + I + B	Ö + I + B
Försvarsmakten 9 kap. i lagen om militär disciplin och brottsbekämpning inom försvarsmakten	Ö + I + B	Ö* + I	–	–
Försvarsmakten övrig verksamhet	Ö + I	Ö* + I	–	–
Underrättelsetillsynsombudsman	Ö + I + B	Ö + I	I + B**	
Domstol	Ö + I	Ö + I	I	I + P
Offentlig förvaltningsuppgift	Ö + I	Ö + I	I	I
Offentlig uppdrag	Ö + I	Ö + I	I	–

JO: justitieombudsmannen

JK: justitiekanslern

UndU: underrättelsetillsynsutskottet

UndO: underrättelsetillsynsombudsmannen

Ö: övervakning

I: tillgång till information

B: berättelse

P: processuella befogenheter

* se 1 § i lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman

** Berättelse åt riksdagen: 19 § i lagen om övervakning av underrättelseverksamheten

om militär disciplin och brottsbekämpning inom försvarsmakten. Övervakningen av detta är viktigt med tanke på "gränssnittet" mellan hemligt inhämtande av information och underrättelseverksamhet. Under berättelseåret pågick en granskning av försvarsmaktens hemliga inhämtande av information och delvis även av underrättelseverksamheten.

Underrättelsetillsynsombudsmannen övervakas för sin del av justitieombudsmannen. Övervakningen av ombudsmannen är dock mer av samarbetskaraktär än en traditionell granskande laglighetsövervakning, även om detta dock inte är uteslutet. Eventuella klagomål som riktas mot underrättelsetillsynsombudsmannen undersöks på normalt sätt.

Övervakningen av domstolarna är med beaktande av att de är oberoende av hävd i huvudsak av diskussionskaraktär. Justitieombudsmannens övervakning av domstolarna är dock viktig med tanke på att underrättelsetillsynsombudsmannens övervakning inte omfattar domstolarna.

Inga klagomål som skulle ha tagits upp till prövning lämnades in till JO under berättelseåret gällande underrättelseverksamheten.

Intelligande tabell beskriver systemet för underrättelseverksamhetens tillsyn.

JO hördes under berättelseåret av underrättelsetillsynsutskottet om underrättelsetillsynsombudsmannens årsberättelse för 2019. I sitt utlåtande betonade JO bl.a. underrättelsetillsynsombudsmannens roll som laglighetsövervakare och att förhållandet mellan underrättelsetillsynsombudsmannen och underrättelsemyndigheten trots intensiv övervakning inte får ändras från ett förhållande mellan övervakare och övervakad till ett samarbetsförhållande. JO konstaterade att den inte har anledning att misstänka att något sådant skulle ha skett i praktiken och framhöll att JO inte misstänker att den nuvarande underrättelsetillsynsombudsmannen inte skulle ha varit medveten om dessa risker. JO ansåg dock att dessa frågor är mycket viktiga, särskilt när underrättelsetillsynsombudsmannens roll håller på att utforma sig. I fråga om övervakningen av skyddspolisens konstaterade JO att underrättelsetillsynsombudsmannen har hand om övervakningen av skyddspolisens

i sin helhet, och att det även ingår i ombudsmannens behörighetsområde att undersöka vilket klagomål som helst som gäller skyddspolisens verksamhet. I vissa ärenden som gäller skyddspolisens – som inte har något samband med underrättelseverksamheten – kan det dock vara ändamålsenligt att ärendet undersöks av någon annan behörig tillsynsmyndighet än underrättelsetillsynsombudsmannen. Även om saken inte regleras i lag är det möjligt att överföra ett dylikt ärende (t.ex. ett klagomål) till en annan tillsynsmyndighet (t.ex. justitieombudsmannen) när man kommit överens om en sådan överföring.

JO ansåg att underrättelsetillsynsombudsmannens tolkning av den s.k. brandväggsbestämmelsen i underrättelselagstiftningen är problematisk särskilt till den del som det är fråga om utlämnande av underrättelseuppgifter till en förundersökningsmyndighet för att utreda brott som hör till "underrättelsemyndighetens uppgiftsområde" utan hinder av brandväggsbestämmelsen. JO ansåg att det är mycket viktigt att noggrannare utreda tolkningen och dess grunder.

JO tog senare upp frågan om brandväggsbestämmelsens tolkning som eget initiativ (289/2021).

JO behandlade i sitt utlåtande flertydigheten i lagstiftningen av om hur underrättelseverksamheten inriktas och konstaterade att en av de centralaste frågorna i sammanhanget handlar om vilken anknytning föremålet för underrättelseverksamheten ska ha till verksamhet som utgör ett hot mot den nationella säkerheten, när man bedömer huruvida underrättelseverksamheten är godtagbar med avseende på skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna. I sitt utlåtande betonade JO resursernas tillräcklighet i underrättelsetillsynsombudsmannens verksamhet och dess betydelse för underrättelseverksamhetens godtagbarhet och legitimitet. (6084/2020*)

BERÄTTELSE TILL JUSTITIEOMBUDSMANNEN

Inrikesministeriet konstaterar att det har till uppgift att med stöd av skyddspolisens utredning bedöma den civila underrättelseverksamhetens laglighet och ändamålsenlighet. Enligt inrikesministeriet är skyddspolisens utredning ändamålsenlig och ger tillräcklig information om verksamheten.

Enligt skyddspolisens utredning till inrikesministeriet har den civila underrättelseverksamheten varit föremål för omfattande intern laglighetsövervakning och chefsövervakning. Enligt utredningen fäster skyddspolisens laglighetsövervakning särskild uppmärksamhet vid sådana åtgärder som har betydelse för de grundläggande fri- och rättigheterna. Inga lagstridigheter observerades i skyddspolisens interna laglighetsövervakning.

Enligt inrikesministeriet har skyddspolisens interna övervakningsverksamhet i fråga om användningen av civila underrättelsemetoder så långt som möjligt skett i realtid och iakttagelserna har åtgärdats på det sätt som de förutsätter. Inrikesministeriet konstaterar att befogenheterna har tillämpats i enlighet med lagstiftningen, enligt utredningen.

Försvarsministeriet meddelar i sin berättelse att det granskat alla beslut och protokoll som fattats av den militära underrättelsemyndigheten 2020. Dessutom har försvarsministeriet granskat alla inspektionsberättelser som utarbetats av huvudstabens juridiska avdelning. Försvarsministeriets synpunkter på ovan nämnda handlingar har beaktats på behörigt sätt. I samband med granskningen av handlingarna har man diskuterat juridiska frågor samt andra utvecklingsbehov och aktuella frågor med representanter för den militära underrättelsemyndigheten. Försvarsministeriet anser det vara bra att den militära underrättelsemyndigheten har inlett sin verksamhet enligt den fortfarande rätt nya lagstiftningen med eftertanke och med noggrant övervägande av de rättsliga aspekterna.

Försvarsministeriet har inte observerat några särskilda utvecklingsobjekt eller lagstridigt förfarande i sin laglighetsövervakning av militär underrättelseverksamhet 2020.

Till skillnad från de myndigheter som utför underrättelseverksamhet har det inte fastställts

någon tidsfrist för underrättelsetillsynsombudsmannen att lämna in årsberättelsen till justitieombudsmannen. Därför var underrättelsetillsynsombudsmannens årsberättelse ännu inte tillgänglig för denna verksamhetsberättelse av justitieombudsmannen. I och med att underrättelsemyndigheterna lämnar in sina berättelser till underrättelsetillsynsombudsmannen samtidigt som till justitieombudsmannen, är tidschemat för färdigställandet av underrättelsetillsynsombudsmannens årsberättelse svår att samordna med tidschemat för JO:s verksamhetsberättelse. Det vore dock bra om underrättelsetillsynsombudsmannens berättelse kunde användas när justitieombudsmannens verksamhetsberättelse utarbetas.

5.6.8 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 avvärjas 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. I programmet fokuserar man på att skydda personen, inte på brottsutredning.

Polisen kan för den skyddade införa och framställa falska, vilseledande eller förtäckta registranteckningar 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 honom eller henne.

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. Inrikesministeriet ska årligen till justitieombudsmannen avge en berättelse om beslut som fattats och åtgärder som vidtagits med stöd av denna lag.

Enligt inrikesministeriets berättelse utförde Polisstyrelsen en laglighetsgranskning av centralkriminalpolisen i november 2020. I samband med granskningen diskuterade man också vittnesskyddsprogrammet och anteckningarna i inrikesministeriets berättelse om vittnesskyddsprogrammet 2019. Polisstyrelsen anser att centralkriminalpolisens årsberättelse för 2020 beskriver vittnesskyddet på ett mycket heltäckande och mångsidigt sätt och att det utifrån den är möjligt att bilda sig en uppfattning om verksamhetens genomförande, omfattning och utmaningar. I egenskap av chefsmyndighet för centralkriminalpolisen kunde Polisstyrelsen inte observera några missförhållanden under ifrågavarande inspektionsbesök, vilket därmed inte föranledde några åtgärder av Polisstyrelsen.

Inrikesministeriet hänvisar till centralkriminalpolisens årsberättelse, där man i likhet med föregående år lyfter fram utmaningar som gäller bl.a. resursfördelningen av verksamheten samt de inexaktheter i lagstiftningen som observerats i den praktiska verksamheten. Enligt centralkriminalpolisen bör bestämmelserna om ändringsökande preciseras så att det är möjligt att söka ändring endast när myndigheten beslutar att programmet ska avslutas mot den skyddades vilja.

Inrikesministeriet instämmer i Polisstyrelsens uppfattning att det är viktigt att samla in observationer om hur vittnesskyddslagen fungerar även framöver.

Justitieombudsmannen fick inga klagomål om vittnesskydd under berättelseåret.

5.7 Brottspåföljdsbranschen

BJO Pasi Pölönen skötte laglighetskontrollen inom området brottspåföljder.

Brottspåföljdsmyndigheten (Rise) har hand om verkställighet av fängelsestraff, samhällspåföljder och häktning. JO ska enligt lagen genomföra inspektioner i synnerhet i fängelser och andra slutna inrättningar. Av denna anledning handlar tillsynen över Rise i huvudsak om hur ovillkorliga fängelsestraff verkställs i fängelser. Därtill övervakar JO slutna inrättningar i sin egenskap som nationellt besöksorgan enligt det fakultativa protokollet till Förenta Nationernas (FN) konvention mot tortyr (OPCAT).

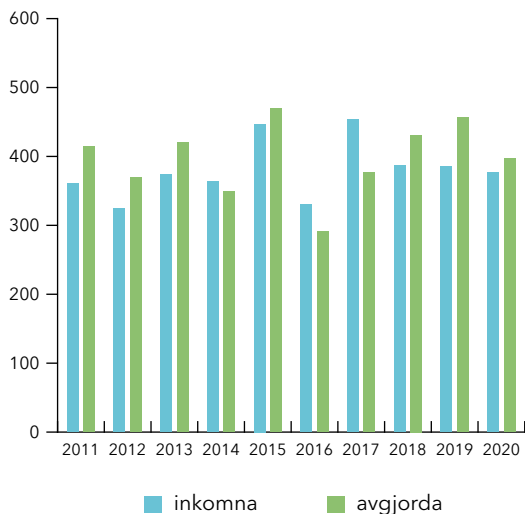
Hälsovården för fångar sköts inte av Rise utan av Enheten för hälso- och sjukvård för fångar (VTH) vid Institutet för hälsa och välfärd. Den behandlas huvudsakligen i avsnitt 5.11.

5.7.1 VERKSAMHETSMILJÖN OCH LAGSTIFTNINGSDÄRSLÄP

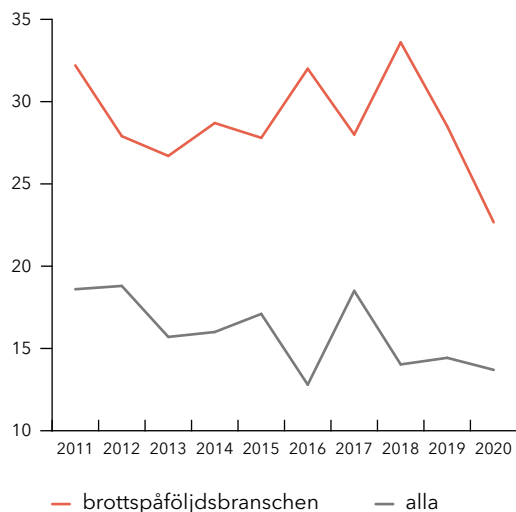
Det dagliga genomsnittliga antalet fångar var 2 800 år 2020 (strax under 3 000 år 2019). Det genomsnittliga antalet samhällspåföljdsklienter var något över 3 000, precis som föregående år. På grund av coronavirusepidemin sköts verkställigheten av fängelsestraff upp genom temporära bestämmelser. Detta behandlas närmare i avsnitt 4. Genom att skjuta upp verkställigheten strävade man efter att minska antalet fångar i fängelset och därmed smittorisken.

5.7.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Coronavirus epidemin har i stor utsträckning påverkat Rises verksamhet och BJO:s inspektioner i



*Inkomna och avgjorda klagomål
under åren 2011–2020*



Åtgärdsprocent under åren 2011–2020

fängelserna. Detta behandlas närmare i avsnitt 3.5 och 4.

Klagomål gällande brottspåföljdsbranschen utgör en ganska stor kategori av ärenden. Under 2020 mottogs 324 klagomål som gällde Rise (328 år 2019). Antalet avgjorda klagomål var 349 (380). Åtta ärenden avgjordes på eget initiativ. Antalet klagomål kan variera ganska kännbart från år till år. Under 2017 kom det till exempel 453 klagomål. Vi har inte kunnat identifiera någon enskild orsak till detta.

JO mottog 53 (57) och avgjorde 48 (76) klagomål som gällde VTH. Ett ärende avgjordes på eget initiativ.

Av alla klagomål och egna initiativ som gällde Rise ledde 87 (129) till åtgärder. Åtgärdsprocenten var 25 (34). Åtgärdsprocenten inom brottspåföljdsbranschen har tidigare år alltid varit mycket hög, ofta högst av alla förvaltningsområden. Det finns ingen tydlig orsak till den minskade åtgärdsprocenten 2020. En faktor verkar vara att det 2020 inkom 66 klagomål som gällde Rises coronavirusbegränsningar och som till största delen inte undersöktes. Detta berodde på att ett eget initiativ i ärendet (2606/2020) har inletts. I avgörandet av initiativet kommer man att på ett allmänt plan ta ställning till eventuella juridiska problem med begränsningarna. Efter att Rise den 27 november 2020 gett nya anvisningar till fängelser som är belägna i de områden där coronaviruset accelererar och sprids överfördes största delen av de klagomål om begränsningarna som kom in i slutet av året till Rise för behandling.

I klagomålen och de egna initiativen som gällde VTH ledde 9 (7) ärenden till åtgärder. Åtgärdsprocenten var 18 (9).

Det är vanligt att klagomål hänskjuts till Rise, till exempel när saken gäller en tjänstemans beteende. Det är ändamålsenligt att ärenden som dessa, som omfattas av chefernas övervaknings- och ledningsansvar, behandlas primärt inom myndigheten i fråga och inte av den högsta laglighetsövervakaren. Därutöver har vissa andra ärenden hänskjutits till Rise därför att det redan finns ett ställningstagande från den högsta laglighetsövervakaren eller för att den rättsliga prövningen av ärendet inte innehåller några andra oklarheter.

År 2020 överfördes dessutom på ovan nämnda sätt klagomål om begränsningsåtgärder på grund av coronavirusepidemin. År 2020 beslöt man att överföra klagomålet i 9 procent (8 %) av de avgjorda ärendena.

Klagomål som avser VTH och som gäller hälso- och sjukvård som en fånge har fått eller hur en fånge behandlats hänskjuts till VTH. Andelen klagomål som överförs är stor. Av de klagomål som avgjordes 2020 överfördes 35 procent (40 %).

5.7.3 INSPEKTIONER

Alla planerade fängelseinspektioner 2020 måste annulleras på grund av coronavirusepidemin. I stället började man på eget initiativ utreda Rises åtgärder och de begränsningar som epidemin orsakar i fängelserna (2606/2020). Även verksamheten vid VTH under epidemin ska undersökas på eget initiativ (2736/2020). Under berättelseåret började man bereda enkäter som stöd för fängelseinspektionerna, dock inte som ett ersättande verktyg.

I februari besökte BJO Rises centralförvaltningsenhet och i ärenden som gällde Rise även justitieministeriets (JM) avdelning för kriminalpolitik och straffrätt. Dessa besök behandlas närmare i avsnitt 3.5.

5.7.4 UTLÅTANDEN, EGNA INITIATIV OCH FRAMSTÄLLNINGAR

UTLÅTANDEN

I fyra utlåtanden till justitieministeriet behandlades utvecklingen av förfarandet för frigivning av livstidsfångar (7155/2019), ändringen av bestämmelserna om rökning i fängelser (2037/2020* och 4237/2020*) samt behandlingen av personuppgifter vid Rise (4266/2020*).

I de tre utlåtande som överlämnades till lagutskottet behandlades regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om effektivare förhindrande av kriminalitet under fängelsetiden och effektivare upprätthållande av anstaltssäker-

heten (RP 6/2020 rd), (1366/2020) samt regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av bestämmelserna om rökning i fängelselagen och häktningsslagen (RP 165/2020 rd), (6857/2020* och 7855/2020*).

Det gavs utlåtanden om båda regeringspropositionerna även till grundlagsutskottet. Grundlagsutskottet begärde två utlåtanden om regeringens proposition RP 6/2020 (1487/2020 och 6394/2020*). I fråga om regeringens proposition RP 165/2020 gavs ett utlåtande (7296/2020*).

EGNA INITIATIV

BJO delgav justitieministeriet, finansministeriet och Brottsförhållningsmyndigheten att kvinnliga häktade ska göras lagenliga och likvärdiga med förhållandena för och bemötandet av manliga häktade.

Kvinnliga häktade har i fängelserna inte kunnat hållas åtskilda från kvinnliga fångar som avtjänar straff på det sätt som lagen förutsätter. Man har inte heller kunnat ordna tillräckligt med tid utanför cellen samt meningsfull och utvecklande verksamhet för de häktade. Frågan uppmärksammades bland annat av den arbetsgrupp som tillsattes av Rise redan 2007–2008. BJO har under de senaste åren gjort motsvarande observationer vid flera inspektioner. De observationer som görs vid inspektionerna skickas regelmässigt till JM och Rises centralförvaltningsenhet (keha) för kännedom. Även om de har känt till problemen hade situationen tills vidare inte förbättrats.

Enligt BJO:s uppfattning har man inte kunnat följa lagar och internationella rekommendationer och detta har i stor utsträckning berott på bristande resurser. De lagstridigheter och problem som observerats har i huvudsak handlat om brister i lokalerna och personalresurserna, inte om fängelsernas förmåga eller vilja att följa lagen. Vad gäller resursfrågor är det fråga om politiska beslut, och övervakningen av dessa hör inte till justitieombudsmannens uppgifter som laglighetsövervakare. Om bristen på resurser påverkar verksamhetens lagenlighet är det dock laglighetsövervakarens uppgift att ingripa i ärendet (1626/2018*).

I avsnitt 3.8 behandlas några andra ärenden som gäller Rises resursfrågor (313/2020*, 1917/2020, 4153/2019* och 4760/2020). Av dessa har JO på eget initiativ undersökt bristen på utbildade väktare som uppfyller behörighetskraven (4153/2019*) samt avskiljande av minderåriga fångar (4760/2020). Dessa ärenden har ännu inte avgjorts.

Frågan om att beakta den häktades självdestruktivitet blev aktuell i ett ärende där en fånge som remitterats till det Psykiatriska fängelsesjukhuset för vård begick självmord under transporten. Transporten avbröts under veckoslutet. Självmordet begicks i fängelset där fången väntade på fortsatt transport till sjukhuset.

Enligt Rises anvisningar om förebyggande av självmord ska en självdestruktiv fånge alltid transporteras till vård separat. Anvisningarna följdes emellertid inte eftersom fången transporterades enligt den normala transportrutten i fångvagnen. Man hade uppenbarligen bedömt att det inte längre förelåg någon självmordsrisk, vilket påverkade transportsättet. Före transporten kunde man observera flera beaktansvärda riskfaktorer för självdestruktivitet som framkommit inom några dagar. Fängelset borde ha identifierat dessa faktorer och observerat den helhet de utgjorde. Fängelset borde också ha känt till transportformen i anvisningarna. Fängelsets bedömning enligt vilken ingen självmordsrisk längre förelåg påverkades dock av läkarens åsikt. I en sådan situation bör fängelset uttryckligen diskutera valet av transportsätt och transportförhållandena med hälsovårdspersonalen.

Det förekom också brister i informationsgången. Ett konkret självmordsförsök som skett några dagar tidigare är information som alltid för säkerhets skull ska förmedlas till det mottagande fängelset för kännedom. Det skulle ha varit motiverat att det remitterande fängelset åtminstone via fångpasset och gärna också per telefon skulle ha försäkrat sig om att de instanser som skötte transporten och tog emot fången fick kännedom om att fången nyligen hade visat sig vara självdestruktiv.

Dessutom fick JM kännedom om att lagen inte innehåller någon uttrycklig bestämmelse om

beslut om transportsätt eller om vem i fängelset som fattar beslutet.

Det observerades också problem i samband med utredningen av händelserna i efterhand och utredningen av självmordsfall i allmänhet. BJO konstaterade att det i samband med varje dödsfall är viktigt att utreda om något kunde ha gjorts annorlunda i ärendet, om verksamhetsmodellerna borde utvecklas och om man i ärendet handlade på det sätt som bestämmelserna, föreskrifterna och anvisningarna förutsätter. Då det är fråga om en frihetsberövad person är det nödvändigt att utreda dödsfall i efterhand och bedöma verksamheten internt inom förvaltningen. Endast på detta sätt kan man vid behov utveckla och förändra verksamhetssätten och därigenom effektivt skydda livet. Händelserna ska också utredas för att bedöma om någon tjänsteman kan anses ha handlat så felaktigt att det finns skäl att ställa tjänstemannen till tjänstemannarättsligt eller straffrättsligt ansvar. Keha bör se till att anvisningarna om hantering av dödsfall vid Rise är tillräckliga, tydliga och ändamålsenliga och att man alltid följer dem.

BJO bad keha att senast den 30 juni 2021 meddela vilka åtgärder BJO:s konstateranden har gett anledning till (853/2018*). Förfarandet vid VTH i samma ärende (2289/2018*) behandlas i avsnitt 5.11.

BJO bad keha utreda möjligheterna att få fram utländska TV-kanaler i fängelserna. Keha uppmanade fängelserna att utreda vilken situation som de facto råder bland de utländska fångarna och vidta åtgärder för att kunna erbjuda tillräcklig tillgång till TV-program på de flesta språk som talas i fängelserna. Eftersom Rise hade vidtagit lämpliga åtgärder för att rätta till situationen gav ärendet inte BJO anledning till något annat än att han bad keha lämna in en utredning om fängelsernas åtgärder (757/2019*).

Enligt meddelandet från keha den 1 februari 2021 pågår åtgärderna fortfarande. Man har planerat och gett anvisningar gällande en riksomfattande enhetlig systemlösning. Konkurrensutsättningen ska göras på fängelseorten. Inom brottspåföljdsområdena har man frågat efter anbud på system. Frågan om upphovsrättsavgifter utreds fortfarande i samarbete med centralförvaltningsenheten, Koperasi och Teosto.

FRAMSTÄLLNINGAR

I fängelselagen finns ingen bestämmelse enligt vilken man på grund av en magsjukesjukdom (norovirus) kan stänga en boendeavdelning under en längre tid och återkalla de funktioner som enligt lagen ska ordnas för fångarna. Lagen om smittsamma sjukdomar gör det inte möjligt att i det aktuella fallet besluta att fångar ska hållas i karantän eller isolerade. Beslut om stängning av avdelningar ska fattas skriftligen. Rise borde tillsammans med VTH utreda på vilket sätt man i framtiden ska agera i fängelserna i samband med dylika epidemier av smittsamma sjukdomar eller ännu farligare epidemier. JM har redan tidigare övervägt huruvida man i fängelselagen borde lägga till bestämmelser om inhyllande av sysselsättning och fritidsverksamhet, eller en bestämmelse om att följa dagordningen och förutsättningarna för att avvika från dagordningen samt om beslutanderätten. BJO skickade sitt beslut till JM så att det kan beaktas vid bedömningen av behovet av ändringar i lagstiftningen (1887/2019*).

5.7.5 ÖVRIGA AVGÖRANDEN

ANMÄRKNINGAR

Fångarnas bostadsrum ska ha tillräcklig temperatur. Fångarna ska bemötas med respekt för människovärdet. Bemötandet får inte vara omänskligt eller förnedrande. En fånge får inte placeras i en cell där temperaturen är för låg. Golvvärmetemperaturen i cellerna på isoleringsavdelningen var 8–10 grader lägre än den borde ha varit i över två månader under vintern. Fängelset ska aktivt övervaka att temperaturen är tillräcklig och vid behov ingripa i saken. Under denna tid besökte många fängelseanställda isoleringsavdelningen och de borde ha upptäckt att det var kallt på avdelningen. BJO gav Riihimäki fängelse en anmärkning för försummelse av att övervaka att temperaturen i cellerna på isoleringsavdelningen var tillräcklig (1503/2019*).

Överarbetsledaren vid en öppen anstalt har inte behörighet att besluta om att placera en fänge i arbetsverksamhet eller att avlägsna fången från verksamheten. Sådan behörighet kan inte ges överarbetsledaren genom fängelsets arbetsordning. BJO gav direktören för Käyrä fängelse en anmärkning för lagstridigt förfarande. Direktören hade i fängelsets nya arbetsordning inte beaktat att BJO redan tidigare (beslut 27.3.2019, 4226/2018) hade delgivit direktören om bestämmelserna gällande behörigheten (1139/2020*).

RÄTTSSKYDDET ÄVENTYRAS AV PROCEDURFEL – MAN VET INTE ALLTID VAD DET STÅR I LAGEN

Det förekommer fortfarande brister i Rises tjänstemäns administrativa verksamhet. När lagstridigt eller felaktigt förfarande konstateras är det vanligt att det hänger samman med det beslutsförfarande som föreskrivs i förvaltningslagen eller med andra rättsskyddsgarantier. Tjänstemännen är inte tillräckligt förtroga med bestämmelserna om fångens rätt att söka ändring. Problemen har pågått länge. Detta avsnitt innehåller några typiska exempel.

Det fanns brister i beslutsfattandet gällande placeringen på avdelningar. När en fånges begäran om tillträde till en kontraktsavdelning förkastas ska ett skriftligt beslut fattas (3717/2020). Ett skriftligt beslut ska fattas vid förflyttning från en avdelning till en annan. Av beslutet ska framgå motiveringar till varför förflyttningen genomförs och vem som har fattat beslutet. Fången ska höras och hörandet ska registreras (3341/2019).

Det förekom brister i behandlingen av anmälningar. Under ett halvår hade det gjorts åtta anmälningar om en fänge. Fången hade inte hörts. Fången hade således inte fått möjlighet att försvara sig eller framföra sin egen uppfattning. Av anmälningarna framgick inte vilka åtgärder de hade lett till eller om de hade lett till några åtgärder. Inga anmälningar avgjorts. Förfarandet var lagstridigt. Försummelserna blev ännu allvarigare eftersom man hänvisat till dessa anmälningar i beslutet om förflyttning till en annan avdelning (4581/2019).

Utredningsskyldigheten hade försumrats i ärenden som gällde permission. Ett negativt beslut om permission kan inte motiveras med att ärendet inte har beretts i samarbete med fängelse och att det därför inte fanns tillräcklig information om det ansökta permissionen. Fängelse borde först ha utrett ärendet och vid behov returnerat det för beredning i stället för att genast avslå ansökan (4445/2019*). Även i ett annat ärende borde fängelse i stället för att avslå ansökan om permission ha returnerat den till klaganden för beredning tillsammans med personalen. Ansökan hade inte innehållit någon plan för hur fången skulle använda permissionen (4670/2020).

I fråga om oövervakade besök uppstår ofta problem i anslutning till utredningsskyldigheten och beslutsprövningen. Om befolkningsdatasystemet inte bekräftar ett samboförhållande som den fänge som ansökt om ett oövervakat besök anmält, ska man fråga fången om han eller hon eller besökaren kan förete någon annan utredning som bekräftar samboförhållandet. Även om besökaren inte kan påvisa att han eller hon är en i lagen nämnd "annan närstående" (sambo), ska man bedöma om han eller hon är en i lagen avsedd "annan person som är viktig för fången" och om det finns skäl att bevilja besöket för att upprätthålla kontakterna eller av någon annan motsvarande orsak. En partner kan vara en mycket nära och viktig person och på så sätt uppfylla kriterierna för en "annan person som är viktig för fången". Man bör fästa uppmärksamhet vid relationens faktiska karaktär (1983/2019).

I flera fångelser verkade det vara oklart att ett skriftligt beslut ska fattas när en fänge avlägsnas från arbetsverksamheten. Beslutet ska motiveras så att orsakerna till avlägsnandet framgår av beslutet. Fången ska höras innan ett beslut fattas (7206/2019, 7212/2019, 1139/2020*).

Man hade försummat att i tillräcklig grad motivera beslutet om videoförbindelse. Av motiveringarna framgick inte varför klaganden till skillnad från tidigare inte längre beviljades kontakt via videoförbindelse. Dessutom saknades beslutsfattarens namnförtydligande och tjänsteställning i beslutet,

och därmed framgick inte vem som hade fattat beslutet (6966/2019).

Okunnighet som påverkar fångens ekonomiska ställning lyftes fram bland annat i fråga om betalning av sysselsättningspenning. De klagande hade skriftligen med en ärendebblankett krävt att kategorin för sysselsättningspenningen ska höjas. Begäran om höjning godkändes inte. Fängelset borde ha besvarat begäran genom ett skriftligt motiverat förvaltningsbeslut och direktiv om hur man begär omprövning. Dessutom hade fängelset en felaktig uppfattning om att sysselsättningspenningsskategorin inte kan höjas för en häktad. Förhöjning kan också beviljas en häktad och det hindrar inte att en plan för strafftiden ännu inte har gjorts upp (5677/2019 och 7212/2019).

Fängelset gav ingen anvisning om hur man begär omprövning av ett beslut om studietillstånd (3445/2020).

Utredningen av ärendet tog oskäligt lång tid (1,5 månad) med tanke på rättsskyddet för den fänge som misstänktes för ordningsförseelse. En ordningsförseelse ska utredas utan dröjsmål (1500/2020). Även en handläggningstid på en månad var för lång eftersom det ärende som anmälan gällde var mycket tydligt (3515/2019*). Fången ska höras och saken ska utredas även i fängelset, även om den misstänkta ordningsförseelsen överförs till polisen för undersökning. Om polisen underlättas om ett sådant misstänkt brott av en fänge som inte kan behandlas som ordningsförseelse i fängelset, kan det även i detta fall vara motiverat att höra fången i ärendet. En misstanke om brott har en koppling till anstaltssäkerheten och har ofta betydelse när beslut som gäller en fänge fattas i fängelset. Fångens rättsskydd förutsätter att fången kan framföra sin åsikt om händelserna även till fängelset, även om det i straffprocessen skulle utredas om fången ska anses ha gjort sig skyldig till brott (2820/2019*).

Observation är ett förvaltningsbeslut i vilket ändring kan sökas. I fråga om två klagande hade man förfarit lagstridigt eftersom inga beslut om observation hade fattats. Fångarna fick således heller in-

te den anvisning om hur man begär omprövning som de borde ha fått (5440/2019*, 1971/2019). Förfarandet kränker allvarligt fångarnas rättsskydd.

Det förekommer fortfarande problem med dokumentationen av faktamotiveringar i beslut. Beslutet om observation i isolering hade endast motive-rats med att klaganden skulle försöka transportera förbjudna ämnen eller föremål i sin kropp. Av beslutet framgick inte alls på vilka grunder beslutsfattaren hade dragit denna slutsats. Om beslutet grundar sig på uppgifter som hemlighålls för fången, ska detta nämnas i motiveringen till beslutet (2823/2019). Kroppsbesiktning är en åtgärd som i hög grad innebär ett intrång i den personliga integritet som tryggas i grundlagen. Rättsskyddet för både föremålet för åtgärden och beslutsfattaren förutsätter att man som grund antecknar de fakta som beslutet grundar sig på. För att det ska vara möjligt att bedöma beslutets lagenlighet ska anteckningarna vara tillräckligt detaljerade. Även sekretessbelagda grunder ska dokumenteras enligt de anvisningar som keha utfärdat (5223/2019).

Rättsnormen som beslutet grundar sig på ska anges exakt. Av ett beslut om förflyttning av en häktad framgick inte huruvida förflyttningen grundade sig på 1 eller 2 mom. i 3 kap. 6 § i häktningsslagen. BJO konstaterade också att det inte hade framförts tillräckliga grunder för en förflyttning som grundar sig på 2 mom. och att det var tolkningsbart huruvida en förflyttning som baserar sig på 1 mom. var möjlig (2154/2020*).

Man känner inte alltid till bestämmelserna om befogenheter och bestämmelserna följs inte alltid. Avdelningsköket på en boendeavdelning var stängt genom ett beslut av brottspåföljdschefen. Enligt lagen beslutar direktören om låsning av fängelsets lokaler. I brådskande situationer kan beslut fattas på lägre nivå. Eftersom det tog cirka en vecka att stänga köket borde ärendet ha delgetts och avgjorts av direktören (4573/2020).

Man har också varit tvungen att fästa fängelsernas uppmärksamhet vid skyldigheten att lämna en utredning till den högsta laglighetsövervakaren. Fängelsedirektören borde ha säkerställt att utred-

ningen lämnades av den tjänsteman som var närvarande vid tidpunkten för klagomålet eller den tjänsteman som därefter ansvarade för de handlingar som avses i klagomålet (4856/2020). Myndigheten ska svara på begäran om utredning inom den utsatta tiden eller meddela att det behövs tilläggstid för att besvara begäran (1500/2020).

PERSONLIG INTEGRITET OCH SKYDD FÖR PRIVATLIVET

I fängelserna är man tvungen att göra intrång i fångarnas personliga integritet och privatliv för att garantera säkerheten. Sådana intrång får göras bara om lagen uttryckligen föreskriver en sådan rättighet. Intrången ska göras med finkänslighet och respekt för fångens människovärde. Varje år framkommer problematiska tillvägagångssätt med anknytning till bl.a. granskning av fångar, säkerhetsåtgärder, kamerabevakning, begäran om urinprov och bevakning i samband med hälsovårdsbesök.

Osakligt och aggressivt språkbruk var inte sådant våldsamhet beteende som avses i lagen och för att tygla beteendet kunde fången ha ställts under observation under kameraövervakning. I fallet hade man förfarit lagstridigt ännu efter att observationen avslutats eftersom klaganden placerades på en isoleringsavdelning i två dygn. Det fanns inget beslut om placeringen och inga lagliga förutsättningar för placeringen framfördes (5440/2019*).

Avskildhet för utredning av ordningsförseelse får inte ske automatiskt. Avskildheten ska vara en så kortvarig åtgärd som möjligt. Åtgärden kan inte fortsätta om ärendet har utretts och situationen är lugn. Klaganden hade redan hörts. Det förblev oklart hur behovet av att höra tjänstemännen kunde vara en grund för att fortsättningsvis hålla den klagande avskilt från de övriga fångarna (1971/2019).

Fängsel av en fånge är en kraftig åtgärd som påverkar de grundläggande fri- och rättigheterna och som kan vidtas endast under de förutsättningar som anges i lagen. Användning av fängsel ska på

basis av en riskbedömning av det enskilda fallet vara nödvändig. Användningen av fängsel ska inte tillgripas om det inte kan påvisas att fången uppvisar en risk för rymning baserat på beteende eller hot om våld. Vid bedömningen av åtgärdens nödvändighet ska beaktas hur länge fängsel används. Frågan om fortsatt fängsel under en fyra timmar lång transport kunde anses vara betänklig (5427/2019). Handbojor och andra redskap som används för att binda fången ska användas så att de inte medför olägenheter för fångens hälsa. En nickelöverkänslig fånge fick kraftiga hudreaktioner av handbojorna. Fängelset ska skaffa fängsel som tryggt kan användas av överkänsliga fångar (5440/2019*).

Förfarandet vid genomförandet av ett oövervakat besök och förordnandet om kroppsbesiktning var felaktigt. Klaganden beordrades till kroppsbesiktning direkt efter ett oövervakat besök. Den klagande misstänktes försöka transportera narkotika efter det oövervakade besöket. En förutsättning för beviljande av oövervakat besök enligt lag är att besöket inte äventyrar ordningen eller säkerheten i fängelset eller fångens eller någon annans säkerhet eller stör verksamheten i fängelset. Misstanke om smuggling är ett av de vanligaste hindren för beviljande av oövervakade besök.

BJO konstaterade att det var mycket svårt att se att förutsättningarna för ett oövervakat besök kunde ha uppfyllts. Det var inte bara fråga om huruvida det oövervakade besöket hade beviljats i strid med villkoren i lagen eller huruvida man felaktigt hade låtit bli att återkalla eller förvägra det, utan även om att fängelset genom att tillåta det oövervakade besöket som sedan efterföljdes av ett beslut om kroppsbesiktning gjorde ett djupt intrång i fångens personliga integritet. Detta kunde ha undvikits genom att ordna ett möte på annat sätt än oövervakat (5223/2019).

Granskningar som innebär att fångarna måste klä av sig ska inte utföras i kameraövervakade utrymmen. Om granskningen undantagsvis måste utföras i ett sådant utrymme är det med tanke på fångens integritetsskydd motiverat att kameraövervakningen avbryts för den tid fången klär av sig. Fången ska också underrättas om att kame-

räövervakningen avbryts. I klagandens fall kunde man med anledning av kamerans avlägsna läge inte identifiera personen eller detaljer på personens kropp. Det hade varit önskvärt att klaganden informerades om detta innan kroppsvisitationen inleddes (5039/2020).

En kroppsvisitation ska utföras så finkänsligt som möjligt och på det sätt som minst kränker den personliga integriteten. Den som visiteras behöver inte vara helt naken. Vid kroppsvisitation kan den ytliga granskningen av huden ske separat för överkroppen och underkroppen. Det är skäl att instruera den som visiteras att han eller hon kan klä av sig i två skeden. Även när det gäller antalet anställda som är närvarande vid visitationen är det fråga om människovärdigt bemötande, finkänslighet och minsta möjliga kränkning av den visiterades intimitet. Utgångspunkten är att den som utför visitationen och ett vittne är närvarande. Om det för att trygga säkerheten förutsätts att fler personer är på plats, ska visitationen utföras så att endast den som utför visitationen och vittnet har ögonkontakt med den som visiteras (3515/2019).

Ett urinprov som begärs som villkor för ett tillstånd ska vara betydelsefullt med tanke på beviljandet och genomförandet av tillståndet. Klaganden hade ombetts lämna tre urinprov före ett oövervakat besök. Fängelset framförde inga motiveringar till varför det hade varit motiverat att begära flera prov. Samma fängelse hade fått många klagomål gällande begäran om urinprov. Fängelset hade ofta uppmärksammat på felaktigheter i dessa ärenden. BJO ansåg det nödvändigt att regioncentret tillsammans med fängelsets ledning vidtar åtgärder för att säkerställa att fängelset följer bestämmelserna. BJO bad regioncentrumet meddela vilka åtgärder detta föranlett (1478/2020*).

Regioncentrumet meddelade att fängelsets brottspåföljdschefer genomgått ett utbildnings- och diskussionstillfälle med fokus på rusmedelsövervakning och, i synnerhet, begäran om urinprov. Det är meningen att ett motsvarande tillfälle ska ordnas även våren 2021. Dessutom bereder Rise/keha en uppdatering av anvisningen för rusmedelsövervakning. Det kommer att ordnas en utbildning om anvisning-

en. Enligt fängelsedirektören är tjänstemännen skyldiga att delta i utbildningen.

En fånge som försöker lämna urinprov ska informeras om möjligheten att få mer än tre timmar för provet, om fången trots försök inte förmår lämna provet inom utsatt tid. I klientdatasystemet ska antecknas om fången har getts extra tid för att lämna provet och om så inte är fallet ska det motiveras varför (1896/2020).

Till skyddet för privatlivet hör också att personalen inte behandlar fångens personliga angelägenheter inför andra fångar. Även uppgifter om fängelsevistelse är sekretessbelagda. Ett samtal från en bostadsförmedlare borde inte ha kopplats till fångens boendeavdelning (5452/2019).

BOENDEARRANGEMANG, FÖRFLYTTNINGAR OCH TID UTANFÖR CELLEN

Ett typiskt ämne för klagomål är att den tid fångarna på de mest slutna avdelningarna har möjlighet att vistas utanför sin cell utgör mindre än åtta timmar om dagen. Åtta timmar är minimitiden enligt de internationella rekommendationerna. Det är inte bara fråga om att fångarna ska få vistas utanför cellen, det bör också finnas tillgång till meningsfulla och utvecklande aktiviteter under tiden utanför cellen. Även den inhemska lagstiftningen förpliktar till att ordna arbete, utbildning eller rehabilitering samt fritidsverksamhet för fångarna. En del av fängelserna kan inte uppfylla dessa skyldigheter i tillräcklig utsträckning. På en avdelning för kvinnliga fångar hade man redan utökat tiden utanför cellen, men den låg fortfarande under minimirekommendationen. BJO konstaterade att man fortfarande måste sträva efter att hitta metoder för att öka tiden (5954/2019).

Förhållandena och dagordningen på en reseccellsavdelning motsvarar inte hur fången enligt lag har rätt att bli bemött. En reseccell lämpar sig endast för kortvarig inkvartering. Fängelset förfar felaktigt genom att placera en klagande som flyttats direkt från en öppen anstalt till ett slutet fängelse

och som väntade på bedömningscentrumets placeringsbeslut i en resecell i elva dagar (5118/2019*).

SKYDD AV KONFIDENTIELLA MEDDELANDEN OCH YTTRANDEFRIHET

Läsning av en brevväxling mellan två fångar ska meddelas bägge parter även i ett fall där grunden för läsningen anknyter till endast den ena av dem. Genom att läsa korrespondens ingriper man i den hemlighet i fråga om förtroliga meddelanden som garanteras i 10 § i grundlagen. En myndighet kan låta bli att anmäla en sådan åtgärd endast om det uttryckligen föreskrivs om detta. I fråga om anmälan om grunderna för läsning ska fängelset beakta och avgöra huruvida meddelandena är helt eller delvis sekretessbelagda. BJO ansåg att regleringen i ärendet fortfarande till många delar lämnar rum för tolkning och skickade sitt beslut till JM för kännedom och för att beaktas i lagstiftningsarbetet (5348/2019*).

En brevväxling kan inte läsas enbart på grundval av en allmän misstanke om att anstaltssäkerheten äventyras. Grundlagen förutsätter att intrånget i meddelandehemligheten är nödvändigt. Grundlagsutskottet har i sina utlåtanden betonat att tröskeln för intrång är hög. Enligt fängelselagen förutsätts för läsning av en brevväxling att behövs för att förhindra eller utreda ett brott, avvärja en fara som hotar ordningen i fängelset eller trygga fångens eller någon annans säkerhet. Brottet, faran eller hotet mot säkerheten ska vara en enskild, verklig händelse som åtminstone på någon nivå kan konkretiseras och som kan utgöra ett verkligt hot.

Som grund för att läsa en fånges brevväxling räcker inte att man vet att fången stöder extremhögerens ideologi och nynazism, även om man vet att extremhögerens tankesätt på ett allmänt plan omfattar en uppfattning om att våld är berättigat. Idealisering eller godkännande av våld på en ideologisk nivå visar inte i sig, utan andra konkreta tilläggsgrunder, att det på det sätt som lagen förutsätter är nödvändigt att läsa en brevväxling. Även om säkerhetsshotet kan öka på en allmän nivå är det inte fråga om en sådan enskild, konkret hotfull

situation som avses i lagen, utan det handlar om en abstrakt fara. Om det däremot finns en grundad misstanke om en viss hotfull våldsgärning, kan förutsättningarna för att läsa en brevväxling uppfyllas om man bedömer att läsningen kan ge information som kan användas för att avvärja fara (1123/2019*).

En fånge ska anteckna sitt namn på ett brev som han eller hon adresserat till någon annan än tillsynsmyndigheten, om fången inte personligen ger det direkt till fängelsets personal. Om avsändarens namn saknas, kan brevet öppnas för utredning av avsändaren, såvida inte avsändaren kan utredas utan att brevet öppnas. Genom att öppna och läsa ett brev gör man intrång i hemligheten i fråga om ett förtroligt meddelande. Därför ska man innan brevet öppnas försöka utreda avsändaren på eventuella andra sätt som är mindre kränkande med tanke på meddelandehemligheten, till exempel genom att fråga fångarna. Om det är möjligt att söka i fångdatasystemet eller med hjälp av fängelsets handlingar på annat skäligt sätt utreda vilka fångar som har kontakt med den mottagare som antecknats på brevet, torde man till exempel på detta sätt kunna precisera en grupp av fångar som skulle kunna tillfrågas om de är avsändare av brevet (3515/2019*).

Det skydd för förtroliga meddelanden som garanteras i 10 § i grundlagen omfattar också vad gäller telefonsamtal fångar. 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. BJO uppmanade fortsättningsvis fängelset att genomföra de planerade förbättringarna av integritetsskyddet vid telefonsamtal. Det hade redan tidigare framförts flera klagomål om samma problem (2314/2020, 4168/2020).

Fängelset ska verka så att särskild uppmärksamhet fästs vid rättigheterna för fångar som till sin ekonomiska ställning och sin ställning som fångar är i en svagare ställning. Man ska inte förhålla sig till verksamhetssätten och relationerna i fångenskapen som om man inte kan påverka dem. För att fångarna ska behandlas jämlikt är det viktigt att

alla fångar i omfattande utsträckning och tydligt informeras om möjligheten att ringa telefonsamtal, vid behov utan ersättning och även under andra tider än cellernas öppettider (6279/2019).

Till yttrandefriheten, som tryggas som en grundläggande fri- och rättighet, hör rätten att ta emot information och åsikter. I anslutning till detta har fångarna enligt lag rätt att besöka fängelsets bibliotek. För att lagens syfte ska förverkligas bör man ge tillräckligt med tid för biblioteksbesöket så att fången har en verklig möjlighet att välja något meningsfullt att läsa i bibliotekets utbud. Det förekommer i viss mån skillnader mellan hur länge fångarna i olika fängelser får besöka biblioteket, men enligt BJO verkade 15 minuter vara en exceptionellt kort tid (1900/2019).

Yttrandefriheten omfattar också en bestämmelse enligt vilken fängelset ska ge fångarna tillfälle att läsa tidningar. BJO konstaterade att möjligheten att läsa tidningar som utkommer dagligen är avsedd att vara daglig. Nyheter förändras snabbt. Det räcker inte att fängelset beställer tidningar, utan fångarna ska också ha en faktisk möjlighet att regelbundet läsa tidningarna (4209/2020).

PROBLEM VID BESÖK OCH KONTAKTER UTANFÖR FÄNGESET

Besöksrummen för övervakade besök är olämpliga för besök av små barn. För att fångens och barnets besöksrätt inte i praktiken ska hindras av att lokalerna är olämpliga, ska det för barnfamiljer med barn under 15 år ordnas ett sådant besök som avses i 13 kap. 5 § i fängelselagen. Besök av barn kan inte förvägras på grundval av olägenheter för ordningen eller säkerheten i fängelset, fångens eller någon annans säkerhet eller fängelsets verksamhet. Dessa är grunder för att förvägra oövervakade besök. Besök av barn får dock inte beviljas om besöket strider mot barnets bästa (3515/2019*).

När det är fråga om makar är utgångspunkten att den betydelse ett oövervakat besök har för bevarandet av kontakten inte kan ifrågasättas ens när äktenskapet har ingåtts under fängelsetiden. Det hade inte framförts tillräckliga grunder för

att inte bevilja oövervakat besök och ärendet hade inte utretts tillräckligt. Klagandens partner hade varken underlåtit att komma till övervakade och oövervakade besök eller varit så berusad att besöket inte kunde genomföras. Fängelset borde ha utrett orsakerna till utebliven ankomst. Man borde ha diskuterat med besökaren om denne överhuvudtaget är villig att träffa sin partner. Först efter detta, om man utifrån utredningen av ärendet hade kunnat konstatera att ett oövervakat besök inte behövs för att upprätthålla kontakten, kunde beslutet undantagsvis ha varit negativt för makarnas del på denna grund. Att besöksrummet för oövervakade besök eventuellt förblir oanvänt var inte en sådan olägenhet för fängelsets verksamhet att ett oövervakat besök inte skulle ha beviljats på denna grund. Ett lyckat övervakat besök kunde heller inte fastställas som villkor för beviljande av oövervakade besök av makar (3594/2019).

Oövervakade besök kan inte förvägras på grundval av en handling som fången begått men som inte har betydelse för att besöket ska lyckas. Det negativa beslutet hade motiverats med att fången tidigare i ett annat fängelse hade hotat en tjänsteman i fängelset. Av beslutet framgick inte hur besöket skulle ha kunnat äventyra ordningen eller säkerheten i fängelset, fångens eller någon annans säkerhet eller skada fängelsets verksamhet (3836/2019).

BJO delgav Rise/keha sin uppfattning om att man med hjälp av datatekniska förbindelser borde hitta en riksomfattande lösning som gör det möjligt för fångar att studera (1218/2020*).

Det fanns ingen som skötte fångarnas kontoöverföringar under tjänstemannens frånvaro. BJO konstaterade att myndigheten ska se till att vikariatarrangemangen är i ordning (613/2020).

ÖVRIGA MISSFÖRHÅLLANDEN I BEHANDLINGEN AV FÅNGAR

En tjänsteman vid Rise ska enligt lagen verka för försonlighet. Det är ofta bra att lösa konfliktsituationer i första hand genom att diskutera med fång-

en. En anställd som personligen upplevt osakligt beteende av en fånge ska dock inte ensam gå in i fångens cell för att på tu man hand reda ut ärendet. På samma sätt som andra ordningsföreseelser ska en sådan situation behandlas på det sätt som föreskrivs om utredning av ordningsföreseelser. Om tjänstemannen därtill vill diskutera ärendet med fången, ska samtalet ske i kontorslokaler och gärna då en tredje person är närvarande. Det var fråga om att den klagande berättade att brottspåföljdschefen kom in och gormade och fysiskt tog tag i klaganden medan denne låg och sov i sin cell; till denna del förblev påståendet obekräftat (1896/2020).

Problemet i fängelset var de avlägsna relationerna och den ringa interaktionen mellan personalen och fångarna. BJO ansåg att diskussion mellan kamratskapet och fängelsets ledning kunde förbättra växelverkan mellan personalen och fångarna (290/2020).

Det borde inte förekomma några skillnader mellan olika anstalter som i övrigt är av samma slag vad gäller anskaffning och innehav av egendom. Saxen som fången köpt i en anstaltsbutik i ett annat fängelse hade tagits bort i samband med granskning av cellen i det andra fängelset. Enligt BJO ska brottspåföljdsregionen samordna frågor som gäller egendom (2799/2020).

Enligt lag ska mathållningen för fångarna ordnas så att de får en hälsosam, mångsidig och tillräcklig föda. Rise bär i sista hand ansvaret för att fångarnas mathållning ordnas på behörigt sätt, även i fall där en utomstående serviceproducent sköter om mathållningen.

BJO konstaterade att fängelsets personal aktivt och på eget initiativ ska ingripa i observerade missförhållanden så att alla fångar och särskilt fångar i mest utsatt ställning garanteras en fungerande mathållning. Frågan var om alla fick tillräckligt med mat eller vissa matprodukter. Regioncentret konstaterade i sitt utlåtande att till arbetsuppgifterna och skyldigheterna för de väktare som arbetar på avdelningen hör behörig övervakning av matutdelningen och den fånge som ansvarar för utdelningen av mat. Vid behov ska man

söka mer mat, om maten inte räcker till alla fångar. Fångarna ska informeras om möjligheten att få mer mat under matutdelningen. Fängelset är skyldigt att se till att fångarna är medvetna om hur maten delas ut och att de kan ta den mat de behöver när den erbjuds (4187/2020).

Fängelsets sätt att dela ut läkemedel var olämpligt. Vaktarna flyttade fångarnas läkemedel från en läkemedelsdosett till ett mätglas, därifrån de delades ut till fångarna. Förflyttningen av läkemedel till mätglaset är en extra mellanfas som ökar risken för fel vid utdelningen av läkemedel och därmed äventyrar patientsäkerheten. Läkemedlen ska ges till fångarna direkt från den dosett dit fängelsets poliklinik har lagt dem (808/2020*).

5.8

Ekonomisk verksamhet, betalningsstörningar och utsökning

Inom detta sakområde gäller de största sakområdena utsökning, konkurs, skuldsanering för privatpersoner samt företagssanering. Om ett klagomål gäller 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 offentligrättsliga fordringar. Här behandlas även ordnandet av ekonomi- och skuldrådgivning samt förfarandet kring detta.

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 ärenden som gäller tillsynen av näringar.

Ärendena inom detta sakområde avgjordes av BJO *Pasi Pölönen*. Huvudföredragande var referendarierådet *Riitta Länsisyrjä*. Den andra föredraganden i sakområdet var äldre justitieombudsmannasekreterare *Terhi Arjola-Sarja*, som också var huvudföredragande under en del av året.

5.8.1

VERKSAMHETSMILJÖN

Under berättelseåret låg fokus i mångt och mycket på överskuld-sättning, åtgärder som förebygger skuldsättning såväl som på reducering av problem som uppstått i anknytning till överskuld-sättning.

Som en följd av coronapandemin vidtogs inom de branscher som ingår i sakområdet flera åtgärder för att underlätta för privatpersoner och juridiska personer som råkat i ekonomiskt trångmål på grund av pandemin (se avsnitt 4 ärenden som gäller coronaviruset).

Justitieministeriet (JM) har under berättelseåret haft flera projekt för att bekämpa överskuld-sättning. I början av året tillsatte JM arbetsgrupper för att bereda ett positivt kreditupplysningsregister och en förkortning av förvaringstiderna för betalningsanmärkningar. Vid utgången av berättelseåret pågick vid ministeriet också verkställandet av insolvensdirektivet och revideringen av lagstiftningen om företagssanering och skuldsanering samt projektet för proaktiv ekonomisk rådgivning.

Inom ekonomi- och skuldrådgivningen övergick man till elektronisk ärendehantering inom tretton rättshjälpsbyråers ekonomi- och skuldrådgivning när det blev möjligt att få rådgivning även via e-tjänsten. Målet är att i ett senare skede utvidga tjänsten så att den täcker hela landet.

Under berättelseåret genomfördes en strukturreform av utsökningen. Riksfogdeämbetet, som fungerat som ett centralt ämbetsverk, och de 22 utsökningsverken gick den 1 december 2020 samman till ett enda riksomfattande ämbetsverk, Utsökningsverket. Verkställigheten indelades i omfattande verkställighet, specialverkställighet och basverkställighet. Vid basverkställighet behandlas rutinmässiga utsökningsärenden och vid omfattande verkställighet behandlas mer krävande ärenden där större prövningsrätt ingår. Specialverkställigheten motsvarar för sin del den tidigare specialindrivningen inom utsökningen. De utsökningsuppgifter som gäller basverkställighet och specialverkställighet förrättas vid riksomfattande utsökningsenheter. Utsökningsverkets centralför-

valtning sköts av Riksfogdens kansli. Nätverket av verksamhetsställen förändrades inte.

Ansökan om utsökning förnyades den 1 december 2020, då en person som bedriver yrkesmässig indrivningsverksamhet och ett offentligt samfund i fortsättningen endast ska lämna in utsökningsansökan till utsökningsmyndigheten elektroniskt.

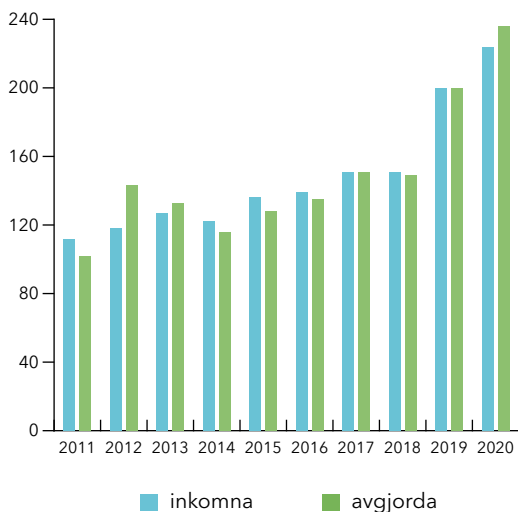
Inom konsumentskyddet genomfördes en reform där konsumentskyddsmyndigheternas befogenheter utvidgades. I fortsättningen kan konsumentombudsmannen som en del av sina tillsynsuppgifter bland annat i exceptionella fall bestämma att till exempel innehåll på webbplatser ska tas bort och i sista hand att webbplatsen ska tas bort eller att domännamnet ska tas bort ur domännamnsregistret. Dessutom kan konsumentombudsmannen ansöka om påförande av påföljdsavgift hos marknadsdomstolen.

5.8.2 BETYDELSEFULLA OBSERVATIONER UR LAGLIGHETSÖVERVAKNINGENS SYNVINKEL

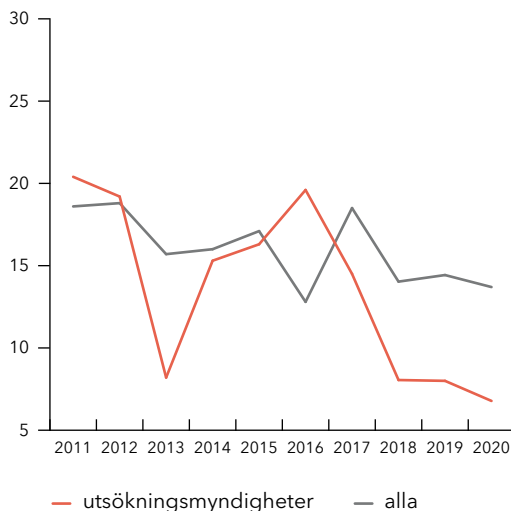
Under berättelseåret avgjordes sammanlagt 242 (200) laglighetsövervakningsärenden som ingick i sakområdet utsökning. Av dessa gällde största delen utsökningsförfarandet. 20 (16) åtgärdsavgöranden gavs i klagomålen och de egna initiativen. Antalet avgjorda klagomål med anknytning till ekonomisk verksamhet var 57 (23).

BETALNINGSTÖRNINGAR, ÖVERSKULDSÄTTNING OCH INDRIVNING

I justitieombudsmannens laglighetsövervakning har behandlats 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. JM har sedermera lagt till en ny kod i Tuomas-systemet som kan användas för att förhindra att bestridda avgöranden som är under behandling överförs till ett kredituppgiftsbolag (945/2016*, se också JO:s berättelse 2017 s. 212). Hur anvisningarna för



*Inkomna och avgjorda klagomål
under åren 2011–2020*



Åtgärdsprocent under åren 2011–2020

denna kod efterlevs granskades i samband med inspektionen av Helsingfors tingsrätt, som genomfördes 2019 (1406/2019*).

Utredningen av ärendet har fortsatt på eget initiativ när BJO beslöt att utreda bland annat vissa funktioner i Tuomas-systemet, inklusive användningen av koden i fråga (5561/2019). JO har också på eget initiativ undersökt dataombudsmannens förfaranden för att säkerställa att inge felaktiga anteckningar finns kvar i kreditupplysningsregistren (3274/2018, se även JO:s berättelse 2018 s. 212). Behandlingen av dessa egna initiativ har pågått under berättelseåret, men är ännu inte klar.

JO gav JM ett utlåtande om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av kreditupplysningslagen och vissa andra lagar. På grund av kreditupplysningsverksamhetens samhälleliga uppgift och eftersom den har en faktisk, avsevärd inverkan på den registrerades rättigheter föreslog JO att uppgiften ska definieras som en offentlig förvaltningsuppgift eller åtminstone som en offentlig uppgift. JO föreslog också att kreditupplysningslagen kompletteras så att endast uppgifter om försummelse av en ostridig fordran som konstaterats genom en lagakraftvunnen dom i domstol får anmälas till kreditupplysningsregistret (3303/2020).

En viktig aspekt på överskuldssättning är den kumulering av kostnader som indrivning orsakar personer som ofta också i övrigt är i en utsatt position. I synnerhet när det gäller sådana personer är rådgivning av största vikt, vilket BJO har konstaterat i sitt avgörande om avslående av social kredit. I detta avgörande konstaterade BJO att han i laglighetsövervakningen noterat att de överskuldssattas förmåga att självständigt utreda de rättsmedel som står till deras förfogande i många fall är nedsatt. Genom tillräcklig rådgivning och tillräckliga anvisningar kan man påverka överskuldssättning och insolvens i betydande grad.

I det nämnda klagomålsärendet var det fråga om att socialhandledaren preliminärt hade bedömt att förutsättningarna för kreditgivning inte kommer att uppfyllas för klaganden. Socialhandledaren hade inte registrerat ärendet i stadens klientdatasystem och tjänsteinnehavaren som

fattade beslut om social kredit hade inte fått information om den preliminära bedömningen. Förfarandet stred mot kravet på tillbörligt förfarande vid god förvaltning. I fråga om rådgivningen ansåg BJO att klientens behov av rättsskydd skulle ha förutsatt att rådgivning om förfarandet borde ha getts i enlighet med förvaltningslagen för att få ett överklagbart beslut.

BJO föreslog att stadens social- och familjetjänster med hjälp av nödvändiga anvisningar och utbildningar ska säkerställa att tjänsteinnehavare och arbetstagare är medvetna om förfarandet vid registrering och behandling av ärenden samt vid kundrådgivningen. Dessutom borde förfarandet utvecklas så att de medel som behövs i kundens ekonomiska situation utreds så att man kan lindra klientens ekonomiska situation och undvika eller eliminera överskuldssättning. Här var samarbetet med andra myndigheter, såsom rättshjälpsbyråernas ekonomi- och skuldrådgivning och utsökning viktigt (5301/2019*).

Under berättelseåret gällde flera ärenden avgifterna för hälso- och sjukvården och indrivningen av avgifterna. I ett klagomål om ett indrivningsbologs förfarande gällde det indrivning av avgifter för hälso- och sjukvård för den klagandes avlidna bror. Den klagande hade lämnat in en kopia av bouppteckningsinstrumentet till den indrivningsbyrå som skött indrivningen. Av kopian hade det framgått att dödsboet var medellöst. Indrivningen hade trots detta fortsatt. Utgående från utredningen kunde förfarandet i ärendet ha varit ett annat om bouppteckningsinstrumentet hade skickats till borgenären i stället för till indrivningsbyrån.

Om en situation uppstår där den som utfärdar indrivningsuppdraget kan överväga att fortsätta indrivningen enligt andra kriterier än uppdragsgälden är det enligt BJO viktigt för gäldenären att borgenären får kännedom om en eventuell grund för att inte driva in avgiften. Om detta inte sker kan det faktum huruvida indrivningen fortsätter eller inte i själva verket bero på den något slumpmässiga faktorn vilken part som gäldenären har vänt sig till, borgenären eller indrivningsbyrån. I en sådan situation bör den som vänt sig till indrivningsbyrån uppmanas att vända sig till borgenären. Även om det i indrivningsbrevens skulle finnas

information om borgenären och dennes kontaktuppgifter på behörigt sätt, är det möjligt att kunden inte själv märker eller förstår att även vända sig till borgenären. Alternativt är det motiverat för indrivningsbyrån utreda borgenärens ståndpunkt om att eventuellt avstå från indrivning. BJO delgav sin uppfattning till det sjukvårdsdistrikt som fungerade som borgenär (179/2020*).

Häls- och sjukvårdsavgifter togs också upp i ett ärende där en begäran om rättelse av den klagandes hälsovårdscentralsavgift inte hade behandlats inom stadens välfärdssektor (5156/2019). Avgörandet beskrivs i avsnitt 3.7 om framställningar om gottgörelse.

I de utsökningansökningar som Servicecentret för statens ekonomi- och personalförvaltning (Palkeet) förmedlade undersöktes specificeringen av fordran på eget initiativ. BJO ansåg att det med tanke på gäldenärens rättsskydd är viktigt att gäldenären utan separata förfrågningar och oskäligt besvär får tillräckliga uppgifter om vad en fordran som är föremål för utsökning handlade om. När Palkeet utarbetat en utsökningansökan som gäller en annan myndighets offentligrättsliga fordran ska uppgifterna vara korrekta och tillräckligt specificerade så att utsökningmyndigheten utan komplettering av ansökan och utan obefogat dröjsmål kan vidta verkställighetsåtgärder. För att Palkeet å sin sida ska kunna göra en tillräckligt specificerad utsökningansökan är det viktigt att Palkeet får exakta uppgifter av borgenären.

Enligt BJO borde Palkeet i sina anvisningar och i sitt samarbete med de myndigheter som är borgenärer vid behov göra borgenären uppmärksam på att Palkeet behöver få tillräckligt specificerade uppgifter om den fordran som överförs till utsökning (5023/2017*).

I ärenden som gäller detta sakområde kan det också vara fråga om att följa någon allmän förvaltningslag vid förvaltningsförfarandet. Så var fallet bland annat i ett ärende som gällde indrivning av FPA:s fordran, där det också var fråga om FPA:s förfarande vid behandlingen av en begäran om handlingar (3350/2019).

Ekonomi- och skuldrådgivning

En ekonomi- och skuldrådgivare hade förfarit i strid med förvaltningslagen när denne meddelat att personen inte får ekonomisk rådgivning och skuldrådgivning från rättshjälpsbyråns enhet i fråga. En person som begärt ekonomisk rådgivning och skuldrådgivning vid rättshjälpsbyrån hade gjort en begäran om utredning av ett ledande allmänt rättsbiträde till polisen, och ekonomi- och skuldrådgivaren hade förklarat sig jävig på grund av att begäran om utredning gällde rådgivarens chef.

BJO konstaterade att jäv inte ska bedömas för strikt för att det inte ska uppstå misstanke om att klientens tidigare åtgärder skulle ha en osaklig koppling till klientens rätt att få den administrativa service som hen har begärt. BJO ansåg att rättshjälpsbyrån bör ge anvisningar till ekonomi- och skuldrådgivningen så att den kan bedöma sitt jäv med stöd av lagen om ekonomisk rådgivning och skuldrådgivning och med stöd av förvaltningslagen. BJO konstaterade att det måste finnas särskilda och vägande skäl för jäv som grundar sig på den allmänna klausulen i förvaltningslagen. BJO ansåg dessutom att en sådan jävsuppgörelse borde motiveras i enlighet med kravet på öppenhet i förvaltningen och på sådana grunder att klienten kan bedöma om grunderna för att föra ärendet till tillsynsmyndigheten för prövning är befogade (4189/2019*).

UtsökningSFörfarande

Utredning av grunden för utmätning av lön

Häradsutmätningssmannen hade antagit att en summa som betalats in på ett företags klagandes konto varit lön, och utmätt lönen utifrån detta och skickat företaget ett betalningsförbud. Den klagande hade inte varit anställd av företaget och hade således inte fått lön eller annan med lön jämförbar inkomst av företaget. Det belopp som företaget hade betalat till klagandens konto hade varit en betalning av köpesumman för lösöre. BJO ansåg att häradsutmätningssmannens förfarande vid

utredningen av ärendet inte hade uppfyllt kravet på att utsökningen ska vara korrekt (5676/2019*).

Förfarande vid platsgenomsökning

Platsgenomsökningen hade förrättats i gäldenärens bostad när gäldenären själv inte varit närvarande. På basis av utredningen fanns det ingen person på plats som utnämnts till förrättningsvittne, även om utmätningsmannen inte enligt utsökningsbalken får gå in svarandens bostad utan vittne när svaranden är frånvarande. Vid förrättningen hade dock tre häradsutmätningsmän varit närvarande, så situationen var inte den att utmätningsmannen ensam hade gått in i gäldenärens bostad i en situation där gäldenären inte var närvarande. Därför föranledde ärendet inget annat än att BJO delgav den häradsfogde som ansvarar för den klagandes ärenden kravet på anlitande och protokollföring av ett förrättningsvittne (6959/2019*).

Anteckningar om gäldenären vid utsökning

I de handlingar som utsökningsverket skickade till en klagande som var dödsbodelägar hade den avlidne personens namn antecknats som mottagare och gäldenär, inte dödsboet, även om det var fråga om indrivning av dödsboets skulder. Enligt BJO skulle en korrekt behandling av ärendet ha förutsatt att det av handlingarna framgår att det var fråga om ett ärende som gällde dödsboet. Dessutom fäste BJO uppmärksamhet vid att endast dödsbodelägarens efternamn hade uppgetts i adressuppgifterna. Därmed kunde utsökningens brev ha hamnat hos vilken person som helst med samma efternamn på adressen i fråga utan att den klagande som var avsedd som mottagare hade fått kännedom om det. BJO betonade den noggrannhet och precision som ska iakttas vid anteckning av uppgifter om mottagare av utsökningshandlingar (2092/2019*).

Försäljning av egendom på webbauktion

Ärendet gällde försäljning av utmätt egendom med hjälp av huutokaupat.com -tjänsten, som ägs av ett privat företag. Enligt BJO är utmätningsmannen skyldig att se till att köparkandidaterna behandlas lika. Detta förutsätter att utmätningsmannen kan försäkra sig om att de som registreras som kunder inte diskrimineras och särbehandlas på osakliga grunder. Följden av detta är att utmätningsmannen ska känna till de urvalskriterier med vilka man kan logga in i tjänsten.

I ljust av utredningen har utsökningsmyndigheterna uppenbarligen åtminstone inte till alla delar känt till dessa grunder för avslag. Av principen om jämlik behandling följer att om köparkandidaten anser att inloggning i tjänsten har vägrats på otillbörliga grunder, ska personen också kunna lägga fram sitt anbud för utmätningsmannen och utmätningsmannen ska säkerställa att osakliga avslag inte sker. BJO delgav Riksfogdeämbetet sin uppfattning om ordnandet av en fri försäljning av utmätningsmannens fastighet via en nätauktion och bad verket meddela vilka åtgärder beslutet har föranlett (1674/2019*).

Riksfogdeämbetet meddelade att det ger utsökningsverken en rekommendation om utsökningsförsäljningar som ordnas på webbplatsen huutokaupat.com. Enligt rekommendationen kan köparkandidatens anbud beaktas om köparkandidaten enligt en utredning som köparkandidaten lagt fram har förvägrats inloggning i tjänsten på otillbörliga grunder. Utmätningsmannen ska så besluta om hur anbudet ska beaktas vid försäljningen och se till att alla köpare har en jämlik möjlighet att lämna anbud.

ANNAN EKONOMISK VERKSAMHET

BJO ansåg i ett ärende som anhängiggjorts på eget initiativ att en offentlig utredning enligt konkurslagen ska betraktas som en offentlig förvaltningsuppgift där principerna för god förvaltning ska iakttas (2665/2017*).

BJO tog med anledning av ett klagomål ställning till möjligheten till kontantbetalning hos en myndighet. Klagomålet gällde avsaknaden av möjlighet

till kontantbetalning vid beställning av utdrag ur handelsregistret från Patent- och registerstyrelsen (PRS). Enligt BJO förutsätter lagen inte att varje myndighet ska ha en förvaltningsmässigt tung kontantkassa för betalningar som sker mycket sällan.

BJO ansåg det dock motiverat att Statskontoret, som ansvarar för statens bokföring, ska fundera på sådana situationer där man i fråga om betalningar som avläggs för basservice ska kunna garantera att betalningen är avgiftsfri, på samma sätt som man kommit överens om med bankerna när det gäller skattebetalningen. Sätt för att säkerställa avgiftsfriheten i situationer där basbanktjänsterna inte har kunnat fås av orsaker som inte beror på kundens val skulle kunna utredas separat vid Statskontoret. Enligt BJO finns det också situationer där det på grund av prestationens art är motiverat att myndigheterna förutsätts upprätthålla en kontantkassa.

BJO delgav PRS sina synpunkter i ärendet och skickade beslutet till Statskontoret för kännedom och beaktande i utfärdandet av föreskrifter och anvisningar som gäller statens betalningsrörelse. BJO bad Statskontoret att senast den 26 februari 2021 meddela vilka åtgärder beslutet har föranlett (6013/2019*).

BJO fäste uppmärksamhet vid handelsregistrets anteckningar och regleringen av rättsmedlen för avförande av en registeranteckning. PRS hade avlägsnat ett bolag från handelsregistret efter att bolaget inte hade lämnat in de begärda bokslutsuppgifterna. Bolaget ansåg sig vara ett ömsesidigt fastighetsaktiebolag som inte omfattas av skyldigheten att lämna uppgifter. Enligt BJO handlade PRS inom ramen för sin prövningsrätt när de krävde in bokslutsuppgifterna. BJO konstaterade dock att en part inte har lagstadgad skyldighet att meddela registermyndigheten att dess begäran om bokslutsuppgifter har varit obefogad och inte haft laga grund. Förfarandet för avregistrering är ett massförfarande. Därför var det problematiskt med tanke på partens rättsskydd att man inte i varenda fall utgående från anteckningarna i handelsregistret kan dra slutsatser om bolaget är ett ömsesidigt fastighetsaktiebolag.

Vid bedömningen av rättsmedlen i ärendet hänvisade BJO till högsta förvaltningsdomstolens avgörande HFD:2012:91 och ansåg att rättsskyddssystemet för anteckningar i handelsregistret lämnar rum för tolkning. Det är fråga om ett överklagbart förvaltningsbeslut också i sådana fall när ett bolag avförs ur registret. I sådana fall bör man överväga vilket slags förvaltningsbeslut jämte besväransvinning som ska fattas om avförande ur registret för att möjliggöra användande av en lagenlig metod för ändringssökande. Eftersom en revidering av handelsregisterlagstiftningen var anhängig föranledde klagomålet inget annat än att BJO delgav arbets- och näringsministeriet sin uppfattning om behovet av att förtydliga rättsmedlen (1737/2019*).

PRS meddelade om att man vidtagit åtgärder för att undvika att felaktiga uppmärksamhet om bokslutshandlingar skickas till de bolag som antecknats i handelsregistret och som inte är skyldiga att lämna in bokslutshandlingar för registrering.

Avgörandet om registrering av en minderårig enskild näringsidkare (5025/2019*) beskrivs i avsnitt 3.9 om ställningstaganden som gäller grundläggande rättigheter.

BJO bedömde ansvaret för fastighetsskötseln inom statens organisation låg i ett avgörande där det var fråga om snöröjning på en statsägd fastighet som utsökningsverket hade i bruk. En handling hade upprättats som hade rubriken hyresavtal och som gällde användningen av fastigheten samt ansvar, rättigheter och skyldigheter i anslutning till den. I handlingen hade Senatfastigheter antecknats som hyresvärd och utsökningsverket som hyresgäst.

Enligt BJO är det i regel staten som är ansvarig för försummelse av vinterunderhållet när ett ämbetsverk verkar i lokaler som hör till statens fastighetsförmögenhet. BJO ansåg att ansvaret för säkerheten för och användbarheten av ämbetsverkets gårdsområde och gångbanorna i detta fall inom statens organisation tillföll Senatfastigheter, som i egenskap av statligt affärsverk, dvs. som en del av staten, med stöd av lagen om statliga affärsverk sköter den statliga fastighetsförmögenhet som är i dess besittning.

BJO ansåg också att det råder en juridiskt problematisk asymmetri inom statens organisation mellan ledningen för ett ämbetsverk som fungerar som "hyresgäst" och personalen i ett statligt affärsverk som fungerar som "hyresvärd" när det är fråga om det straffrättsliga ansvaret och utrymmenas arbetssäkerhet. Enligt BJO är det motiverat att noggrant bedöma de juridiska frågorna om hur ansvaret för förvaltningen av statens fastighetsförmögenhet ska fördelas och att eventuellt precisera bestämmelserna. BJO uppmärksammade finansministeriet (FM) på denna asymmetriska ansvarsställning inom statens hyressystem samt även på den oklara ansvarsställningen för Senatfastigheters verkställande direktör (777/2019*).

BJO Pölönen har på eget initiativ inlett en utredning av den rättsliga grunden för statens hyressystem och av Senatfastigheters rättsliga ställning som de statliga ämbetsverkens hyresvärd med monopolställning (6870/2019*). Behandlingen av ärendet pågår fortfarande. I anslutning till Senatfastigheter gav BJO FM samt riksdagens försvarsutskott, förvaltningsutskott och grundlagsutskott utlåtanden om utkastet till regeringens proposition med förslag till lag om Senatfastigheter och Försvarsfastigheter och till vissa lagar som har samband med den (279/2020*, 3170/2020, 3347/2020 och 3684/2020).

BJO Pölönen gav ett utlåtande till riksdagens förvaltningsutskott om regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om statskontoret och till lag om Servicecentret för statens ekonomi- och personalförvaltning (3429/2020).

En representant för kansliet deltog i ett diskussionsmöte vid justitieministeriet om att förbättra konsument- och kundskyddet i fråga om tjänster som riktar sig till personer. BJO Sakslin gav justitieministeriet ett utlåtande om arbetsgruppens betänkande i ärendet (3735/2020).

5.9 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 referendarierädet *Jari Pirjola*.

5.9.1 VERKSAMHETSMILJÖN

Med utlänningsavses i utlänningslagen var och en som inte är finsk medborgare. Vid utgången av 2019 var cirka 268 000 utlänningar bosatta i Finland, vilket utgjorde cirka 4,8 procent 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.

Varje år tar Finland även emot kvotflyktingar som godkänts av FN:s flyktingorganisation UNHCR. Under berättelseåret anlände 850 kvotflyktingar till Finland. År 2020 ansökte 3 209 personer om asyl i Finland. År 2019 var antalet asylsökande 4 550. Flest asylsökande kom från Irak, Somalia och Afghanistan.

Sammanlagt tio förläggningar lades ner under berättelseåret eftersom behovet av platser har minskat. I slutet av 2020 fanns det 24 förläggningar för vuxna och familjer, sju enheter för minderåriga och två förvarsenheter. Under berättelseåret tog Finland också emot minderåriga asylsökande och minderåriga asylsökande i utsatt ställning från Medelhavsområdet. Under året anlände 131 asylsökande som hör till denna grupp till Finland. Med stöd av statsrådets beslut tar Finland emot 175 asylsökande i utsatt ställning. Målet är att underlätta den belastade situationen i fråga om mottagande av asylsökande i Medelhavsländerna.

5.9.2 ÄNDRINGAR AV UTLÄNNINGSLAGEN

Under berättelseåret gjordes endast några lagstiftningsändringar som påverkade utlänningarnas ställning. Den så kallade "Brexit-lagen" (666/2020), som gäller uppehållsrätt enligt avtalet om utträde för brittiska medborgare bosatta i Finland, trädde i kraft den 1 oktober 2020. Lagen om behandling av personuppgifter inom migrationsförvaltningen (615/2020) trädde i kraft den 1 september 2020.

5.9.3 KLAGOMÅL

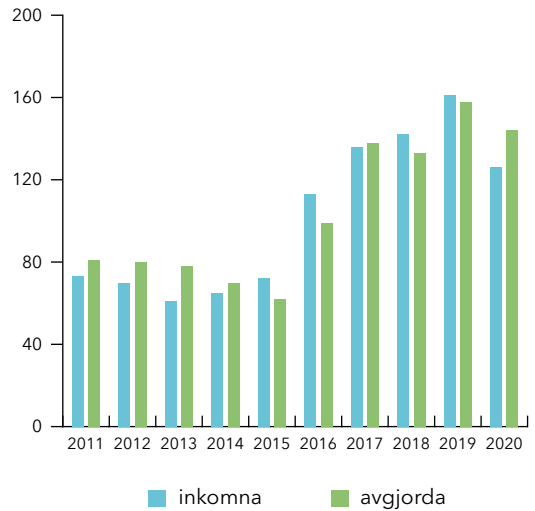
Under berättelseåret inkom 126 klagomål i utlänningsärenden och 144 avgjordes. År 2019 inkom 161 klagomål i utlänningsärenden och 158 avgjordes. Av de klagomål som inkommit och avgjorts har andelen utlänningsärenden varierat mellan 1–3 %. Andelen är mindre än andelen utlänningar av landets hela befolkning.

Typiska klagomål i utlänningsärenden gäller missnöje med avslag på ansökningar om uppehållstillstånd eller asyl och missnöje med myn-

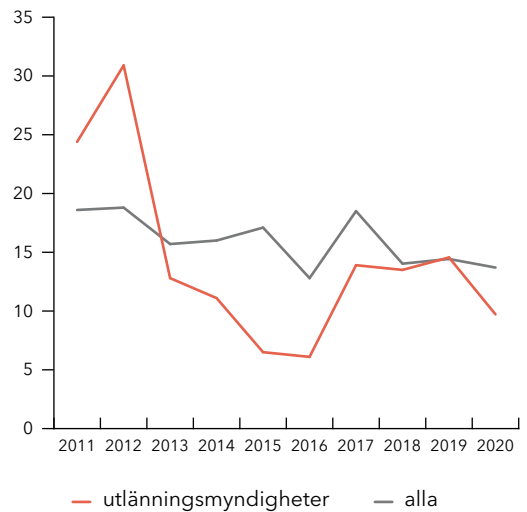
digheternas förfarande. I synnerhet Migrationsverkets långa behandlingstider och olika myndigheters förfaranden som upplevdes strida mot god förvaltningssed gav upphov till klagomål. I några klagomål kritiserades de finska ambassadernas verksamhet under coronapandemin. I klagomålen kritiserades dessutom till exempel att Migrationsverkets tidsbokningssystem inte fungerar, polisens beteende, resebegränsningar eller långa handläggningstider för ansökningar om uppehållstillstånd för arbetstagare.

År 2019 gav JO Migrationsverket flera anmärkningar om de långa och lagstridiga handläggningstiderna för ansökningar om uppehållstillstånd. Handläggningstiderna för asylansökningar och ansökningar om uppehållstillstånd var långa även 2020. JO konstaterade i flera klagomålsavgöranden att han är medveten om att Migrationsverkets handläggningstider i allmänhet är långa och att han inom ramen för sina befogenheter har ingripit i fördröjningar i handläggningen av ansökningar om uppehållstillstånd. Enligt honom var situationen vad gäller handläggningstiden för Migrationsverkets tillståndsansökningar mycket otillfredsställande. På basis av de utredningar som inkommit har handläggningen av ärenden fördröjts till exempel på grund av det ökade antalet tillståndsansökningar och otillräckliga resurser. Migrationsverket har vidtagit åtgärder för att förkorta handläggningstiderna.

Under året behandlades några klagomål som gällde förhållandena på förläggningarna för asylsökande eller bemötandet av de sökande. I några klagomål var den asylsökande missnöjd med den hälsovård han eller hon fått. 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. Justitieombudsmannen kan inte heller befatta sig med avgörandet av ett ärende som är anhängigt hos behörig myndighet.



*Inkomna och avgjorda klagomål
under åren 2011–2020*



Åtgärdsprocent under åren 2011–2020

5.9.4 INSPEKTIONER OCH EGNA INITIATIV

På grund av coronapandemin utförde JO inga inspektioner i utlänningsärenden under berättelseåret. I stället tog JO med stöd av 4 § i lagen om riksdagens justitieombudsman på eget initiativ upp de avgöranden om avskildhet som fattats vid förvarsenheterna i Joutseno och Krämertsskog samt registreringen av åtgärder i de fall som avses i 24 § i lagen om förvar. JO bad både förvarsenheten i Joutseno och Krämertsskog att lämna in en utredning om separat förvar av personer som tagits i förvar, om registrering av åtgärder samt om hur hälso- och sjukvården har ordnats på förvarscentralerna under veckosluten. Det begärdes också en utredning över hur många självmordsförsök eller andra fall av självdestruktivitet som hade inträffat vid förvarsenheten under 2020. Ärendena behandlades ännu i slutet av året (7392 och 7605/2020).

Egna initiativ i anslutning till coronapandemin beskrivs i avsnitt 4.2.5

5.9.5 AVGÖRANDEN

TILLBAKASÄNDNING AV EN PERSON SOM FÅTT ETT NEGATIVT ASYLBESLUT

Diskrimineringsombudsmannen bad ombudsmannen bedöma om polisen gjorde rätt i att returnera A till Bagdad flygplats trots att A enligt Migrationsverkets lagakraftvunna asylbeslut inte kunde återvända till sitt hemområde i Bagdad utan någon verklig risk för allvarlig skada. Migrationsverket hade i sitt beslut ansett att A kan leva tryggare i det stabilare området i södra Irak. JO konstaterade att enligt 88 e § i utlänningslagen kan en utlänningsförvägras asyl eller uppehållstillstånd enligt 88 eller 88 a §, om han eller hon i en del av sitt hemland eller sitt permanenta bosättningsland inte har en välgrundad anledning att frukta förföljelse eller att utsättas för en verklig risk för att lida allvarlig skada eller om han eller hon i en del av sitt hemland eller sitt permanenta bosättningsland har möjlighet att få skydd på det

sätt som avses i 88 d §. Dessutom förutsätts det att han eller hon på ett säkert och lagligt sätt kan resa till den delen av landet och rimligen kan förväntas uppehålla sig där.

Migrationsverket hade i sitt avgörande ansett att A hade möjlighet till intern flykt till södra Irak enligt utlänningslagen. I avgörandet konstaterades bland annat att irakiska medborgare enligt landets grundlag är fria att flytta, resa och bo var som helst inom landet eller utomlands. I städerna Basra och Najafi finns internationella flygplatser, så man kan resa till södra Irak från utlandet utan att behöva färdas via områden med instabilare säkerhetssituation.

JO ansåg att hänvisningen till flygplatserna i Basra och Najafi i Migrationsverkets beslut var ett uttryck för att det i sig finns möjlighet att på ett säkert och lagligt sätt resa till södra Irak enligt 88 e § i utlänningslagen. Däremot anser JO att detta uttalande inte har förpliktat den polis som ansvarat för att verkställa beslutet att endast kunna sända personen tillbaka direkt till dessa flygplatser. Polisen borde dock ha försäkrat sig om att det faktiskt var möjligt att få tillträde till södra Irak på ett säkert sätt.

Enligt den utredning JO fått hade man redan i Finland utrett för A att han kommer att återvända till Bagdad, därifrån han kan ta ett anslutningsflyg till den ort han valt. På flygplatsen i Bagdad möttes han av en så kallad Ground Handling-aktör och de irakiska myndigheterna. Före landningen i Bagdad hade A fått 200 USD i resepenning och instruktioner på sitt modersmål om att han skulle mötas av en Ground Handling-aktör som vägleder och hjälper han till det anslutningsflyg han valt. Patrulledaren hade också utrett detta med Ground Handling-aktören och bett denne att vid behov vägleda A med flygbiljetter och transporter. I polisinsatsernas utredning konstaterades också att A inte hade upplevt förföljelse eller hot från polisens sida, så kontakten med flygplatspolisen i Bagdad hade inte kunnat försätta A i fara. A:s behov av skydd förknippades enligt Migrationsverkethanss avgörande till fara i hans bostadsområde i Bagdad, så det kunde inte anses vara farligt för A att återvända till Bagdad flygplats i sig. A kunde fortsätta resan med anslutningsflyg direkt från flygplatsen. Enligt utredningen finns

det intern flygtrafik från Bagdad till Basra och Najafi, till Basra minst tre flyg om dagen.

Enligt JO:s uppfattning hade polisen under de angivna omständigheterna genom sina åtgärder i tillräcklig utsträckning kunnat försäkra sig om att A hade haft en faktisk möjlighet att på ett säkert och lagligt sätt ta sig till södra Irak (2441/2019*).

POLISENS FÖRFARANDE VID VERKSTÄLLANDE AV AVLÄGSNANDE UR LANDET

Diskrimineringsombudsmannen bad i sitt klagomål (2907/2017) justitieombudsmannen undersöka polisinsrättningens eskorterande patrulls förfaringsätt då en kamerunsk medborgare avlägsnades ur landet. Enligt diskrimineringsombudsmannen hade polisen använt ett förbjudet maktmedel genom att täppa till luftvägarna på personen som skulle återsändas. Enligt övervakaren från diskrimineringsombudsmannens byrå som var närvarande vid situationen, hade munnen på den person som var föremål för åtgärden varit blockerad i cirka 35 minuter. Enligt diskrimineringsombudsmannen stred polisens förfaringsätt mot Polisstyrelsens föreskrift om användning av maktmedel vid avlägsnande ur landet (2020/2013/5331).

Eftersom den preliminära utredningen av brottsmisstankar mot polismän har koncentrerats till Riksåklagarämbetet, överförde JO den 21 september 2017 ärendet till Riksåklagarämbetet för att bedöma och besluta om det i ärendet fanns grunder för att förundersökning ska kunna göras enligt förundersökningslagen samt även för att besluta om eventuella fortsatta åtgärder, om man beslutar att göra en förundersökning.

Riksåklagarämbetet hänvisade ärendet till häradsåklagaren som fungerar som undersökningsledare vid polisbrott. Häradsåklagaren ansåg i sina beslut av den 21 december 2017 att det inte fanns skäl att misstänka brott och därmed heller inga grunder för förundersökning.

Diskrimineringsombudsmannen lämnade den 23 mars 2018 in ett nytt klagomål till justitieombudsmannen (1647/2018) gällande häradsåklagarens avgöranden och bad JO förordna att en förundersökning ska göras.

JO kom fram till att det i ärendet fanns skäl att förordna att en förundersökning ska genomföras i fråga om den eskorterande patrullens förfaringsätt. Förundersökningen blev färdig den 7 augusti 2020. Förundersökningen fördröjdes till följd av att turkiska flygvärdinnor hördes i Turkiet på basis av en begäran om rättshjälp.

JO gjorde åtalsprövningen och konstaterade i sitt avgörande av den 5 november 2020 (5525/2020) att de berättelser som de flygvärdinnor som arbetade på returflyget gav i förundersökningen stödde det som medlemmarna i den eskorterande patrullen berättat. Därför antog JO i sin bedömning av händelseinformationen standpunkten att det motstånd som personen som var föremål för åtgärden gjorde hade varit kraftigare än vad övervakaren från diskrimineringsombudsmannens byrå hade observerat och att personen utöver att skrika då hen bars in i och satt i flygplanet även hade spottat och uppenbarligen också försökt klösa och bita polisen. På basis av förundersökningen verkade det uppenbart att personens mun därför var täckt, men i situationen hade inte förekommit andningshinder eller risk för kvävning.

JO konstaterade att det med stöd av den genomförda förundersökningen inte på sannolika grunder kunde påvisas att luftvägarna hos den person som var föremål för åtgärden skulle ha blockerats i strid med polisstyrelsens föreskrift som gällde vid tidpunkten för händelsen eller att maktmedel som kan anses överdrivna i den straffrättsliga bedömningen i övrigt hade använts. Åtal väcktes därför inte (5525/2020).

HANDLÄGGNINGSTIDEN FÖR ETT ÄRENDE SOM ÅTERFÖRVISATS FRÅN FÖRVALTNINGSDOMSTOLEN

Enligt den klagande borde ansökan om internationellt skydd enligt lag ha avgjorts inom sex månader från det att ärendet återförvisades från Helsingfors förvaltningsdomstol till Migrationsverket för ny behandling.

Migrationsverket hade på de grunder som ämbetsverket framfört i sin utredning ansett att bestämmelsen i 98 a § 1 mom. i utlänningslagen om att ett beslut gällande en ansökan om inter-

nationellt skydd ska fattas inom sex månader från det att ansökan lämnades in är inte tillämpligt på ansökningar som lämnats in innan bestämmelsen trädde i kraft den 20 juli 2018 och därmed inte heller på den ansökan som avses i klagomålet. Återförvisandet av ansökan från förvaltningsdomstolen till ny behandling påverkade enligt Migrationsverket inte att den klagandes ansökan ursprungligen hade lämnats in den 25 januari 2018, det vill säga innan nämnda bestämmelse trädde i kraft.

Enligt JO:s uppfattning var Migrationsverkets tolkning inte lagstridig med beaktande av övergångsbestämmelsen (visserligen något motstridigt formulerad) i det förfarandedirektiv till vilket man hänvisade i utredningen. JO hade redan tidigare konstaterat att 98 a § i utlänningslagen verkar ha lett till att Migrationsverket prioriterar att handlägga ansökningar som inkommit efter att bestämmelsen trädde i kraft, varvid handläggningstiderna för ansökningar som lämnats in innan bestämmelsen trädde i kraft har förlängts ytterligare. JO ansåg detta vara mycket problematiskt och konstaterade att handläggningstiden för den klagandes ansökan blir oskäligt lång enligt den tidtabell som presenteras i Migrationsverkets utredning.

JO ansåg det också vara problematiskt att Migrationsverket tolkade att tidsfristen enligt 98 a § i utlänningslagen inte ska tillämpas på ärenden som domstolen återförvisat till Migrationsverket ens i det fall att ansökan ursprungligen har lämnats in efter att 98 a § har trätt i kraft. Eftersom det i vilket fall som helst i dessa fall har fastställts en tidsfrist för handläggningen av en ansökan hade JO svårt att se att det ur juridisk synvinkel skulle vara skillnad huruvida det var fråga om handläggning av en ansökan som lämnats in till Migrationsverket eller som domstolen returnerat till Migrationsverket.

JO uppmärksammade Migrationsverket på att ansökningar om internationellt skydd ska behandlas utan dröjsmål och delgav Migrationsverket sina ovan nämnda uppfattningar (5683/2019*).

HANDLÄGGNINGEN AV ANSÖKAN OM INTERNATIONELLT SKYDD FÖRDRÖJDES

Klaganden ansåg att Migrationsverket på lagstridigt sätt dröjde med att behandla en ansökan om internationellt skydd.

JO konstaterade att frågor i anslutning till hur snabbt Migrationsverket behandlar anhängiga ärenden upprepade gånger har lyfts fram inom laglighetsövervakningen. JO har gett Migrationsverket flera anmärkningar om att de lagstadgade tidsfristerna för behandling av ansökningar om uppehållstillstånd har överskridits. Till exempel gav JO 2019 Migrationsverket elva anmärkningar om lagstridig fördröjning av olika ansökningar om uppehållstillstånd.

I JO:s avgöranden har det av hävd ansetts att även då det inte föreskrivs i lag om den maximala handläggningstiden för ett ärende ska myndigheten enligt grundlagen och förvaltningslagen behandla de ansökningar som lämnats in utan ogrundat dröjsmål, och avvikelser från detta kan inte motiveras med skäl som hänför sig till myndighetens resurser.

Den aktuella ansökan om internationellt skydd hade varit anhängig vid Migrationsverket i cirka 13 månader efter att förvaltningsdomstolen återsänt ansökan. JO ansåg att handläggningstiden för ansökan var för lång. Han konstaterade att denna situation dock inte enbart gällde klagandens ärende, utan också otaliga andra ärenden. JO konstaterade att handläggningstiden för klagomålet har påverkats av anhopningen av ärenden som återsänts från förvaltningsdomstolen till Migrationsverket samt av den pågående coronapandemin. Handläggningstiden verkade också i viss mån ha påverkats av att den klagande i besvärsskedet som grund för sin ansökan hade lagt fram en ny utredning som krävde ett samtal och som Migrationsverket inte kände till när det första beslutet fattades. Migrationsverket hade i sin utredning beskrivit metoder för att påskynda behandlingen av ansökningar.

JO bad Migrationsverket att senast den 30 mars 2021 meddela vilka slutsatser och åtgärder de i utredningen nämnda arbetsgrupper som funderar på hur handläggningstiderna kan förkortas har kommit fram till (5183/2020).

5.10 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. Laglighetskontrollen av socialvården handlar i synnerhet om att kontrollera att dessa grundläggande fri- och rättigheter tillgodoses.

Ärendena inom sakområdet socialvård gäller tjänster för personer med funktionsnedsättning, utkomststöd, tjänster för äldre och barnets rättigheter, i synnerhet tolkning och tillämpning av barnskyddslagen.

Klagomålen som gällde barnskydd handlade om ordnande av öppenvårdstjänster och vård utom hemmet, beslutsfattande om detta, kontakt mellan barnet och en närstående person, begränsande åtgärder som vidtagits inom vården utom hemmet, ordnande av tjänster i anslutning till eftervård, dataskydd och handlingars offentlighet. Det anhängiggjordes också klagomål om vårdnaden om barn och barnatillsyningsmannens verksamhet. Barn anhängiggjorde fler klagomål om barnskyddet än tidigare under berättelseåret. Barnens klagomål handlade om hur de bemötts på vårdplatser utom hemmet, verkställandet av ogrundade begränsningar och begränsande åtgärder, beslutsfattandet och ordnandet av eftervård. De klagomål som berörde coronapandemin gällde i huvudsak möjligheten till kontakter.

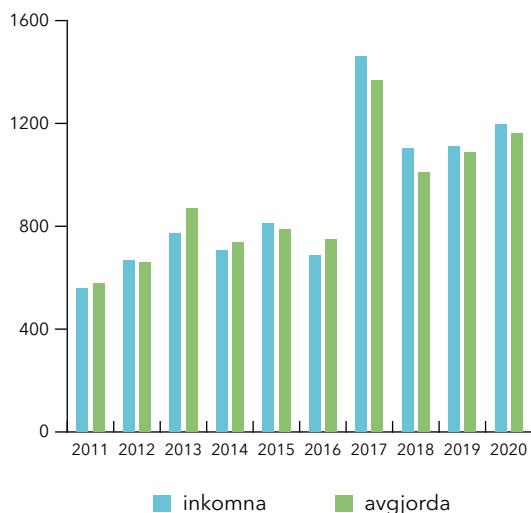
Klagomålen med anknytning till tjänster för personer med funktionsnedsättning gällde i synnerhet beslutsfattande om tjänster och klientavgifter, rådgivning och handledning om tjänster, bemötandet av klaganden i klientbetjäningssituationer, bedömningen av servicebehovet, dröjsmål

i behandlingen av ett ärende och tillämpningsanvisningar för kommunens tjänster. De klagomål som gällde personer med intellektuell funktionsnedsättning berörde särskilt bemötandet av dessa personer, tjänsternas kvalitet samt utarbetandet av ett specialomsorgsprogram. De klagomål som anknöt till coronapandemin gällde begränsning av servicen för personer med funktionsnedsättning och begränsning av kontakter inom boendeservicen.

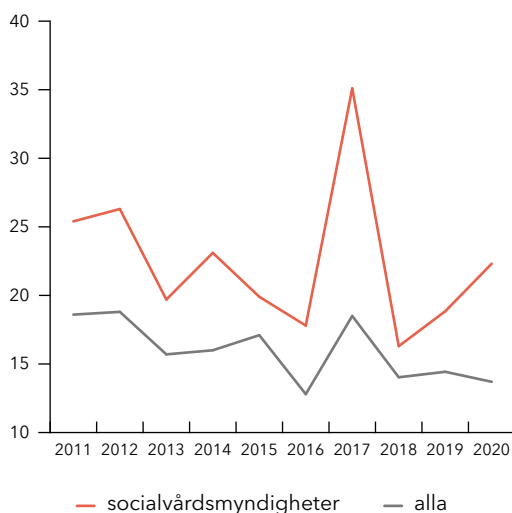
I de avgöranden som berörde äldreomsorgen bedömdes den helhet av tjänster som klienterna får, rätten att få de tjänster man behöver, tillgodosendet av klienternas självbestämmanderätt och skydd för familjelivet samt personalens och andra resurserns tillräcklighet för att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna. De klagomål som berörde coronapandemin gällde i huvudsak besöksförbud vid verksamhetsenheterna.

Klagomålen om utkomststöd gällde fördröjningar i behandlingen av ett ärende, omsorgsfull behandling av ansökningar om utkomststöd, beaktande av läkemedelskostnader och boendeutgifter samt beaktande av inkomster och utgifter. De klagomål som berörde coronapandemin gällde i synnerhet utbetalningen av temporär epidemierättning, beaktandet av kostnaderna för masker och tillgången till FPA:s tjänster.

Socialvårdsärendena avgjordes av BJO *Maija Sakslin*. JO *Petri Jääskeläinen* avgjorde de ärenden som gällde rättigheterna för personer med funktionsnedsättning med anknytning till övrig socialvård och BJO *Pasi Pölönen* de klagomål som gällde utkomststöd.



*Inkomna och avgjorda klagomål
under åren 2011–2020*



Åtgärdsprocent under åren 2011–2020

5.10.1 LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN

Under verksamhetsåret inkom 1 196 nya klagomål som gällde socialvård (1 112 år 2019). Antalet avgjorda klagomål var 1 161 (1 088 år 2019). Åtgärdsprocenten inom socialvården låg på 22,9 procent.

På området barnskydd avgjordes 318 ärenden. 413 avgjorda klagomål gällde utkomststöd. 128 avgjorda klagomål gällde service för personer med funktionsnedsättning. Det avgjordes 71 klagomål som gällde äldreomsorgen. Övriga ärenden som avgjordes gällde övrig socialvård, såsom ordnande av tjänster inom boende och missbrukarvård, vårdnad om barn och underhåll för barn samt tillämpning av offentlighetslagen och dataskyddslagstiftningen.

Sakområdet socialvård har under flera år varit det största sakområdet i JO:s laglighetsövervakning. Av klagomålen framgår alltjämt att de som använder tjänsterna ofta är medvetna om sina rättigheter och om myndigheternas skyldigheter. Å andra sidan kan klienter inom socialvården ibland lämna in klagomål trots att de i första hand borde utnyttja de metoder för ändringssökande som framgår av lag.

I åtgärdsavgörandena gjordes myndigheterna eller andra som omfattas av JO:s tillsyn uppmärksamma på fel i förfarandet och gavs vägledning om förfaranden som överensstämmer med lag och god förvaltning.

Övervakningen av barnens rättigheter fokuserade under berättelseåret framför allt på tillgodoseendet av rätten till eftervård samt precis som tidigare år även på ordnandet av vård av barn utom hemmet, användningen av begränsande åtgärder och det lagliga förfarandet vid sådana åtgärder. I avgörandena fästes också uppmärksamhet vid hur de övervakande myndigheterna sköter sina lagstadgade uppgifter och övervakar tillgodoseendet och främjandet av barnets rättigheter.

I offentligheten fördes under 2020 en livlig diskussion om barnskyddet, i synnerhet om verksamheten vid enheter för vård utom hemmet och om hur barnskyddslagen fungerar. Från och med den 1 januari 2020 infördes bestämmelser i barnskyddslagen i syfte att öka barnets delaktighet och betona vikten av en utredning i efterhand i sam-

band med begränsning av barnets rättigheter och friheter vid enheter för vård utom hemmet. Man införde i lagen också bestämmelser om omhändertagande av tobaksprodukter, hämtning av barn som utan tillstånd avlägsnat sig från platsen för vård utom hemmet och säker transport av barnet tillbaka till vårdplatsen samt förkortade isoleringstiden för barn.

Justitieombudsmannen övervakar särskilt användningen av begränsande åtgärder. Genom begränsande åtgärder enligt barnskyddslagen begränsas barnets grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter som tryggas i grundlagen och människorättskonventioner. Genom begränsande åtgärder kan man ingripa bland annat i barnets personliga frihet och integritet, skyddet för privatlivet och familjelivet, yttredefriheten och egendomsskyddet samt barnets kulturella rättigheter, om ordnandet av barnets vård utom hemmet absolut förutsätter det och de förutsättningar för användning av den begränsande åtgärden som föreskrivits i lagen uppfylls. I barnskyddslagen fastställs allmänna förutsättningar för användning av begränsande åtgärder och dessutom särskilda förutsättningar för varje begränsande åtgärd som tillåts enligt lagen. Det är tillåtet att använda begränsande åtgärder enligt barnskyddslagen om det är nödvändigt och de övriga åtgärder som används inte är lämpliga eller tillräckliga för att syftet med begränsningen ska kunna uppnås. När man överväger att använda begränsande åtgärder ska man alltid först bedöma om de lagstadgade förutsättningarna för att använda åtgärden uppfylls samt i vilken omfattning det är godtagbart att ingripa i barnets grundläggande fri- och rättigheter.

Vid barnskyddsanstalter kan dessutom fastställas gränser i fostrande syfte, som är sedvanliga för barn och som kan anses allmänt godtagbara. Att fastställa och följa tydliga fostrande regler är en av de grundläggande utgångspunkterna för vården och fostran av placerade barn.

I justitieombudsmannens laglighetsövervakning har man också styrt användningen av gränser i fostrande syfte. Det är tillåtet att fastställa fostrande gränser, men det är inte tillåtet att fastställa gränser som skulle innebära att barnets grundläggande fri- och rättigheter begränsas. Anstaltens

regler kan inte tillåta fostrande metoder i större utsträckning än vad barnskyddslagen berättigar till. Reglerna berättigar aldrig till användning av begränsande åtgärder. Reglerna ska utarbetas och tillämpas så att de överensstämmer med bestämmelserna i barnskyddslagen.

Justitieombudsmannen gör oanmälda inspektioner på barnhem, främst på sådana som tillhandahåller krävande vård utom hemmet. Inspektionsverksamheten har avbrutits under pandemin. Syftet med inspektionerna har varit att bekanta sig med anstaltens lokaler, praxis och verksamhetssätt samt framför allt att bedöma hur barnskyddslagen följs på anstalten och hur de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses för placerade barn. Under inspektionerna har man särskilt bedömt användningen av begränsande åtgärder enligt barnskyddslagen och hur barnen bemöts. Syftet är också att övervaka hur de myndigheter som ansvarar för tillsynen har skött sin uppgift.

Protokoll över inspektionerna finns på justitieombudsmannens webbplats (www.oikeusiamies.fi).

Inspektionerna har ökat medvetenheten hos barn i vård utom hemmet om möjligheten att anföra klagomål hos justitieombudsmannen. Före 2018 anhängiggjordes endast enstaka klagomål av barn, under berättelseåret var antalet 71 och år 2019 52. Klagomålen har gällt bemötandet av barnet samt användning av begränsande åtgärder och beslutsfattande om begränsande åtgärder. Klagomålen har gällt samma problem och missförhållanden som observerats under inspektionerna. Åtgärdsprocenten för klagomål av barn har varit anmärkningsvärt stor, under berättelseåret över 60 procent.

I laglighetsövervakningen, i synnerhet i samband med barns klagomål, har det observerats att det lagenliga beslutsförfarandet för begränsande åtgärder inte alltid har följts, att begränsningarna har verkställts schematiskt utan den individuella prövning som lagen kräver, och begränsande åtgärder har också använts som fostrande metoder eller kollektiv bestraffning.

I laglighetsövervakningen har man ofta gett anvisningar om användningen av begränsningar som gäller telefonen och metoder som används

inom fostran. En telefon kan omhändertas av anstalten om användningen av telefonen äventyrar till exempel ordnandet av vården utom hemmet för barnet (telefonen används till exempel för att beställa narkotika) eller på annat sätt äventyrar ordnandet av individuell vård utom hemmet för barnet (till exempel om telefonen används okontrollerat nattetid). Barnets egendom kan undersökas och rummet granskas om anstalten har grundad anledning att misstänka att barnet innehar till exempel narkotika eller eggvapen. Barnets kontakter och rörlighet kan begränsas under lagstadgade förutsättningar.

På basis av inspektionerna har biträdande justitieombudsmannen ingripit i kränkningar av barnens självbestämmanderätt, bland annat i talförbud, ogrundad begränsning av klädseln, kollektiv bestraffning, lagstridig begränsning av barnens sociala relationer och rätt att hålla kontakt samt godtycklig isolering av barn. I laglighetsövervakningen har man betonat skyldigheten att fatta beslut enligt god förvaltning, motivera besluten, höra parterna och skyldigheten att delge beslut. Dessutom har man framhåvt anstaltarnas skyldighet att involvera barnen i utarbetandet av regler och att redogöra för barnen hur de kan agera vid meningsskiljaktigheter, betonat socialarbetarens roll vad gäller att arbeta för barnets bästa samt ingripit i fall där övervakningen inte fungerar och i direkta försummelse av den.

Barnets rättigheter behandlas i avsnitt 5.12, avgöranden som gäller personer med funktionsnedsättning med anknytning till socialvård i avsnitt 3.4 och avgöranden som gäller äldreomsorg i avsnitt 5.13.

5.10.2 INSPEKTIONER

Sammanlagt 11 inspektioner företogs inom området socialvård. Det gjordes en barnskyddsinspektion, 6 inspektioner med anknytning till rättigheter för personer med funktionsnedsättning och 4 inspektioner inom äldreomsorgen. Tre av dessa gav anledning till efterföljande inspektion under coronapandemin.

På grund av pandemin gjordes inspektionerna i regel som dokumentinspektioner. En barnskyddsinspektion vid statens skolhem hann göras som en oanmäld inspektion som pågick i tre dagar. Tre inspektioner vid en verksamhetsenhet för äldre kunde göras på plats.

5.10.3 KLAGOMÅL ANFÖRDA AV BARN

Till följd av inspektionerna och framför allt den publicitet som de har fått i medierna har placerade barn blivit mer medvetna om sina rättigheter. Ett tecken på detta är den stora ökning som har skett i antalet klagomål som lämnas av barn. Under berättelseåret kom det 71 klagomål lämnade av barn. Under berättelseåret avgjordes 49 klagomål som anförts av barn. Klagomålen var inte grundlösa – 30 av dem ledde till åtgärder. Åtgärdsprocenten var exceptionellt hög, 61 procent.

Barnen skrev till eller kontaktade justitieombudsmannens kansli per telefon och kritiserade barnskyddsanstaltarnas uppfostringspraxis, de begränsande åtgärder som använts, den egna socialarbetarens passivitet och brister i beslutsfattandet om vård utom hemmet. I vissa klagomål ville barnen få gottgörelse för att deras rättigheter kränkts. Barnen klagade också på ordnandet av den egna eftervården och på bristerna i eftervården och eftervårdens bristande funktion.

5.10.4 FRAMSTÄLLNINGAR OM GOTTGÖRELSE

I fem avgöranden föreslogs för kommunen och i ett avgörande för Folkpensionsanstalten att myndigheten ska betala gottgörelse till en socialvårds-klient på grund av lagstridigt förfarande. I två fall var det fråga om att kommunen de facto hade överfört sitt eget ansvar för att ordna och sörja för barnets fostran och omsorg till den person som ansvarar för barnets föräldrars ställning. I båda fallen föreslogs i beslutet att kommunen ska gottgöra den klagande och barnet för de rättskränkningar den orsakat. I ett annat fall (342/2019*) betalade kommunen cirka 45 000 euro i gott-

görelse för tiden för en privat placering. Senare korrigerade kommunen sitt beslut och betalade en extra ersättning på cirka 90 000 euro. I ett annat fall (3446/2019*) betalade kommunen 5 000 euro i gottgörelse till den klagande och började även i övrigt korrigera fel i sitt förfarande. Ett avgörande (4031/2019*) gällde kränkning av ett placerat barns rättigheter vid en barnskyddsanstalt.

I ett avgörande (2911/2020) var det fråga om användning av barnets medel för eget hushåll för kostnader som ankommer på kommunen samt fördröjning i anhängiggörandet av en ansökan om medborgarskap. I ett avgörande (2613/2019) föreslogs att gottgörelse ska betalas till barnets förälder för utebliven ersättning av resekostnader i avslutning till genomförandet av kontakt.

Ett avgörande om utkomststöd (6269/2019*) handlade om ett försenat verkställande av ett positivt beslut om en betalningsförbindelse för utkomststödssökandens nödvändiga läkemedel. FPA betalade en gottgörelse på 25 euro till klaganden.

Gottgörelse föreslogs i ett avgörande som gällde äldreomsorgen.

Framställningar om gottgörelse behandlas närmare i avsnitt 3.7.

5.10.5 UTKOMSTSTÖD

Det grundläggande utkomststödet överfördes från kommunerna till Folkpensionsanstalten (FPA) från början av 2017. Enligt lagen om utkomststöd ska kommunen fortsättningsvis ordna kompletterande utkomststöd och förebyggande stöd.

Under verksamhetsåret anhängiggjordes 393 klagomål om utkomststöd vid justitieombudsmannens kansli. Antalet klagomål var fortfarande anmärkningsvärt stort. Under verksamhetsåret avgjordes 413 klagomål om utkomststöd, åtgärdsprocenten var 19,6 %.

Åtgärdsavgörandena gällde bland annat iakttagandet av ovillkorliga tidsfrister vid handläggningen och avgörandet av ansökningar som omfattas av lagen om utkomststöd (dröjsmålsklagan), verkställandet av beslut om utkomststöd, behandlingen av ansökan om utkomststöd för barn, utlämnande av sekretessbelagda uppgifter och godkän-

nande av skäliga boendeutgifter och individuell prövning av dessa.

I flera avgöranden fästes FPA:s uppmärksamhet vid ändamålsenlig rådgivning, noggrannhet i beslutsfattandet, riktigheten i beslutsfattandet och FPA:s skyldighet att beakta klientens och familjens särskilda omständigheter. Korrigeringen av felen har också krävt aktivitet och vaksamhet av utkomststöds klienterna. I vissa fall har man bett klienterna om tilläggsutredningar om sådana omständigheter som klienten redan tidigare har lämnat till FPA eller som FPA på annat sätt har haft i sin besittning eller kunnat skaffa.

I flera avgöranden betonades att FPA är skyldig att säkerställa att personerna som behandlar ansökningarna har kännedom om bestämmelserna i lagstiftningen samt de anvisningar hos FPA som gäller beviljande av utkomststöd. FPA måste anvisa resurser för sina lagstadgade uppgifter genom att vid behov utöka eller rikta personalresurserna så att FPA kan klara av sina lagstadgade uppgifter (6269/2019*). I fråga om dröjsmålsklagan konstaterade BJO utöver anvisandet av tillräckliga resurser att myndigheten måste organisera behandlingsprocessen för ansökningarna samt reservera tillräcklig tid för prövningen av ansökningarna så, att de tjänstemän som behandlar ärendet har faktiska möjligheter att klara av sina arbetsuppgifter; i fallet hade FPA i onödan begärt om uppgifter som klaganden redan tidigare hade lämnat (25/2020).

BEHANDLING AV ANSÖKAN OM LÄKEMEDELSUTGIFTER EFTER FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS BESLUT

FPA hade på samma grunder fattat ett nytt negativt beslut i ett ärende som gällde den klagandes läkemedelsutgifter trots att frågan om läkemedelskostnadernas nödvändighet hade avgjorts genom beslut av förvaltningsdomstolen. Förvaltningsdomstolen hade uttryckligen i sitt beslut konstaterat att "det har varit oskäligt att kräva tilläggsutredningar av utkomststöds klienten i den nämnda situationen". Förvaltningsdomstolen betonade behovet av läkemedlet för den klagandes vård och ansåg att den klagande hade gett en tro-

värdig utredning om användningen av läkemedlet och dess nyttiga inverkan på behandlingen av symtomen på sin sjukdom.

Trots detta hade FPA fortfarande ansett att läkemedlet inte kan anses vara en medicinskt motiverad, nödvändig hälso- och sjukvårdsutgift. Enligt FPA hade man inte kunnat påvisa att läkemedelspreparatet hade förskrivits på behörigt sätt med beaktande av alla säkerhets- och kontraindikationsaspekter. I sin utredning hänvisade FPA till högsta förvaltningsdomstolens årsboksbeslut (HFD:2018:148) och ansåg att FPA på basis av detta har rätt att på nytt begära en tilläggsutredning om ett sådant ärende, vars betydelse förvaltningsdomstolens uttryckligen har bedömt i sitt beslut.

BJO konstaterade att förvaltningsdomstolens beslut hade meddelats efter HFD:s årsboksbeslut och att förvaltningsdomstolen måste ha haft kännedom om det nämnda beslutet. Enligt HFD:s beslut har FPA befogenhet att bedöma huruvida läkemedelsordinationen är förenlig med vårdpraxisen och ska även i enskilda fall bedöma ärendet utifrån personens eventuella särskilda behov. Förvaltningsdomstolen hade således i ljuset av HFD:s rättsnormer kommit fram till att den utredning som den klagande hade lagt fram i ärendet var tillräcklig och att "införskaffningsutgiften för läkemedlet ska beaktas till behövligt belopp såsom övriga grundutgifter".

BJO ansåg att när förvaltningsdomstolen upphäver ett ärende och återsänder det till en myndighet för ny behandling, kan man begära tilläggsutredning i ärendet utan att förvaltningsdomstolens beslut hindrar det och även komma fram till ett annat slutresultat, om klientens situation har förändrats eller det finns grundad anledning att misstänka detta i fråga om de fakta som domstolen framfört i sitt beslut. Då ska man dock fästa särskild uppmärksamhet vid att den som ansöker om utkomststöd både antar och har ett förtroende för att myndigheten verkställer domstolens beslut eller i övrigt iakttar beslutet i sitt eget beslutsfattande.

I synnerhet i en långvarig konstellation av det aktuella slaget, där FPA upprepade gånger har begärt tilläggsutredning av den som ansöker om stöd och den sökande har fått ett positivt beslut av förvaltningsdomstolen, bör FPA särskilt noggrant

motivera för sin klient varför de utredningar som hen redan lämnat inte anses vara tillräckliga samt lägga fram begripliga motiveringar för på vilka grunder och varför man begär tilläggsutredningar. Klienten ska alltså informeras om varför ifrågavarande uppgifter fortfarande är nödvändiga för beslutsfattandet.

FPA har som organisation bland annat sakkunskap inom hälso- och sjukvård som FPA använder i olika socialförsäkringsärenden och efter överföringen av det grundläggande utkomststödet även i socialvårdsärenden (närmare om detta: EOAK/6468/2017*, särskilt avsnitt 3.3.6). FPA har också tillgång till registret över yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården. Från registret kan man vid behov kontrollera läkarens uppgifter och, om orsak föreligger, göra en anmälan till Valvira för att övervaka verksamheten hos yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården och för att sörja för läkemedelssäkerheten.

Förvaltningsdomstolarna har inte tillgång till motsvarande sakkunskap när de behandlar besvär över utkomststöd, men de utövar likaväl sin yttersta dömande makt även på detta område. BJO ansåg det inte uteslutet att förvaltningsdomstolarna på grund av denna konstellation delvis kan tillämpa andra beslutsriterier än FPA. Såsom i den aktuella situationen kan detta medföra betydande utmaningar för den som ansöker om utkomststöd, om FPA – som på goda grunder samtidigt ser till att den egna beslutspraxisen är enhetlig – bedömer ärendet på ett annat sätt än förvaltningsdomstolen i sitt beslut om återsändning (se även EOAK/7043/2017* som gäller en liknande situation).

BJO konstaterade dessutom att denna särskilda asymmetri i beslutsfattandet blir framträdande till exempel i fråga om regelbundet återkommande hälso- och sjukvårdsutgifter, när samma klient kan ansöka om utkomststöd och upprepade gånger anföra besvär till förvaltningsdomstolen, till exempel separat för varje månads beslut om utkomststöd (4997/2019*).

BEVILJANDE AV BETALNINGSFÖRBINDELSER FÖR LÄKEMEDELSKOSTNADER OCH FÖRSUMLIGT BESLUTSFATTANDE

Giltighetstiden för läkemedlets betalningsförbindelse hade gått ut innan den klagande fick kännedom om beslutet. Enligt BJO borde FPA ha förlängt giltighetstiden för betalningsförbindelsen så att den klagande de facto hade haft möjlighet att skaffa sina läkemedel med betalningsförbindelsen. Förfarandet äventyrade den klagandes rättigheter och eventuellt även patientsäkerheten. Felet var av mycket allvarlig karaktär (6269/2019*).

FÖRSUMLIGHET VID BEHANDLINGEN AV ETT ÄRENDE OCH BEGÄRAN OM ONÖDIGA UTREDNINGAR

Om utkomststöds klienten blir tvungen att begära att besluten ses över på grund av att FPA inte har skött sin utredningsskyldighet i ärendet, kan det innebära att utkomststöds klientens rättigheter inte kan tillgodoses till fullo, och i vilket fall som helst kan sådant försumligt förfarande från myndighetens sida leda till att handläggningen fördröjs. Den klagandes ansökan avslogs utan begäran om tilläggsutredning. FPA hade haft möjlighet att utreda ärendet med klaganden själv eller med klagandens samtycke direkt med kommunens verksamhetsenhet. I stället var klaganden tvungen att ansöka om utkomststöd på nytt och ärendet krävde ytterligare två beslut innan betalningsförbindelsen beviljades. Den försumligen behandlingen av ärendet ledde till upprepade nya ansökningar och fördröjde avgörandet av ansökningarna på ett sätt som strider mot lagen om utkomststöd (2084/2019*).

INDIVIDUELL PRÖVNING

Förfarandet vid periodisering av arbetslöshetsskyddet och s.k. överföring av inkomster var felaktigt. En korrigering av förfarandet krävde att den klagande kontaktade FPA flera gånger och utöver begäran om omprövning även att den klagande begärde rättelse av felaktiga beslut om ompröv-

ning hos Centret för omprövning. Det verkade som om det inte hade gjorts någon prövning, som krävs från fall till fall, för överförande av inkomsterna och att det således inte heller hade bedömts om överföringen blev oskäligen. Om prövningen och bedömningen hade gjorts på ett sakligt sätt hade man troligen också märkt att arbetsmarknadsstödet felaktigt hade räknats som inkomst (484/2019*).

UTBETALNING AV UTKOMSTSTÖD OCH FEL I VERKSTÄLLIGHETEN

Att betala utkomststöd till någon annan än den som själv ansöker om stöd är ett exceptionellt förfarande som kräver särskilda skäl. Det är i första hand klientens egen sak att bestämma om sina inkomster och tillgångar. Den klagande hade upprepade gånger begärt att utkomststödet betalas till personen själv, men FPA betalade utkomststödet som den klagande beviljats direkt till hyresvärd.

BJO ansåg att FPA vid beslutsfattandet och verkställandet av besluten hade handlat vårdslöst och äventyrat klientens rättigheter. Förfarandet hade dessutom omotiverat ingripit i den klagandes integritet, då FPA på grund av fel i verkställandet de facto hade lämnat ut uppgifter om den klagandes sekretessbelagda klientrelation inom socialvården till den klagandes hyresvärd. Beslutsfattarna ska ha tillräckligt med tid och möjligheter, när besluten bereds och när de fattas, att sätta sig in i de anteckningar i klienthandlingarna som har eller kan ha betydelse när besluten fattas och verkställs (4876/2019*).

BEHANDLING AV ANSÖKAN OM UTKOMSTSTÖD FÖR BARN

Den klagandes minderåriga barn hade flyttat till ett självständigt boende på grund av sina studier och ansökte om utkomststöd. För att utreda hur underhållsskyldigheten hos barnets föräldrar uppfylldes förutsatte FPA att ett underhållsavtal ingås, som villkor för att utkomststöd skulle kunna betalas ut. BJO konstaterade att det är nästan omöjligt för en minderårig som ansöker om

utkomststöd att lämna in en utredning som han eller hon inte själv kan påverka, såsom föräldrarnas inkomstuppgifter eller en utredning om att ett underhållsavtal har ingåtts. FPA har möjlighet att själv på det sätt som avses i lagen om utkomststöd begära en utredning om de underhållsskyldigas förmögenhetsförhållanden och andra omständigheter som påverkar den underhållsskyldigas underhållsförmåga såsom avses i lagen om utkomststöd. En sådan utredning kan dock begäras endast om FPA har skäl att misstänka att föräldrarnas underhållsskyldighet har försummats.

Om barnets föräldrar de facto inte deltar i underhållet av sitt minderåriga barn som bor någon annanstans, kan barnets ansökan inte avslås på basis av föräldrarnas underhållsansvar. Om föräldrarna inte förmår sköta sitt barns underhåll, ska barnet beviljas utkomststöd, om förutsättningarna för att få utkomststöd i övrigt uppfylls. Om föräldrarna inte ekonomiskt stöder underhållet av sitt minderåriga barn som har flyttat bort, även om de har ekonomiska möjligheter till det, kan man vid beviljande av utkomststöd bedöma förutsättningarna för att återkräva utkomststöd av föräldrarna på grund av försummelse av underhållsskyldigheten (3871/2019).

UTLÄMNANDE AV UPPGIFTER OM EN MINDERÅRIG SOM ANSÖKER OM UTKOMSTSTÖD OCH BRÅDSKANDE BEHANDLING AV EN ANSÖKAN OM UTKOMSTSTÖD

FPA handlade felaktigt genom att ge fadern, som inte längre var barnets vårdnadshavare, uppgifter om sekretessbelagda omständigheter i anslutning till barnets socialvård, dvs. om en anhängig ansökan om utkomststöd. FPA hade kännedom om ett underhållsavtal som fastställde underhållsansvaret för barnets mor, som var klagande. Dessutom hade FPA kännedom om utbetalningen av underhållsstöd. När barnets far uppfyllde sin underhållsskyldighet på det sätt som fastställdes i underhållsavtalet och i lagen fanns det enligt BJO ingen grund för att skicka en begäran om tilläggsutredning om underhållsskyldighetens omfattning.

FPA:s tjänsteman hade inte heller handlat enligt förmånsanvisningarna och beviljat barnet en

engångsbetalningsförbindelse för läkemedel. Klaganden och barnet försökte flera gånger skynda på betalningsförbindelsen. FPA:s tjänsteman bedömde inte barnets behov av brådskande utkomststöd för läkemedel och tryggade alltså inte på detta sätt kontinuiteten i barnets läkemedelsbehandling. BJO anser att barnet borde ha beviljats en betalningsförbindelse för engångsbruk enligt FPA:s anvisningar eller åtminstone borde man ha behandlat den klagandes kontakt som en ny ansökan om brådskande utkomststöd.

BJO betonade att FPA enligt förvaltningslagen och lagen om utkomststöd är skyldig att ge klienten råd och klarlägga för denna vilka rättigheter och skyldigheter myndigheten har i ärendet, samt vilka rättigheter och skyldigheter klienten har vid beviljandet av utkomststöd. När klienten är ett minderårigt barn eller någon annan i en utsatt ställning som söker stöd är FPA skyldig att särskilt säkerställa att den rådgivning som FPA ger, jämte dess bredare utredningsskyldighet, är riktig, tillräckligt klar och entydig. Vid behov ska FPA hänvisa en sådan klient till muntlig rådgivning så som det föreskrivs i lagen om utkomststöd. Ett av målen med FPA:s rådgivningsskyldighet är förutom att den är ändamålsenlig och tillgänglig också att en person som har rätt till stöd inte lider rättsförluster på grund av bristfällig eller oklar rådgivning (846/2019*).

ÅTERKRAV AV UTKOMSTSTÖD – KVITTNING

FPA har med stöd av lagen om utkomststöd rätt att återkräva (de facto kvitta) ersättningar för en primär förmån, om denna primära förmån inte har stått eller står till den sökandes förfogande när utkomststödet beviljades. Det här förutsätter att ett egentligt beslut om återkrav fattas samtidigt som utkomststöd beviljas.

Enligt FPA:s förmånsanvisning kvittas inte det grundläggande utkomststödet för den primära förmånens första månad. I den klagandes beslut om grundläggande utkomststöd hade kvittningen dock gjorts felaktigt för arbetsmarknadsstödet första månad.

I princip får återkrav inte äventyra personens eller familjens försörjningsförutsättningar. I prak-

tiken kan återkrav av utkomststöd, dvs. kvittning av primära förmåner, innebära att klientrelationen inom utkomststödet fortsätter. Detta kan undvikas till exempel genom att FPA begränsar återkravet (kvittning) eller om det är fråga om en kommun, genom den behöriga myndighetens egna beslut (4108/2019).

TELEFONTJÄNSTERNAS FUNKTION

FPA:s telefontjänster var överbelastade i årsskiftet 2019–2020 (se närmare i kapitel 4 i avsnittet om socialförsäkring). Enligt lagen om utkomststöd ska en brådslande ansökan om utkomststöd behandlas så att beslutet kan fattas på basis av tillgängliga uppgifter under samma eller senast under följande vardag efter att ansökan inkommit. I situationer där FPA:s verksamhetsställe inte ligger inom rimligt avstånd, inte är öppet eller är överbelastat, är det enda alternativet för klienten att utträtta sitt ärende per telefon för att få sin ansökan om utkomststöd behandlad i brådslande ordning.

Telefontjänstens funktion och faktiska tillgänglighet är alltså av särskild betydelse för en klient vars ansökan kräver brådslande behandling. Om man inte får kontakt med telefontjänsten till exempel på grund av överbelastning kan det uppstå situationer där personens eller familjens rätt till stöd i sista hand inte uppfylls (460/2020).

RÄTT TILL PERSONLIGT SAMTAL FÖR DEN SOM ANSÖKER OM UTKOMSTSTÖD

Enligt lagen om utkomststöd ska utkomststöds-klienter ges möjlighet att personligen diskutera med kommunens socialarbetare eller socionom eller i fråga om beviljande av grundläggande utkomststöd med en tjänsteman vid Folkpensionsanstalten senast den sjunde vardagen efter att klienten har begärt om detta av kommunen eller, i fråga om ett ärende som gäller grundläggande utkomststöd, av Folkpensionsanstalten. När kommunen eller Folkpensionsanstalten behandlar ett ärende som gäller utkomststöd ska den informera utkomststöds-klienten om ovan nämnda rätt till

ett personligt samtal och vid behov ge klienten råd i hur denna rätt kan utnyttjas.

Med beaktande av utkomststödet's karaktär som en förmån som i sista hand tryggar utkomsten ska myndigheten med tanke på ärendets vikt och för att säkerställa klientens rättsskydd se till att klientens lagstadgade rätt till ett personligt samtal kan verkställas. Genom detta samtal har klienten möjlighet att få utförligare information om rätten till utkomststöd och få råd och anvisningar för att kunna ansöka om primära förmåner eller andra tjänster som han eller hon behöver (958/2019*).

BEHANDLINGSTID I FÖRVALTNINGSDOMSTOLEN FÖR BESVÄR ÖVER UTKOMSTSTÖD

Vasa förvaltningsdomstols behandlingstid för besvärssärenden gällande utkomststöd var cirka 19 månader. Med kännedom om förvaltningsdomstolarnas statistik över behandlingstider var Vasa förvaltningsdomstols behandlingstider i utkomststödsärenden anmärkningsvärt långa överlag.

BJO ansåg det vara oroväckande att rättssväsendet på grund av bristfällig resurstilldelning inte alltid verkar kunna utföra sina uppgifter på sakenligt sätt. Med tanke på rättigheterna för en part i en rättegång kan omständigheter som hänför sig till domstolens organisation eller resurser inte motivera dröjsmål i behandlingen. Behandlingen av ärendena måste ordnas så att en enskild part som utträttat ärenden vid en domstol får sitt ärende behandlat på sakenligt sätt. Även dokumentförvaltningen ska ordnas så att behandlingen av ärendena och tidsfristerna kan följas upp. Det här bidrar till att säkerställa en snabb behandling av ärendena. I ljuset av utredningen verkade Vasa förvaltningsdomstols föredragarresurs i utkomststödsärenden knapp. Allmänt taget kan också domstolsväsendets allmänna resurssituation och allokeringen av resurser mellan förvaltningsdomstolarna vara av betydelse. BJO delgav domstolsverket och justitieministeriet sitt beslut (1656/2019*).

5.11 Häls- 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. Justitieombudsmannens övervakning av dessa sker via tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira) och regionförvaltningsverken. JO utövar tillsyn också över hälso- och sjukvården inom fängvården (se avsnitt 5.11.5) och inom försvarsmakten (se avsnitt 5.11.6).

Att avgöra ärenden som gäller hälso- och sjukvård ingick i BJO *Maija Saksli*ns uppgifter. Även JO *Petri Jämskeläinen* och ställföreträdaren för BJO *Mikko Sarja* avgjorde ärenden som gällde hälso- och sjukvården under berättelseåret. Som huvudföredragande verkade referendarierådet *Kaija Tanttinen-Laakkonen*. Ärenden som gällde hälso- och sjukvård föredrogs även av referendarierådet *Håkan Stoor*, äldre justitieombudsmannasekreterare *Heidi Laurila* och *Lotta Hämeen-Anttila* och *Anne Ilkka*, rådgivande jurist, senare äldre justitieombudsmannasekreterare *Pia Wirta* samt notarie *Taru Koskiniemi*.

BJO *Pasi Pölönen* hade hand om ärenden som gällde hälso- och sjukvården för fångar och försvarsmaktens hälso- och sjukvård. Dessa ärenden föredrogs av OPCAT-koordinator *Iisa Suhonen* och *Pia Wirta*.

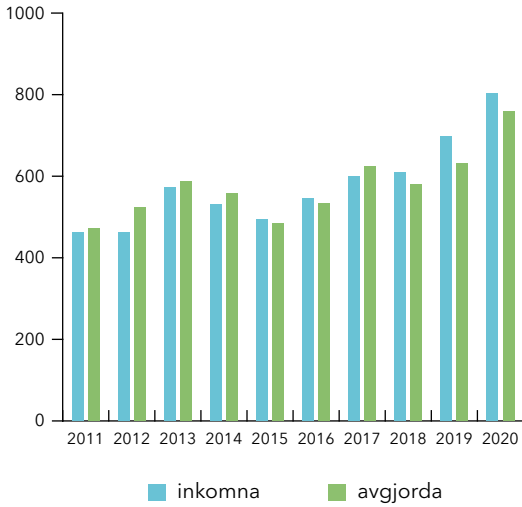


5.11.1 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

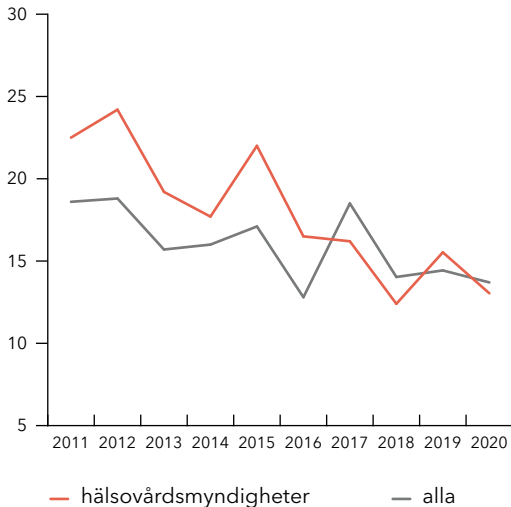
Många av klagomålen gällde ordnandet av tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster, patientens rätt till god vård, patientens självbestämmanderätt och rätt till information samt patientjournalanteckningar. Försummelse i upprättandet av patientjournalanteckningar hade extra stor tonvikt under berättelseåret. 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 laglighetsövervakningen blir JO också tvungen att bedöma vården på medicinska och odontologiska grunder. I dessa fall har JO hört medicinska sakkunniga innan ärendet avgörs, i allmänhet Valvira.

Under verksamhetsåret avgjorde JO 759 klagomål som gällde hälso- och sjukvårdssektorn. Därutöver avgjordes 12 ärenden som togs till prövning på eget initiativ. Åtgärdsavgörandena motsvarade 14,1 % av klagomålen och de ärenden som undersöktes på eget initiativ inom detta sakområde.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2011–2020



Åtgärdsprocent under åren 2011–2020

Antalet klagomål som gäller hälso- och sjukvården har ökat från år till år. Tillväxten kan inte påvisas bero på en enskild orsak. Antalet klagomål som kom in under 2020 ökade till 802 klagomål. Av dessa gällde 125 hälso- och sjukvårdsmyndigheternas och verksamhetsenheternas förfarande i anslutning till coronapandemin.

5.11.2 FRAMSTÄLLNINGAR OCH EGNA INITIATIV

Justitieombudsmannens framställningar om gottgörelse och ärenden som lett till förlikning beskrivs ovan i punkt 3.7.

FRAMSTÄLLNINGAR

Fotografering vid verksamhetsenheter inom hälso- och sjukvården

Laglighetsövervakningen har under de senaste åren upprepade gånger behandlat ärenden som gäller fotografering eller annan inspelning vid verksamhetsenheter inom hälso- och sjukvården (t.ex. 3447/4/2005*, 3016/2018 och 4110/2018*).

BJO ansåg att det nuvarande rättsläget vad gäller fotografering var problematiskt med tanke på tillgodoseendet av patienternas och personalens grundläggande fri- och rättigheter. BJO ansåg också att de problematiska situationerna med anknytning till fotografering och överföring av bilder i datanätet kan väntas öka ytterligare i och med utvecklingen av mobila enheter och annan teknik.

Enligt grundlagen är vars och ens yttrande-frihet och privatliv skyddade. Det allmänna ska se till att de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses. BJO ansåg att avvägningen mellan de grundläggande fri- och rättigheterna i första hand ankommer på lagstiftaren. Därför bad BJO att man överväger vilka lagstiftningsåtgärder som eventuellt behövs för att trygga yttrandefriheten och integritetsskyddet vid hälso- och sjukvårdsenheter och inom verksamheten. Eftersom bedömningen av regleringsbehovet i detta ärende som gäller verksamheten inom hälso- och sjukvården

också har beröringspunkter med utövandet av yttrandefriheten och de brott som regleras i 24 kap. i strafflagen, skickade han sin framställning till både social- och hälsovårdsministeriet (SHM) och justitieministeriet (JM). BJO bad ministeriet meddela vilka åtgärder de ansåg hans framställninggett anledning till (1190/2020).

SHM och JM meddelade att JM har för avsikt att i ärendet tillsätta ett utredningsprojekt där man i samarbete med SHM utreder det rättsläge i anslutning till fotografering som BJO lyft fram och eventuella behov av lagstiftning i anslutning till detta. Eftersom det å ena sidan är fråga om en bedömning av yttrandefriheten och integritetsskyddet samt å andra sidan en granskning av bestämmelsen om olovlig observation är det motiverat att utredningen genomförs av JM eller på uppdrag av JM.

Utlämnande av patientuppgifter om en avliden person

Tammerfors universitetssjukhus (Tays) vägrade att lämna ut patientuppgifter om ett barn som avlidit vid mindre än ett dygns ålder till barnets mor, eftersom sjukhuset ansåg att minnen av barnet inte var en sådan grund för utlämnande av uppgifter som avses i patientlagen. BJO konstaterade att man utifrån en allmän bedömning kunde ha kommit fram till ett annat slutresultat i ärendet. Enligt patientlagen får uppgifter om den hälso- och sjukvård som en avliden person fått under sin livstid på motiverad skriftlig ansökan lämnas till den som behöver uppgifterna för att utreda eller tillgodose viktiga intressen eller rättigheter i den mån uppgifterna är nödvändiga för detta ändamål. Tolkningen av bestämmelsen i fråga är etablerad. I regeringens proposition nämns exempel på eventuella objektivt motiverade intressen för erhållande av information.

BJO betonade att beslutet om utlämnande av en avliden persons patientuppgifter ska grunda sig på prövning från fall till fall, där man å ena sidan överväger den avlidnes behov av integritetsskydd och å andra sidan behovet hos den som begär uppgifterna. Bestämmelsen har av hävd tolkats snävt så att det främst är de grunder för utlämnande av uppgifter som nämns i regeringens proposition

som har ansetts vara godtagbara i tolkningspraxisen.

BJO ansåg att utlämnandet av barnets patientuppgifter inte skulle ha orsakat betydande olägenheter för den avlidnes integritetsskydd, däremot skulle de bättre ha tillgodosett den klagandes rätt till skydd för sitt familjeliv. Den etablerade tolkningen av bestämmelsen uppmuntrar inte till avvägning från fall till fall mellan den avlidnes integritetsskydd och tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna för den som begär information. Den nuvarande tolkningslinjen kan i praktiken leda till oskäliga slutresultat. Skyddet av den avlidnes rättigheter förutsätter dock noggrant övervägande innan uppgifter lämnas ut.

BJO föreslog att SHM skulle inleda ett utredningsarbete för att förnya bestämmelserna om utlämnande av en avliden persons patientuppgifter så att bestämmelsen bättre än i nuläget beaktar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i enskilda situationer, dock så att den avlidnes integritet skyddas.

BJO delgav Tays sin uppfattning. BJO ansåg att det var positivt att sjukhuset redan hade uppdaterat sina anvisningar om utlämnande av patientuppgifter och att man inom ansvarsområdet för barnsjukdomar och även inom andra verksamhetsområden inom sjukvårdsdistriktet hade behandlat vikten av en enhetlig efterlevnad av anvisningarna (3958/2019*).

Anmälan av en händelse som allvarligt äventyrat patientsäkerheten

Vid en inspektion av Harjavalta sjukhus framkom det att en patient som fått psykiatrisk sjukhusvård oberoende av sin vilja hade avlidit i isoleringsrummet. Dödsfallet undersöktes i Satakunta sjukvårdsdistrikts utredningsprocess för allvarliga risksituationer. I ärendet gjordes också en rättsmedicinsk utredning av dödsorsak. Regionförvaltningsverket och Valvira var inte medvetna om händelsen.

Enligt lagen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården styr och övervakar Valvira



Harjavalta sjukhus.

de yrkesutbildade personerna inom hälso- och sjukvården på riksnivå och medan regionförvaltningsverket leder och övervakar deras verksamhet inom sitt verksamhetsområde. Med tanke på denna uppgift är det enligt BJO viktigt att tillsynsmyndigheterna inom hälso- och sjukvården får information om händelser som äventyrar patientsäkerheten så att man i större utsträckning kan informera verksamhetsenheterna inom hälso- och sjukvården om riskerna och metoderna för att förbygga dem.

I Sverige och Norge ska allvarliga skadehändelser anmälas till tillsynsmyndigheterna inom hälso- och sjukvården. BJO konstaterade att det system som föreskrivs i socialvårdslagen i Finland till vissa delar påminner om de nordiska systemen. En person som är anställd inom socialvården ska enligt lagen utan dröjsmål meddela den person som ansvarar för verksamheten om han eller hon vid skötseln av sina uppgifter lägger märke till eller får kännedom om ett missförhållande eller en uppenbar risk för ett missförhållande vid tillhandahållandet av socialvård för klienten. Den person som tar emot en anmälan ska vidta åtgärder för att rätta till missförhållandet eller avvärja risken för ett uppenbart missförhållande. Personen ska trots sekretessbestämmelserna underrätta regionförvaltningsverket om ärendet, såvida missförhållandet eller risken för ett uppenbart missförhållande inte åtgärdas utan dröjsmål.

BJO föreslog att SHM vidtar åtgärder för att utreda om det är motiverat att komplettera lagstiftningen så att verksamhetsenheter inom hälso- och sjukvården ska anmäla en händelse som allvarligt äventyrat patientsäkerheten till tillsynsmyndigheterna inom hälso- och sjukvården. BJO bad ministeriet meddela vilka åtgärder som vidtagits före den 30 oktober 2021 (8066/2020*).

Utläggning av uppgiften att behandla ett patientskadeärende

Enligt BJO innebar Patientförsäkringscentralens praxis att skanna handlingar till en utomstående privat aktör subdelegering av en offentlig förvaltningsuppgift, som enligt den vedertagna tolkningen av grundlagen ska regleras i lag. För närvarande finns det inga bestämmelser om detta i lagen. Frågan har inte heller uppmärksamats i den nya patientförsäkringslagen som trädde i kraft i början av 2021.

BJO ansåg att Patientförsäkringscentralen och SHM utan dröjsmål ska vidta åtgärder för att rätta till rättsläget. BJO bad centralen och ministeriet meddela vilka åtgärder hans framställning har gett anledning till (4557/2019).

SHM meddelade att man inleder en lagberedningsprocess för att rätta till rättsläget.

Nationella grunder för överlämnande av hjälpmedel i medicinsk rehabilitering

Enligt BJO var den nationella anvisningen om grunderna för utlämnande av hjälpmedel i medicinsk rehabilitering i regel nödvändig och motiverad, eftersom den bidrog till att förenhetliga praxisen för överlämnande av hjälpmedel och således hade en viktig betydelse för jämlikheten bland dem som behövde hjälpmedel.

BJO ansåg det vara motiverat att man i anvisningarna uttryckligen nämner att det efter individuell prövning och vid behov är möjligt att som hjälpmedel för medicinsk rehabilitering överläta även andra redskap än sådana som omfattas av tillämpningsområdet för direktivet om medicintekniska produkter, förutsatt att den som överlä-

ter hjälpmedlet försäkrar sig om att personen kan använda anordningen på ett säkert sätt.

Till den del anvisningarna inte gav utrymme för att beakta det individuella behovet hos den som behöver hjälpmedlet, stred anvisningarna enligt BJO mot lagstiftningen. Så var fallet till exempel då man i anvisningarna schematiskt uteslöt vissa hjälpmedel från hjälpmedlen för medicinsk rehabilitering. BJO ansåg det nödvändigt att SHM på nytt bedömer bland annat anvisningarnas så kallade kategoriska förbud, enligt vilka vissa hjälpmedel över huvudtaget inte överlämnas som hjälpmedel för medicinsk rehabilitering. Enligt BJO var det till dessa delar motiverat att ändra anvisningarna så att de beaktar det individuella behovet hos den som behöver hjälpmedlet. Det var också motiverat att komplettera anvisningarna genom att lägga till exempel som stöder individuell prövning.

BJO delgav SHM sin uppfattning. BJO bad ministeriet meddela vilka åtgärder hans uppfattning hade föranlett (1067/2019* och 2295/2019*).

SHM meddelade att ministeriet uppdaterat handboken och att den skulle publiceras den 25 augusti 2020. I den uppdaterade handboken beskrivs författningsgrunden för överlåtelse av hjälpmedel närmare. Bland annat har punkter som tolkats som kategoriska förbud slopats och i stället betonas individuell prövning vid överlåtelse av hjälpmedel. Enligt meddelandet kunde man dock inte ännu finslipa alla behov av ändring man blivit medveten om och en del av de ärenden som linjerats upp förutsätter en längre beredningstid.

Komplettering av det riksomfattande tillsynsprogrammet för social- och hälsovården

Enligt BJO tryggar en lagenligt ordnad och fungerande distribution av förbrukningsartiklar och tillsynen över distributionen tillgodoseendet av tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster enligt grundlagen. Valvira hade den 11 mars 2020 publicerat ett riksomfattande tillsynsprogram för social- och hälsovården för 2020–2023. I del III av tillsynsprogrammet granskas eventuella tillsynsobjekt under de närmaste åren och presenteras

riktlinjer för tillsynen för de kommande åren under tillsynsprogramperioden.

BJO föreslog att Valvira och regionförvaltningsverken övervakar distributionen av förbrukningsartiklar på det sätt som de anser ändamålsenligt. BJO delgav Valvira sin framställning och bad Valvira meddela även regionförvaltningsverken om hans uppfattning. BJO bad Valvira meddela honom senast den 31 mars 2021 vilka åtgärder hans framställning har gett anledning till (6877/2019).

I en annan framställning om komplettering av det riksomfattande tillsynsprogrammet konstaterade BJO följande.

Det finns brister i servicesystemet, särskilt när det gäller stödet för unga som uppför sig aggressivt och använder rusmedel samt tillgången till missbrukar- och mentalvårdstjänster. Barnskyddet får ofta lappa bristerna i den ungdomspsykiatriska vården. Tjänsterna inom den psykiatriska avdelningsvården och den långvariga rehabiliterande psykiatriska vården har minskat och avdelningsvård har ändrats till korta krisperioder. Man kan inte i tillräcklig grad svara mot behoven hos barn och unga som använder rusmedel med de nuvarande servicestrukturerna och den nuvarande praxisen.

Vid en inspektion i hemmet Pohjolakoti fick BJO kännedom om att de tjänster som tillhandahölls unga för avvänjning av rusmedel var helt otillräckliga till exempel i Norra Finland. De vanliga psykiska sjukdomarna som kopplas till unga missbrukare är beteende- och trostssymtom, depressions- och ångestsymtom samt aktivitets- och uppmärksamhetsstörning. Missbrukare upplevs som besvärliga patienter på grund av att de ofta är aggressiva och beter sig osakligt. Depression är vanligt bland unga som använder droger och depressionssymtomen förekommer ofta parallellt med beteendestörningar.

I det riksomfattande tillsynsprogrammet konstateras att ”Valvira utredde år 2019 tillgodoseendet av rättigheterna för placerade barn och unga och deras tillgång till barn- och ungdomspsykiatriska tjänster. Utredningen gjordes genom en enkät som skickades till enheter för vård utom hemmet. Brister förekommer fortfarande. Brister uppdagades särskilt i möjligheterna att nå den so-

cialarbetare som ansvarar för barnets angelägenheter, den kommunala tillsynen över enheter för vård utom hemmet, samt i ordnandet av barn- och ungdomspsykiatrisk vård. De regionala skillnaderna var stora. Resultaten visar att det är ändamålsenligt att fortsätta med tillsynen över denna servicehelhet.”

BJO föreslog att Valvira i det riksomfattande tillsynsprogrammet ska inkludera också en utredning av ordnandet av och tillgången till missbrukartjänster för barn och unga som placerats i vård utom hemmet. BJO bad Valvira meddela honom senast den 31 mars 2021 vilka åtgärder hans framställning har gett anledning till (8501/2020).

Spärrmarkering och kanta.fi-tjänsten

Enligt nuvarande praxis kan barnets ena vårdnadshavare inte se barnets uppgifter på Mina Kanta-sidor om barnets andra vårdnadshavare har en spärrmarkering. BJO ansåg det vara problematiskt att bristerna i datasystemen begränsar uträttandet av ärenden för någon annan på Mina Kanta-sidor och därigenom begränsar den andra vårdnadshavarens rätt att få uppgifter om barnets hälsa. Uppgifterna på Mina Kanta-sidor omfattas av spärrmarkering eftersom man via barnets journalhandlingar kan se sådana uppgifter som omfattas av spärrmarkering om ett barn eller den andra vårdnadshavaren, som har spärrmarkering.

Enligt de uppgifter BJO fått beror begränsningarna i Mina Kanta delvis på begränsningar i de uppgifter som sparats i de nationella grunddatagren, till exempel befolkningsdatasystemet. Varken befolkningsdatasystemet och därigenom inte heller tjänsten Suomi.fi-fullmakter ger information om för vilket ändamål spärrmarkering har sökts. Om denna information fanns att tillgå skulle man i en del fall av spärrmarkering kunna tillåta att vårdnadshavaren uträttar ärenden.

BJO konstaterade att en spärrmarkering skyddar hälsan och säkerheten för en person som beviljats spärrmarkering eller dennes familj. En spärrmarkering kan göra det svårare för den person spärrmarkeringen gäller att sköta sina ärenden hos olika myndigheter. I praktiken kan spärrmarkeringens konsekvenser för uträttandet av

ärenden vid myndigheter också beröra den andra vårdnadshavaren till ett barn man har gemensam vårdnad om, såvida det finns risk för att de uppgifter som ska skyddas avslöjas genom detta. I en sådan situation måste man samordna skyddet av säkerheten för den vårdnadshavare barnet bor hos och den andra vårdnadshavarens rätt att få information och delta i vårdnaden om barnet. En spärrmarkering kan dock inte utan grund begränsa den andra vårdnadshavarens tillgång till uppgifter om barnet.

Enligt BJO begränsar det faktum att uppgifterna finns tillgängliga via Mina Kanta inte patientens eller dennes lagliga företrädares rätt att i enlighet med gällande lagstiftning granska eller få uppgifter från hälsovårdsenheten. BJO ansåg att det är viktigt att utveckla tjänsten Suomi.fi och befolkningsdatasystemet så att man kan identifiera situationer där uppgifter kan lämnas ut till den andra vårdnadshavaren trots spärrmarkeringen. BJO betonade betydelsen av samarbete mellan olika myndigheter och delgav Folkpensionsanstalten (FPA), Institutet för hälsa och välfärd (THL) och Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata sin uppfattning (3856/2019*).

Förhållandena vid behandling av en patient i palliativ vård

Enligt ställföreträdaren för BJO var det inte lämpligt att placera patienterna i ett trångt patientrum för tre personer på avdelning 6 B på Triangelsjukhuset inom samkommunen för Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt (HNS). Klaganden hade placerats i det ifrågavarande rummet där en av patienterna dog; i rummet fanns ingen fred varken för den döende eller för den döendes närstående.

Ställföreträdaren för BJO konstaterade att man förfarit i enlighet med HNS chefsöverläkares anvisningar genom att låta bli att flytta en patient som beräknades avlida inom ett dygn till en annan vårdinrättning och att patienten placerades på vårdavdelningen. Det var däremot olämpligt att man på grund av en mer exceptionell rusning än normalt inte kunde ordna ett enkelrum eller något annat utrymme som med tanke på integritet och lugn var lämpligt för en döende patient. Det-

ta ledde i sin tur till ett annat olämpligt förfarande, då man när den döende patientens dödsstund närmade sig blev tvungen att be klaganden och en annan patient flytta sig till en dagsal i korridorerna på avdelningen och vänta där i flera timmar. Förfarandet tryggade inte den döende patientens, klagandens eller den tredje patientens rätt till tillräckliga hälsovårds- och sjukvårdstjänster enligt grundlagen eller till hälso- och sjukvård av god kvalitet och människovärdigt bemötande enligt patientlagen.

Enligt ställföreträdaren för BJO hade avdelningen inte tillgång till sådana i hälso- och sjukvårdslagen avsedda ändamålsenliga lokaler för vård av patienter som placerats där. Ställföreträdaren för BJO konstaterade att detta i fråga om patienter i palliativ vård kunde påverkas av den brist på vårdplatser som reserverats för detta ändamål som råder inom hela HNS område liksom även på riksomfattande nivå. Ställföreträdaren för BJO konstaterade att det av handlingarna inte framgick om avdelningens rum för sömnundersökning skulle ha varit ett sådant i chefsöverläkarens anvisning avsett annat lämpligt utrymme där den döende patienten kunde ha placerats och om man övervägde att placera den döende patienten i detta rum. Ett sådant resonemang skulle enligt ställföreträdaren för BJO ha varit motiverat.

Ställföreträdaren för BJO konstaterade att HNS måste ordna ett sådant antal vårdplatser för patienter i palliativ vård som motsvarat behovet även i rusningssituationer. Hur man reserverar och ordnar platser för palliativ vård vid rusning framgick inte av chefsöverläkarens anvisningar. Ställföreträdaren för BJO konstaterade att det var nödvändigt att komplettera anvisningarna till dessa delar. Ställföreträdaren för BJO delgav HNS sin uppfattning om att förfarandet var felaktigt. Ställföreträdaren för BJO bad sjukvårdsdistriktet meddela vilka åtgärder hans uppfattning föranlett. Ställföreträdaren för BJO sände sitt beslut för kännedom även till SHM (3110/2019*).

HNS tackade ställföreträdaren för BJO för handledningen om ordnande av vård av palliativa patienter. HNS meddelade att sjukvårdsdistriktet kompletterar chefsöverläkarens anvisning så att det framgår hur man reserverar och ordnar platser för palliativ vård även i rusningssituationer.

Vård av patient med kronisk smärta på jouten

Enligt BJO var det HNS uppgift att se till att HNS smärtklinik hade tillräckliga resurser för att svara på förekomsten av svår långvarig smärta och antalet remisser.

BJO ansåg det vara otillfredsställande att en patient som lider av kronisk smärta och vars smärta förvärras akut på grund av brister i ordnandet av vården kan lämnas utanför den i grundlagen tryggade rätten till oundgänglig omsorg och tillräckliga hälsovårds- och sjukvårdstjänster. BJO kunde inte ta ställning till på vilket sätt vården av dessa patienter borde ordnas. Styrningen av ordnandet av hälso- och sjukvårdstjänster hör inte till laglighetsövervakarens uppgifter. BJO konstaterade att det inte fanns enhetliga grunder för vården eller separata nationella vårdrekommendationer för behandling av akut försämring av smärtorna hos patienter med långvarig smärtsjukdom.

Den i grundlagen föreskrivna skyldigheten för det allmänna att trygga tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna innebär också en skyldighet att försäkra sig om att människors rätt till hälso- och sjukvårdstjänster tillgodoses. För att säkerställa att dessa rättigheter tillgodoses förutsätts enligt BJO att hälso- och sjukvårdstjänsterna övervakas.

BJO delgav SHM sin uppfattning om bristerna i ordnandet av vård i samband med akuta försämringsfaser hos patienter med långvarig smärtsjukdom. BJO bad ministeriet att senast den 31 mars 2021 meddela vilka åtgärder hennes uppfattning eventuellt har föranlett. BJO delgav HNS sin uppfattning om HNS uppgift att se till att smärtkliniken har tillräckliga resurser för att svara på förekomsten av svår långvarig smärta och antalet remisser (5975/2019*).

EGNA INITIATIV

Behandling av fotografier som tagits av en patient

JO utredde på eget initiativ hur saklig och lagenlig HNS praxis för behandling, lagring och arkivering av fotografier som tagits av klaganden är. Den kla-

gande vårdades på den plastikkirurgiska kliniken vid Jorvs enhet vid Helsingfors universitetscentralsjukhus (HUCS) under 2012–2014. De kliniska fotografier som då togs av patientens bröst och underkropp sparades elektroniskt med identifikationsuppgifter, separat från patientregistret, i AV-centralens lagringssystem vid Jorvs sjukhus. Detta gjordes eftersom man på sjukhuset med tanke på såväl den klagandes som andra plastikkirurgiska patienters integritet inte ville spara kliniskt viktiga fotografier i Impax-systemet, där bland annat röntgenbilder kan ses som en del av den elektroniska patientjournalen. Det fanns inga sådana logguppgifter om bilderna som lagen förutsätter.

JO konstaterade att de kliniska fotografier av klaganden och andra plastikkirurgiska patienter som lagrats elektroniskt med identifikationsuppgifter i AV-centralens lagringssystem utgjorde ett sådant personregister som avses i personuppgiftslagen. Tillämpningen av personuppgiftslagen förutsatte inte att personuppgifterna skulle ha ordnats som ett register, utan en förutsättning för tillämpningen var att personuppgifter behandlades automatiskt.

Enligt JO kunde kliniska fotografier som sparats i AV-centralens lagringssystem med patienternas identifikationsuppgifter logiskt anses ha ingått i HNS patientregister på grund av samma användningsändamål (vård av patienten), även om fotografierna förvarades separat från patientregistret. Av handlingarna framgick inte att det skulle ha gjorts någon registerbeskrivning över det personregister som de kliniska fotografierna utgjorde, vilket borde ha gjorts enligt personuppgiftslagen.

JO konstaterade att patientuppgifter hör till kärnområdet för det skydd för privatlivet som tryggas i grundlagen. Behandling av uppgifter som sker utom räckhåll för individens rätt till information och möjligheter att påverka kan äventyra patientens integritetsskydd. Enligt JO hörde det till HNS skyldigheter som personuppgiftsansvarig att informera patienterna om att de kliniska fotografierna behandlades i AV-centralens lagringssystem. JO ansåg att den personuppgiftsansvariges skyldighet att informera också omfattar att ombesörja att patienten kan få information om hur han eller hon kan utnyttja sin rätt till insyn enligt per-

sonuppgiftslagen i fråga om fotografier som lagras separat från patientregistret.

JO konstaterade att personuppgiftslagen inte uttryckligen innehåller några bestämmelser om när personuppgifter och behandlingen av dem ska skyddas genom användarspecifik användarkontroll.

Enligt JO måste lagen om elektronisk behandling av klientuppgifter inom social- och hälsovården (klientuppgiftslagen) tillämpas på behandlingen av kliniska fotografier som sparats med patienternas identifikationsuppgifter i AV-centralens lagringssystem, eftersom det var fråga om elektronisk behandling av patientuppgifter. Med patientuppgift avses i klientuppgiftslagen uppgifter om en patient som ingår i en journalhandling enligt patientlagen. Enligt förordningen om journalhandlingar ingår fotografier av en patient i journalhandlingarna.

JO konstaterade att patientens rätt till logguppgifter är en central rättighet med vars hjälp patienten kan bedöma om hans eller hennes uppgifter har behandlats lagligt och på behörigt sätt. På basis av rätten att få information om logguppgifter kan patienten vid behov vidta åtgärder om han eller hon misstänker att hans eller hennes uppgifter har behandlats lagstridigt eller på något annat otillbörligt sätt. Utan denna rättighet är patientens möjligheter att försäkra sig om att hans eller hennes uppgifter behandlas på behörigt sätt ringa.

JO konstaterade att det i AV-centralens lagringssystem inte fanns något loggregister där den klagande eller andra plastikkirurgiska patienter om de så önskade kunde ha fått logguppgifter om vem som har använt uppgifter om dem eller till vem sådana uppgifter har lämnats ut samt grunden för användningen eller utlämnandet. Uppföljning av användningen och utlämnandet av patientuppgifter är en central förutsättning för att patientens integritetsskydd ska tillgodoses och för övervakningen av hur uppgifterna används.

Den skyldighet som tillhandahållare av hälso- och sjukvårdstjänster har att föra loggregister enligt lagen om klientuppgifter har varit i kraft senast från och med den 1 september 2014. JO ansåg att HNS försummade sin lagstadgade skyldighet att ordna uppföljning av användningen och utlämnandet av patientuppgifter, det vill säga klinis-

ka fotografier, i AV-centralens lagringssystem på det sätt som förutsatts i lagen om klientuppgifter mellan september 2014 och juni 2017.

De kliniska fotografierna av den klagande sparades i AV-centralens lagringssystem separat från patientregistret och andra tillhörande patientdatasystem. Endast en del av de kliniska fotografier som tagits av den klagande arkiverades utskrivna i en pappersjournal. Detta ledde till att patientuppgifterna om den klagande var splittrade. JO konstaterade att de kliniska fotografier som tagits av den klagande inte var en sammanhängande del av patientuppgifterna om den klagande så att man hade tillgång till och de kunde användas som en del av dessa.

Enligt JO var anvisningen av avdelningssköterskan vid operationssalen vid Jorvs sjukhus inte lagenlig till den del att anvisningen lät förstå att en patient som är sövd kunde fotograferas utan dennes medvetna samtycke. JO ansåg att det var nödvändigt att ändra anvisningarna till dessa delar.

JO konstaterade att HNS hade gett en mycket bristfällig utredning i ärendet, vilket hade försvärat undersökningen av ärendet.

JO gav med tanke på framtiden HNS en anmärkning om försummelse av den lagstadgade skyldigheten att föra logg. JO delgav HNS sin uppfattning om den personuppgiftsansvariges skyldigheter enligt personuppgiftslagen, patienthandlingarnas enhetlighet och användbarhet samt anvisningarna om fotografering av patienter. JO delgav HNS sin uppfattning om bristerna i sjukvårdsdistriktets utredning. Samtidigt fäste JO med tanke på framtiden HNS uppmärksamhet vid dess skyldighet att ge en sådan tillräcklig utredning som justitieombudsmannen begärt och som är nödvändig för att utreda laglighetsövervakningsärendet (1445/2018*).

Utevistelse för patient i psykiatrisk sjukhusvård

Vid en inspektion på Gamla Vasa sjukhus upptäcktes att en patient som länge varit isolerad på mottagningen för kvinnor hade fått vistas utomhus i genomsnitt en gång i månaden under en uppföljningsperiod på två år och nio månader. JO undersökte på eget initiativ patientens möjlighet

att vistas utomhus samt omständigheterna och grunderna i anslutning till detta.

JO betonade vikten av daglig utevistelse för patienten som en del av den hälso- och sjukvård av god kvalitet som avses i patientlagen. Enligt JO borde vårdpersonalen uppmuntra patienter som får psykiatrisk sjukhusvård att vistas utomhus. Det är också viktigt att följa upp hur utomhusvistelsen genomförs för varje patient. Vistelse utomhus ska inbegripas i patientens vårdplan.

I samband med att patientens vårdplan sågs över hade man som mål för vården angett ett så bra och högklassigt liv som möjligt i de begränsade förhållandena på avdelningen. JO konstaterade att utomhusvistelse upprepade gånger hade antecknats som en del av detta mål, men det knappa genomförandet ledde inte till aktiva försök med olika alternativ.

JO bedömde att avdelningens strukturella faktorer var den viktigaste orsaken till att patienten, som var lättskrämmd och reagerade våldsamt på yttre stimuli, vistades så lite utomhus. Patientens utevistelser mångdubblades efter att patienten bytt avdelning. Av anteckningarna i journalhandlingarna framgick inte hur ofta patienten erbjöds möjlighet att vistas utomhus. JO konstaterade att patientens vägran att vistas utomhus borde ha antecknats i journalhandlingarna i enlighet med förordningen om journalhandlingar.

I likhet med Valvira konstaterade JO att man också i fråga om en kroniskt sjuk patient som reagerar dåligt på vård och rehabilitering bör fästa uppmärksamhet vid tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och en människovärdig vård samt aktivt pröva olika alternativ för att ordna vården. Nu tog det flera år innan det skedde en positiv förändring för patienten i fråga. Enligt en bedömning i efterhand borde man ha övervägt och planerat olika möjligheter till avdelningsarrangemang för patienten tidigare än vad man gjorde samt även ha gjort behöriga anteckningar om detta övervägande i vårdplanen. JO ansåg att patientens rätt till vård av god kvalitet enligt patientlagen inte tillgodosågs i fråga om vistelse utomhus.

JO delgav Gamla Vasa sjukhus sin uppfattning om att patientens vistelse utomhus var otillräcklig. Samtidigt fäste JO sjukhusets uppmärksamhet



vid att det är viktigt att som en del av en god vård vistas utomhus (2822/2018*).

Rumstillsyn och så kallad korridorterapi

JO utredde på eget initiativ användningen av patientrum med övervakningskamera, så kallade rum för rumstillsyn, på avdelningarna M1, M2, M3 och U1 vid Gamla Vasa sjukhus.

JO konstaterade att mentalvårdslagen inte innehåller några särskilda bestämmelser om i hurdant utrymme en patient kan isoleras. Enligt regeringens proposition om ändring av mentalvårdslagen avses med isolering att en patient stängs in antingen i sitt eget rum eller i ett annat låst utrymme. Enligt JO kan en patient alltså mot sin vilja också isoleras i ett rum för rumstillsyn om den i mentalvårdslagen föreskrivna förutsättningen för isolering uppfylls. JO konstaterade att rummet för rumstillsyn, som liknade ett vanligt patientrum i så stor utsträckning som möjligt, var ett lämpligt, säkert och människovärdigt utrymme för isolering av patienten. Han ansåg att iso-



Övervakningskameror i allmänna utrymmen och dörren till isoleringsrummet i Gamla Vasa sjukhus.

lering av patienten i ett sådant utrymme innebär hälso- och sjukvård av god kvalitet. Det var också ett förfarande i enlighet med proportionalitetsprincipen.

I rummet för rumstillsyn användes kameraövervakning endast när patienten isolerades mot sin vilja i enlighet med mentalvårdslagen. Endast då var dörren till rummet också låst. JO ansåg att förfarandet var motiverat och ändamålsenligt. JO konstaterade precis som Valvira att kameraövervakningen i isoleringsrummet ska genomföras både på tillräckliga grunder ur ett övervakningsperspektiv och med en ljudförbindelse som tekniskt fungerar i båda riktningarna. Under isoleringen ska särskild uppmärksamhet fästas vid övervakningen av och omsorgen om patienten. Av sjukhusets utredning framgick inte om rummen för rumstillsyn utöver kameraövervakningen även var utrustade med ljudförbindelse i båda riktningarna.

JO ansåg att det var nödvändigt att ge vårdpersonalen anvisningar om användningen av rummen för rumstillsyn, som hade flera användningsändamål, samt att även informera patienterna och deras anhöriga om användningen av rummen. JO betonade vikten av att i enlighet med förordningen om journalhandlingar göra nödvändiga och till sin omfattning tillräckliga anteckningar i journalhandlingarna om användningen av ett rum för rumstillsyn för varje patient.

På sjukhuset tillämpades inte ”korridorterapi” eller en term med den lydelsen. Uttrycket, som användes av vissa patienter, hänvisade till en vårdpraxis enligt vilken patientrummen på vissa slutna avdelningar i regel var låsta under cirka två timmar på morgonen och cirka tre timmar på eftermiddagen, eftersom man önskade att patienterna skulle delta i sjukhusets olika terapiformer och även i övrigt växelverka med både andra patienter och vårdpersonalen. Man övervägde separat för varje patient huruvida dörren kunde låsas.

JO konstaterade att han i egenskap av laglighetsövervakare inte hade skäl att ifrågasätta de i utlåtandena från Valvira och dess permanenta sakkunniga presenterade medicinska uppfattningarna om att så kallad korridorterapi kan höra till en god vård av en patient med schizofreni som tenderar att dra sig undan. Enligt JO var det inte fråga om och kunde inte heller vara en schematisk praxis, utan låsningen av dörren till patientrummet övervägdes separat för varje patient. Om patientens fysiska eller psykiska tillstånd krävde tillträde till rummet eller om patienten ur ett vårdmässigt perspektiv ansågs ha nytta av att komma in i rummet eller om patienten till exempel behövde lugn och ro på grund av studier, låstes inte dörren till patientens rum. JO ansåg att detta förfarande var motiverat och ändamålsenligt.

JO konstaterade som Valvira att man som en del av varje patients individuella vårdplan kan komma överens med patienten om deltagande i rehabiliterande funktioner och andra aktiviteter på avdelningen. Som en del av vårdplanen är det samtidigt möjligt att för varje patient komma överens om att låsa rummet i situationer där förfarandet anses stödja patientens engagemang i att följa vårdplanen.

JO delgav Gamla Vasa sjukhus sin uppfattning om användningen av rummen för rumstillsyn och låsningen av dörrarna till patienternas rum samt bad sjukhuset meddela honom vilka åtgärder hans uppfattning hade föranlett (2823/2018*).

Tf. ledande läkaren vid Gamla Vasa sjukhus meddelade följande: Läkaren hade diskuterat JO:s beslut och innehållet i det vid ett läkarmöte med de läkare som arbetade på sjukhuset. Beslutet hade skickats för kännedom till alla läkare, överskötare och avdelningsskötare på sjukhuset med anvisningar om att de

ska bekanta sig med innehållet i beslutet samt informera om och diskutera ärendet bland sin egen vårdpersonal.

I sjukhusets rum för rumstillsyn finns ingen ljudförbindelse som fungerar i båda riktningarna. En sådan förbindelse finns i de egentliga isoleringsrummen i M-byggnaden från 2009, men inte i isoleringsrummen i U-byggnaden som slutfördes i början av 1990-talet eller i A-byggnaden från 1800-talet. Rummen för rumstillsyn används i regel som vanliga patientrum, varvid patienten inte är isolerad enligt mentalvårdslagen och inte heller är föremål för kameratövervakning.

Sjukhusets arbetsgrupp för självbestämmanderätt har fått i uppgift att utarbeta anvisningar för användningen av rum för rumstillsyn, informationen om denna till patienter och deras anhöriga samt journalanteckningar i samband med användningen av rum för rumstillsyn. Sjukhuset håller också på att inleda ett projekt för planeringen av en ny sjukhusbyggnad. I sjukhusbyggnaden i fråga kommer avdelningar för patienter med mer krävande vårdberoende att placeras. Sjukhuset beaktar JO:s uppfattning om isoleringsrum och rum för rumstillsyn då de nya planerna utarbetas samt i samband med renoveringen av de befintliga sjukhusbyggnaderna.

JO:s ståndpunkt om korridorterapi har delgivits läkarna samt cheferna för vårdarbetet och avdelningarna. Hittills har inte alla patienter berörts av att patientrummet låsts i ett par timmar på förmiddagarna och eftermiddagarna så att patienten tillbringar denna tid bland andra på avdelningen, i terapiarbete eller andra aktiviteter i anslutning till vården. När ett sådant beslut fattats har man beaktat patientens psykiska och fysiska situation samt till exempel orsaker i anslutning till hög ålder, studier eller andra orsaker som är relevanta i frågan om huruvida dörren ska låsas eller inte.

När Finland drabbades av COVID-19-pandemin i mars 2020 beslöt den pandemiarbetsgrupp som sjukhuset inrättat att man på sjukhusets avdelningar slopar praxisen att låsa dörrarna till patientrummen för att även på detta sätt minimera överflödiga närkontakter och därmed spridningen av smittsamma sjukdomar på sjukhuset. Situationen har nu pågått i nästan ett år och sjukhuset har samlat in erfarenheter av de positiva och negativa effekterna av att hålla dörrarna stängda och nu även av att hålla

dem öppna. Denna information kan utnyttjas när COVID-19-pandemin avtar och det är dags att avgöra om man ska återgå till denna praxis och, om man väljer att göra det, i vilken form. I det skedet blir det också aktuellt att ge närmare anvisningar i ärendet.

Patientvård

På basis av en inspektion av de psykiatriska avdelningarna vid Kajanalands centralsjukhus beslöt JO på eget initiativ att undersöka om vården av en patient varit ändamålsenlig.

JO ansåg att patientens vård inte genomfördes på ändamålsenligt sätt till den del att patienten under en lång tid bodde i ett isoleringsrum. Rummet uppfyllde vad gäller förhållanden och möbler inte förutsättningarna för en människovärdig och god vård.

JO konstaterade att ett DNR-beslut är ett sådant viktigt vårdbeslut som avses i patientlagen. Ett DNR-beslut hade fattats för patienten. När beslutet fattades hade patienten ingen laglig företrädare, nära anhörig eller närstående. Innan DNR-beslutet fattades borde man ha vidtagit åtgärder enligt lagen om förmyndarverksamhet i syfte att utvidga intressebevakningen så att beslutet kunde ha fattats med iakttagande av förfarandet enligt patientlagen.

Patienten fick tandvård 2002 och därefter följande gång 2018. Handlingarna innehöll anteckningar om patientens dåliga tandhygien samt om patientens vilja att äta efterrätter och sötsaker. Patientens behandlades även med läkemedlet klopazapin.

År 2018 konstaterades att patientens tänder var i dåligt skick och en specialisttandläkare ansåg att det förnuftigaste alternativet var att avlägsna patientens alla återstående tänder under allmän anestesi. JO ansåg att bedömningen av patientens behov av mun- och tandvård och vården inte genomfördes på ett sätt som motsvarade patientens behov eller på behörigt sätt. Med beaktande av den tid som gått mellan mun- och tandvårdstjänsterna samt informationen om tändernas skick och hygien ansåg JO att försummelsen var allvarlig. Eftersom patienten hade avlidit den 8 september 2020 ansåg JO att det inte längre var nödvändigt



Isoleringsrummet som användes som patientrum i Kajanalands centralsjukhus

att utreda patientens mun- och tandvård noggrannare.

JO ansåg det dock vara nödvändigt att man vid samkommunen för social- och hälsovård i Kajanaland (Kajanalands social- och hälsovård) mer allmänt utreder hur mun- och tandvården för patienter som får psykiatrisk institutionsvård genomförs. JO delgav Kajanalands social- och hälsovård sin uppfattning om det felaktiga förhållandet i samband med vården av patienten. JO bad samkommunen meddela vilka observationer och åtgärder som hade gjorts för att mer allmänt utreda hur mun- och tandvården för patienter i psykiatrisk institutionsvård genomförs (6074/2018).

Kajanalands social- och hälsovård meddelade följande: En undersökning av munhälsan, bedömning av vården och vårdplan för långtidspatienter som vårdas på en psykiatrisk avdelning görs på polikliniken för mun- och käksjukdomar vid Kajanalands centralsjukhus. Utifrån en konsultationsremiss från avdelningen kallar polikliniken för mun- och käksjukdomar patienten till polikliniken för att göra upp en undersöknings- och vårdplan. Om en vårdplan inte kan genomföras på en tandklinik inom primärvården och om patientens allmänna hälsotillstånd eller munhälsa kräver det kan mun- och tandvården jämte nödvändiga åtgärder i sin helhet göras på ovan nämnda poliklinik.

I fråga om psykotiska patienter är det utmanande att handleda och genomföra den rekommenderade dagliga vården som upprätthåller mun- och tand-

hälsan om patienten vägrar vård, betar sig förvirrat, är paranoid och/eller aggressiv vid vårdsituationen. Vårdåtgärderna ska genomföras inom de gränser som fastställs i vårdrekommendationerna, inom ramen för patientens självbestämmanderätt och samarbetsförmåga samt så att vårdpersonalens arbets-säkerhet tryggas. Med stöd av mentalvårdslagen kan tvångsmedel användas endast för att möjliggöra nödvändiga vårdåtgärder vid munsjukdomar som allvarligt hotar liv och hälsa, till exempel för att genomföra en åtgärd i anestesi.

Valviras förfarande

BJO undersökte på eget initiativ Valviras förfaringsätt i ärenden som hade överförts till ett anmärkningsförfarande och avgjorts i detta förfarande. Samtidigt utredde BJO också Valviras förfarande vid behandlingen av ett enskilt klagomålsärende. Valvira hade skickat ett svar till den klagande per e-post, på basis av vilket det hade förblivit oklart för klaganden om Valviras svar per e-post var ett beslut i ärendet eller om ärendet ännu var anhängigt.

BJO konstaterade att Valvira i avgörandet av klagomålsärendet och genom att skicka svaret per e-post handlade i strid med förvaltningslagen, lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (offentlighetslagen), Valviras arbetsordning och Valviras anvisningar. Av meddelandet som skickades per e-post framgick inte tydligt att det var fråga om ämbetsverkets avgörande genom vilket behandlingen av ärendet hade avslutats. Ärendet borde ha avgjorts på föredragning i enlighet med Valviras arbetsordning och anvisningar och svaret på klagomålet borde ha sänts till den klagande per post.

E-postsvaret kunde anses innehålla sekretessbelagd information enligt offentlighetslagen. I de högsta laglighetsövervakarnas och dataombudsmannens avgörandepraxis har det av hävd konstaterats att uppgifterna i ett vanligt oskyddat e-postmeddelande inte är skyddade för utomstående och att myndigheten inte kan inkludera sekretessbelagda uppgifter i ett okrypterat meddelande som den skickar till kunden.

BJO gav med tanke på framtiden Valvira en anmärkning för ett lagstridigt förfarande samt för ett förfarande som strider mot Valviras arbetsordning och anvisningar (2099/2019*).

Jäv för en medlem och suppleant i PALKO

JO utredde på eget initiativ jäv för en medlem och suppleant i tjänsteutbudsrådet för hälso- och sjukvården (PALKO). JO konstaterade att man i fråga om jäv för PALKO:s medlemmar och suppleanter tillämpar förvaltningslagens bestämmelser om jäv för tjänstemän.

Enligt JO kunde ett eventuellt jäv i det aktuella fallet grunda sig på en generalklausul i enlighet med 28 § i förvaltningslagen. Då ska det bedömas om samma person har deltagit i behandlingen av samma ärende i två olika egenskaper och i två olika organ och om detta utgör ett särskilt skäl som äventyrar personens opartiskhet.

Överläkaren, som är medlem i PALKO, och den forskningsprofessor som är överläkarens personliga suppleant utarbetade och undertecknade på Finohtas vägnar en utredning och tilläggsutredning som PALKO begärt av Finohta. Utredningen och tilläggsutredningen var viktiga handlingar vid behandlingen av ett utlåtandeärende vid PALKO. Överläkaren och forskningsprofessorn deltog i behandlingen av utlåtandeärendet och var närvarande vid behandlingen.

JO fäste uppmärksamhet vid att överläkarens och forskningsprofessorns utredning och tilläggsutredning inte var enbart förklarande, utan att man i dem hade tagit ställning till de frågor som PALKO gav ett utlåtande om. JO konstaterade också att det i utarbetandet av litteraturoversikten ingick val, bland annat redan i fråga om vilka undersökningar som ska tas med i översikten.

JO konstaterade att det i och för sig är sant att överläkaren och forskningsprofessorn på det sätt som konstateras i PALKO:s utredning i egenskap av medlemmar i rådet hade kunnat utföra samma arbete i samband med förberedelser inför ett möte och lämna uppgifterna muntligt eller skriftligt vid mötet. Med tanke på bestämmelserna om jäv skulle det dock ha funnits en avgörande skillnad

mellan ett sådant förfarande och det förfarande som nu tillämpades.

JO betonade att bestämmelserna om jäv tryggar det allmänna förtroendet för att varje person som deltar i avgörandet av ett ärende uttryckligen i egenskap av medlem i organet i fråga gör en objektiv, oberoende och kritisk bedömning av ärendet och det material som samlats in i ärendet. Om en medlem i organet redan har tagit ställning i frågan i en annan roll, kan det allmänna förtroendet för personens objektivitet, oberoende och kritiskhet som medlem i organet äventyras.

JO:s egen uppfattning var att överläkaren och forskningsprofessorn inte borde ha deltagit i behandlingen av ärendet vid PALKO då de hade gett en utredning och tilläggsutredning i ärendet i egenskap av tjänstemän vid THL:s Finohta-enhet. Enligt förvaltningslagen beslutar organet om jäv för medlemmar i ett kollegialt organ. JO ansåg att PALKO i vilket fall som helst borde ha tagit upp frågan till behandling och beslutat om eventuellt jäv för överläkaren och forskningsprofessorn. JO delgav PALKO sin uppfattning med tanke på framtiden (2854/2018*).

5.11.3 INSPEKTIONER

På grund av coronapandemin gjordes inga inspektioner vid verksamhetsenheterna inom hälso- och sjukvården under berättelseåret.

5.11.4 AVGÖRANDEN

OMFATTANDE HÄLSOUNDERÖKNING I ÅRSKURS 5

BJO konstaterade att ordnandet av skolhälsovårdens tjänster på det sätt som förutsatts i hälso- och sjukvårdslagen tryggar genomförandet av tillräckliga hälsovårds- och sjukvårdstjänster enligt grundlagen samt stödjer möjligheterna för familjen och andra som ansvarar för omsorgen om barnet att trygga barnets välbefinnande och individuella uppväxt.

Inom Helsingfors stads social- och hälsovårdssektor kunde man på grund av läkarbrist inte genomföra en omfattande hälsoundersökning för alla elever i årskurs fem så att förutom skolhälsovårdaren även skolläkaren skulle ha deltagit i undersökningen. I en situation där läkaren på grund av läkarbristen inte genomförde alla omfattande hälsoundersökningar fäste hälsovårdaren uppmärksamhet vid att utreda situationen för elever i behov av särskilt stöd.

BJO konstaterade att det är en lagstadgad tjänst inom skolhälsovården som omfattas av kommunens organiseringsansvar att i ett tidigt skede identifiera och stödja elevens behov av särskilt stöd eller undersökningar samt vid behov hänvisa eleven till fortsatta undersökningar och fortsatt vård. En sådan tjänst inbegriper också att följa och främja elevernas uppväxt och utveckling samt deras hälsa och välbefinnande enligt årsklass. Kommunen ska ordna återkommande hälsoundersökningar för alla som hör till en på förhand angiven årsklass samt hälsoundersökningar som utgår från individuella behov. Kommunen ska för elever ordna en hälsoundersökning i varje årskurs; i årskurs ett, fem och åtta ska undersökningen vara omfattande. En omfattande hälsoundersökning görs av en hälsovårdare i samarbete med en läkare.

Enligt lagen om planering av och statsunderstöd för social- och hälsovården har kommunen olika alternativa sätt att ordna sina uppgifter inom social- och hälsovården. Kommunen kan till exempel skaffa tjänster av en privat serviceproducent. För att förbättra situationen vad gäller skolläkare hade man i Helsingfors planer på att göra det möjligt för läkare på hälsostationer att arbeta deltid inom skolhälsovården. BJO ansåg att det var motiverat att genomföra planen.

Enligt grundlagen ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses. BJO konstaterade att denna skyldighet innebär att kommunen ska anvisa tillräckliga resurser för att ordna hälsovårds- och sjukvårdstjänster enligt grundlagen och inte kan åberopa bristfälliga resurser.

BJO ansåg att Helsingfors stads social- och hälsovårdssektor försummade sin lagstadgade skyldighet att ordna en omfattande hälsounder-

sökning för elever i årskurs fem på det sätt som förutsätts i lagen så att hälsovårdaren gör undersökningen i samarbete med läkaren.

BJO gav med tanke på framtiden stadens social- och hälsovårdssektor en anmärkning för försummelse av den lagstadgade skyldigheten. BJO bad social- och hälsovårdssektorn att senast den 28 februari 2021 meddela vilka åtgärder BJO:s framställning har gett anledning till (5065/2019*).

LÄKARINTYG FÖR KÖRKORTET

Keminmaa kommun hade köpt primärvårdstjänsterna vid hälsostationen av en privat serviceproducent, Mehiläinen Terveyspalvelut Oy. BJO konstaterade att utfärdandet av körkortsintyg är en lagstadgad uppgift som omfattas av kommunens organiseringsansvar. BJO ansåg att den klagandes rätt till tillräckliga hälsovårds- och sjukvårdstjänster som tryggas i grundlagen inte tillgodosågs, eftersom den klagande inte fick en tid till läkarmottagningen för att få ett körkortsintyg, utan ärendet hänvisades lagstridigt till den privata sektorn. Hänvisningen av klaganden till den privata sektorn berodde på att serviceproducenten hade bristfälliga anvisningar och att den personal som ansvarar för bedömningen av vårdbehovet hade fått otillräcklig introduktion.

BJO konstaterade att kommunerna med stöd av kommunallagen och lagen om planering av och statsunderstöd för social- och hälsovården kan fullgöra sin lagstadgade skyldighet att ordna social- och hälsovårdstjänster också genom att skaffa tjänster av privata serviceproducenter. Kommunen kan dock inte med stöd av dessa bestämmelser överföra sin skyldighet att ordna social- och hälsovårdstjänster på privata serviceproducenter.

BJO betonade att en kommun då den skaffar service av en privat serviceproducent enligt lagen om planering av och statsunderstöd för social- och hälsovården ska försäkra sig om att servicen motsvarar den nivå som krävs av motsvarande kommunala verksamhet. BJO konstaterade att kommunens skyldighet också omfattar att säkerställa att en privat serviceproducent iakttar principerna för god förvaltning enligt förvaltningslagen,

såsom serviceprincipen och principen om adekvat service.

Mehiläinen Länsi-Pohja Oy meddelade att bolaget förtydligar anvisningarna och effektiviserar introduktionen av den vårdpersonal som ansvarar för bedömningen av vårdbehovet. BJO ansåg detta vara ett nödvändigt och behörigt förfarande. BJO konstaterade att Keminmaa hälsocentral har skäl att försäkra sig om att anvisningarna är lagliga och ändamålsenliga och att personalen får tillräcklig introduktion i arbetet.

BJO delgav Keminmaa hälsovårdscentral och Mehiläinen Länsi-Pohja Oy sin uppfattning om att förfarandet strider mot lagen (5415/2019*).

PERMISSIONSPRAXIS VID EN NEUROLOGISK AVDELNING

Vid HNS Neurocentrum följde man en praxis enligt vilken ett multiprofessionellt team bedömer rehabiliteringspatientens funktionsförmåga innan patienten kan åka hem på permission från sjukhuset. BJO konstaterade att patientens begäran om permission skulle behandlas. Om läkaren ansåg att en permission inte var att rekommendera med tanke på patientens vård eller den på medicinska grunder bedömda funktionsförmågan och säkerheten, skulle läkaren motivera sin åsikt och tydligt delge patienten den. Begäran och motiveringarna ska antecknas i journalhandlingarna. De goda motiveringarna visar att frågan har behandlats korrekt och att avgörandet inte är godtyckligt.

BJO betonade att man även i konfliktsituationer ska sträva efter att vårda patienten i samförstånd med patienten och försöka nå samförstånd genom att diskutera. Om patienten kan fatta beslut och förstå konsekvenserna av sitt beteende och även efter diskussioner vill utnyttja sin självbestämmanderätt för att lämna sjukhuset, har vårdpersonalen ingen lagstadgad rätt att hindra honom eller henne. I ett sådant fall är noggranna anteckningar i journalhandlingarna viktiga också med tanke på vårdpersonalens rättsskydd.

BJO förstod att det inom den somatiska vården kan uppstå situationer där patientens liv eller hälsa äventyras om han eller hon lämnar sjukhuset. Även då ska man sträva efter samförstånd i

första hand genom att diskutera och informera patienten om vårdpersonalens motiverade syn på säkerhetsriskerna. I situationer där det är fråga om en direkt fara eller ett överhängande hot är det möjligt att det på grundval av nödvärn eller nödtillstånd finns en grundad anledning att hindra patienten från att lämna sjukhuset. BJO konstaterade att lagstiftningen om begränsningsåtgärder tyvärr fortfarande är bristfällig. Detta leder i praktiken till svåra situationer och oklarheter i beslutsfattandet om patientens rättigheter och säkerhet.

Klaganden hade dock nedsatt funktionsförmåga på grund av sjukdom, vilket försämrade klagandens förmåga att klara sig på egen hand och att röra sig utanför sjukhuset medförde därför risker för klagandens säkerhet. Enligt BJO borde en bedömning av klagandens förmåga att själv fatta beslut ha antecknats noggrant i journalhandlingarna. Enbart nedsatt förmåga att själv fatta beslut berättigar dock inte till att hindra patienten från att lämna vårdplatsen. Dessutom ska det bedömas om det var fråga om en situation där man enligt patientlagen bör höra patientens lagliga företrädare eller en nära anhörig eller annan närstående person före ett viktigt vårdbeslut i avsikt att utreda hurdan vård som bäst motsvarar patientens vilja. Sjukhusets personal har enligt patientlagen inte befogenheter att hindra en patient från att lämna vårdplatsen.

BJO konstaterade att om patienten genom att avlägsna sig från vårdplatsen riskerar att allvarligt äventyra sitt liv eller sin säkerhet, kan det som ett nödtillstånd vara berättigat att hindra personen från att lämna platsen. För att det då ska vara berättigat att begränsa rörelsefriheten, bör dock den risk eller det hot som ska avvärjas vara omedelbart.

I egenskap av laglighetsövervakare kunde BJO inte ta ställning till vårdpersonalens bedömning av patientens hälsotillstånd och funktionsförmåga och den därmed sammanhängande bedömningen av faran eller hotet för patientens hälsa eller liv. Att förbjuda den klagande från att avlägsna sig innebar dock ett ungefär en månad långt frihetsberövande, vars laglighet enligt Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna borde ha kunnat föras till domstol för prövning. Även om lagstiftningen till denna del

är bristfällig, borde den klagande ha hänvisats till rättshjälp. BJO delgav HNS sin uppfattning om att förfarandet var felaktigt (6590/2019*).

NARKOTIKASCREENING

BJO konstaterade att drogtestning av hälsovårdsskäl innebär en kränkning av patientens personliga integritet och integritetsskydd, och det ska enligt patientlagen vara medicinskt motiverat i varje enskild patientsituation. Man kan inte kräva att alla patienter schematiskt ska genomgå en undersökning, utan bedömningen ska ge utrymme för att beakta varje patients individuella situation.

Enligt BJO innebär patientens självbestämmanderätt att vården förutsätter patientens samtycke. Patienten har rätt att vägra all vård som planerats eller redan inletts för honom eller henne. Även när ett narkotikatest bedöms som en medicinskt motiverad åtgärd ska det ske i samförstånd med patienten och patienten ska ge sitt samtycke till det. Patienten ska också ges en redogörelse för frågor som gäller vården. 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. BJO ansåg att den information som den klagande fick om narkotikascreeningen var bristfällig och att vården inte genomfördes i samförstånd med klaganden på det sätt som avses i patientlagen.

HNS hade på basis av ett klagomål förbättrat informationen till patienten om laboratorieundersökningar. BJO ansåg att det finns skäl att ytterligare förtydliga den information som ges, i synnerhet om narkotikatestet görs före det första motagningsbesöket vid enheten. För att patienten ska kunna ge ett giltigt samtycke ska man i kallelsen eller på annat sätt informera honom eller henne noggrannare om vad som testas, orsaken till testningen, möjligheten att vägra genomgå testet och vad vägran innebär. BJO delgav HNS sin uppfattning om att förfarandet var felaktigt (361/2019).

FÖRHÅLLANDEN FÖR EN ISOLERAD PATIENT

BJO konstaterade att man i synnerhet inom psykiatrisk sjukhusvård oberoende av patientens vilja ska undvika sådana förfaringssätt som kan upplevas som nedvärderande för patienten. BJO hänvisade till patientlagen, enligt vilken patienten har rätt till vård och bemötande av god kvalitet. BJO ansåg att Pitkäniemi sjukhus därför skulle avstå från att använda sköljda mjölkburkar som dryckeskärl för isolerade patienter. Enligt sjukhuset hade sköljda mjölkburkar ansetts vara ett säkert vattenkärl på avdelningen. Nu hade dock användningen av sköljda mjölkburkar granskats och man sökte alternativ som var trevligare, men ändå säkra.

Enligt sjukhuset kunde det faktum att patienten inte fick ha telefon i isoleringsrummet åtminstone ibland grunda sig på samförstånd eller ett avtal med klaganden. BJO konstaterade att man i allmänhet har förhållit sig försiktigt till begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna på basis av samtycke, särskilt om samtycke begärs av en frihetsberövad person. Enligt BJO är en isolerad patient inte i den ställningen att patientens samtycke kan betraktas som genuint frivilligt. Man bör fatta ett överklagbart beslut om begränsning av en isolerad patients användning av telefon, åtminstone om begränsningen sker på personalens initiativ, såsom i den klagandes fall. Utan ett skriftligt beslut kunde BJO inte heller tillförlitligt bedöma om det fanns en lagenlig grund för åtgärden. Förfarandet var felaktigt. 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 delgav samkommunen för Birkalands sjukvårdsdistrikt sin uppfattning (1601/2020).

VÅRD AV ÄLDRE

BJO konstaterade att enheten för serviceboende med heldygnsomsorg inom samkommunen för social- och hälsovårdstjänster i Kymmenedalen (Kymsote) försummade sin i patientlagen och förordningen om journalhandlingar föreskrivna skyl-

dighet att göra nödvändiga och till sin omfattning tillräckliga anteckningar i journalhandlingarna om vårdlinjerna i vården av äldre. Enligt BJO borde det i journalhandlingarna ha gjorts anteckningar om huruvida den äldre personen med tanke på sin minnessjukdom själv hade förmåga att besluta om sin vård, om det tydliga innehållet i vårdlinjerna och de medicinska grunderna för dem samt om innehållet i samtalet med den äldre eller dennes anhöriga och ett eventuellt ställningstagande till vårdlinjerna.

BJO ansåg det vara en allvarlig försummelse att det i journalhandlingarna helt och hållet saknades anteckningar om begränsning av rörelsefriheten för den äldre personen. På grund av detta kunde Valvira inte alls bedöma begränsningsåtgärdernas ändamålsenlighet. Därför kunde BJO inte heller själv bedöma om begränsningsåtgärderna var ändamålsenliga i vården av den äldre och om de yrkesutbildade personer som deltagit i vården av den äldre personen hade förfarit på behörigt sätt i sin yrkesverksamhet. BJO gav med tanke på framtiden Kymsote en anmärkning för försummelse av en lagstadgad skyldighet (6784/2019).

LÄKARENS AGERANDE PÅ MOTTAGNINGEN

BJO hade i egenskap av laglighetsövervakare ingen orsak att ifrågasätta utlåtandet från överläkaren vid Helsingfors social- och hälsovårdssektor om att förskrivning av hormonbehandling i klimakteriet förutsätter bland annat en gynekologisk undersökning av patienten och att en sådan undersökning ingår i god vårdpraxis.

BJO konstaterade att klaganden enligt patientlagen hade rätt att vägra genomgå en gynekologisk undersökning, vilket klaganden också gjorde. Då borde man i mån av möjlighet ha vårdat klaganden i samförstånd med personen i fråga på något annat medicinskt godtagbart sätt. Den klagande avlägsnade sig dock från hälsocentralläkarens mottagning innan denne hann presentera alternativa vårdmetoder för den klagande.

BJO kunde inte försäkra sig om att den klagande hade fått en i patientlagen avsedd tillräcklig utredning om kontraindikationerna för hormonbehandlingen i klimakteriet och om de under-

sökningar, såsom en gynekologisk undersökning, som är nödvändiga innan läkaren kan ordinera läkemedlet i fråga. Av de anteckningar hälsocentralläkaren gjort i journalhandlingarna framgick inte om en sådan utredning hade getts till klaganden. BJO betonade den skyldighet läkaren har enligt förordningen om journalhandlingar att i journalhandlingarna göra anteckningar om upplysningar som enligt patientlagen getts patienten om omständigheter som hänför sig till vården. Om upplysningar inte har getts, ska orsaken till detta antecknas i journalhandlingarna. BJO konstaterade att patientens rätt att få information är av väsentlig betydelse för att främja öppenhet och konfidentialitet i förhållandet mellan patienten och läkaren. Informationens omfattning och innehåll ska bedömas enligt varje patients individuella behov av information.

BJO delgav hälsocentralläkaren sin uppfattning om att förfarandet var felaktigt. Samtidigt fäste BJO med tanke på framtiden hälsocentralläkarens uppmärksamhet vid att det är viktigt att beakta patientens rätt till information (5531/2019*).

5.11.5 HÄLSO- OCH SJUKVÅRDEN FÖR FÅNGAR

EGET INITIATIV

Vård och transport av en självdestruktiv fångpatient (kuva)

BJO utredde på eget initiativ vården och transporten av en självdestruktiv fångpatient.

Enligt BJO fanns det inom hälso- och sjukvården för fångar inga anvisningar om hur fången får sina läkemedel om denne anländer till fängelset vid en tidpunkt då ingen inom hälso- och sjukvården för fångar är närvarande. BJO ansåg det vara mycket viktigt att detta ärende ordnas. BJO beslöt att ännu utreda ärendet separat på eget initiativ (6590/2020).

Enheten för hälso- och sjukvård för fångar (VTH) meddelade att det för närvarande finns anvisningar om fortsatt civil medicinering i fängelset i VTH:s läkemedelsbehandlingsplan.

På Psykiatriska sjukhuset för fångar fanns en anvisning som gav en uppfattning om att sjukskötaren på något sätt skulle besluta om isolering. Enligt anvisningarna bedömer sjukskötaren fångens hälsotillstånd och ger därefter en rekommendation om fortsatt isolering. För att undvika missförstånd rekommenderade BJO att ordalydelsen i anvisningarna ändras så att den bättre motsvarar den roll en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården har då en person placeras avskilt. Samtidigt skulle det också förtydliga för de yrkesutbildade personerna vilken uppgift de har i denna process.

Enligt VTH:s meddelande har anvisningarna om granskning av fångar som bor avskilt uppdaterats.

BJO ansåg att avdelningsöverläkaren inte följde förordningen om journalhandlingar då avdelningsöverläkaren inte gjorde några anteckningar om konsultationen i journalhandlingarna eller annanstans. Uppenbarligen hade förfarandet godkänts på Psykiatriska sjukhuset för fångar eftersom sjukhusets överläkare ansåg att den konsulterande läkarens agerande var lämpligt. BJO ansåg det inte vara godtagbart att hälso- och sjukvårdsbestämmelserna om anteckningar i journalhandlingar inte följs inom hälso- och sjukvården för fångar. BJO ansåg att motiveringen till varför bestämmelserna inte följs (tidsmässiga resurser och förfarandets ändamålsenlighet) inte var lämplig. De bristfälliga anteckningarna försvårade utredningen av det aktuella ärendet.

Enligt VTH har man inom hälso- och sjukvården för fångar påmint ledningsgruppen om att den bör förankra anvisningarna om registrering av patientuppgifter i konsultationssituationer på fältet. Inom öppenvården har man redan tidigare kvitterat konsultationer.

På grund av självdestruktivitet och hallucinationer upprättade en läkare på polikliniken inom hälso- och sjukvården för fångar en B1-remiss till enheten i Åbo vid Psykiatriska sjukhuset för fångar. Som transportform valdes normal fångtransport, och hälso- och sjukvården kände till hur länge den skulle ta (fem dagar). Beslutet om transportform fattades av en läkare vid polikliniken.

BJO konstaterade att utgångspunkten i häktningenslagen är att en självdestruktiv häktad ska transporteras direkt till destinationen. Av en rapport om förebyggande av självmord som utarbetats vid Brottsföljdsmyndigheten framgår att transporten förutsätts ske antingen med ambulans eller i situationer där läkaren skrivit en B1-remiss eventuellt även med fängelsets bil. I rapporten har normal fängstransport inte ansetts vara ett alternativ.

BJO ansåg att det var problematiskt att hälso- och sjukvården för fångar och fängelset inte diskuterade transportformen. Utredningarna gav intryck av att den häktades självdestruktivitet inte ansågs vara allvarlig. BJO ansåg det å ena sidan vara förståeligt att man i fängelset litade på att poliklinikens läkare känner till häktningenslagen bestämmelser om detta och även anvisningarna i rapporten om förebyggande av självmord. BJO ansåg att detta ansvar låg hos hälso- och sjukvården för fångar. BJO konstaterade att man vid valet av transportform inte följde anvisningarna eftersom den häktade transporterades med fängstransport i stället för med separat transport. BJO ansåg att man i fråga om en självdestruktiv fånge eller då fången misstänks vara självdestruktiv alltid ska använda separat transport. Enligt BJO var det självmordsförsök den häktade hade gjort ett dygn tidigare en tydlig riskfaktor för självmordsrisk.

Enligt BJO var orsaken till att anvisningarna om transport av en självdestruktiv fånge inte följdes att den läkare som beslutat om transportformen inte var medveten om detta. BJO ansåg det vara viktigt att hälso- och sjukvården för fångar introducerar alla som arbetar inom hälso- och sjukvården för fångar i innehållet i rapporten om förebyggande av självmord. BJO ansåg det vara nödvändigt att läkare som arbetar inom hälso- och sjukvården för fångar – vare sig de är tjänsteläkare eller vikarierande läkare – känner till bestämmelserna i fängelse- och häktningenslagen till den del de har betydelse för deras arbete och det föreskrivs om deras rättigheter och skyldigheter.

BJO konstaterade att det fanns brister i informationsgången både inom hälso- och sjukvården för fångar och mellan fängelset och hälso- och sjukvården. Informationen om att en självdestruktiv häktad person transporteras från ett fängelse

till ett annat förmedlades inte mellan poliklinikerna. Därför besökte ingen inom hälso- och sjukvården i det mottagande fängelset fångpatienten. Av utredningen framgick att det var fråga om ett problem i anslutning till verksamhetskulturen. Man har undvikit rapportering mellan olika enheter eftersom responsen om den mottagande enheten inte alltid har varit positiv om den mottagande enheten upplever att ärendet är belastande och ökar dess arbetsmängd. Om detta saknades också anvisningar från hälso- och sjukvården för fångar.

Det var också tydligt att det rådde ovisshet om vad ett förvaltningsområde kan ge representanter för ett annat förvaltningsområde anvisningar om. I ärendet förblev det åtminstone oklart hur mycket hälso- och sjukvården för fångar och den övervakande parten diskuterade den häktades situation och i synnerhet transportsättet. Dels berodde dessa problem på att anvisningar saknades, dels var det fråga om en verksamhetskultur som man var medveten om åtminstone i den av hälso- och sjukvården för fångar inledda undersökningen av den allvarliga risksituationen.

BJO bad hälso- och sjukvården för fångar meddela vilka anvisningar eller verksamhetsmodeller den har utarbetat antingen ensam eller tillsammans med Brottsföljdsmyndigheten (2289/2018*).

Enligt hälso- och sjukvården för fångar har man nu utfärdat en separat anvisning om valet av form för fängstransporten. Inom hälso- och sjukvården för fångar har man utarbetat anvisningar för den rapport som ska ges vid förflyttning av patienter. Anvisningarna har redigerats så att de gäller alla situationer av förflyttning.

AVGÖRANDEN

Inspelning av diskussion mellan en patient och en läkare på mottagningen

En läkare vid hälso- och sjukvården för fångar förbjöd klaganden att spela in diskussionen på mottagningen. Enligt BJO har man i justitieombudsmannens laglighetsövervakning av hävd ansett att en myndighet inte har rätt att förbjuda en klient att spela in samtal när det är fråga om registrering av uppgifter i en klientsituation som personen

med tillstånd har kunnat få kännedom om och som klienten skulle få om de hade antecknats i handlingen.

Enligt BJO innebär enbart det att en person spelar in en diskussion med en myndighet inte i sig att förfarandet kränker integriteten hos dem som arbetar vid myndigheten. Blott misstanken om att information lämnas ut till utomstående eller att den på annat sätt finns tillgänglig för utomstående, räcker inte som grund för ett förbud (4615/2019*).

Bedömning av hälsotillståndet vid förordnande om isolering av fänge

I journalhandlingarna som gällde den klagande antecknade hälso- och sjukvården för fångar ”inget hälsomässigt hinder för avskildhet” vad gäller uppföljningen av den klagandes hälsotillstånd under tiden för straff i enrum. Denna standardmening som valdes av hälso- och sjukvården för fångar var enligt BJO ägnad att fördunkla särskiljandet och gränser vad gäller uppgifter mellan hälso- och sjukvården och den verkställande organisationen. BJO ansåg att det uttryck hälso- och sjukvården för fångar använde formulerades på ett sätt som kunde tolkas som ett ställningstagande om huruvida isoleringen kunde genomföras på basis av fångens hälsotillstånd. Den klagande hänvisade i detta avseende till ställningstagandet från Europeiska kommittén för förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (CPT) om ett besök i Finland 2008, enligt vilket vårdarna inte ska ombes försäkra sig om att fången är i ett sådant skick att han eller hon klarar av isolering.

BJO betonade att de anteckningar som görs i journalhandlingen om uppföljningen av hälsotillståndet hos en fånge som avtjänar straff i enrum ska beskriva fångens hälsotillstånd och eventuella förändringar som observerats i det samt effekter eller avsaknaden av sådana. I de anteckningar som görs om fångens hälsotillstånd i journalhandlingarna ska en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården inte ta ställning till förutsättningarna för att genomföra verkställighet eller förutsättningarna för fortsatt verkställighet. BJO bad häl-

so- och sjukvården för fångar att meddela om vilka handledningsåtgärder och andra åtgärder som vidtas i ärendet.

BJO fäste också uppmärksamhet vid ordalydelsen i 15 kap. 8 § 3 mom. i fängelselagen, som var ägnad att inverka på det registreringsätt som blivit praxis vid hälso- och sjukvården för fångar. Därför skickade BJO sitt avgörande också till JM:s avdelning för kriminalpolitik och straffrätt (5207/2019*).

Hälso- och sjukvården för fångar meddelade att man omedelbart ändrat sin praxis och gett personalen anvisningar i ärendet.

Svar på förfrågningar

BJO konstaterade att den klagande hade fört sitt ärende till polikliniken vid hälso- och sjukvården för fångar för behandling, vilket ålade polikliniken att svara på sakliga och tillräckligt specificerade förfrågningar som gäller utträttandet av ärenden. Den klagandes förfrågan hade orsakat ett missförstånd på polikliniken. BJO konstaterade att om det i en saklig förfrågan ansågs finnas brister i uppgifterna för att specificera ärendet, borde man be avsändaren av förfrågan komplettera de uppgifter som lämnats till behövliga delar (3032/2019).

5.11.6 HÄLSO- OCH SJUKVÅRDEN INOM FÖRSVARSMAKTEN

VACCINATION AV BEVÄRINGAR

Enligt ställföreträdaren för BJO var det i sig behörigt att i handboken Beväring 2019 nämna att vaccinationerna är lagstadgade, eftersom de vaccinationer som ges grundar sig på lagen om smittsamma sjukdomar och SHM:s förordning om vaccinationer. Ställföreträdaren för BJO ansåg det dock vara möjligt att handboken på grund av ordvalet förmedlade en bild av att det skulle vara obligatoriskt att ta vaccinet. Av punkten om vaccinationer framgick inte på något sätt att vaccinationerna var frivilliga, även om de heller inte påstås vara obligatoriska. Att någonting är lagstadgat innebär inte att det är obligatoriskt. Enligt

ställföreträdaren för BJO skulle man med tanke på sakens betydelse i fortsättningen i handboken i fråga mycket lätt kunna nämna att vaccinationerna är frivilliga.

Ställföreträdaren för BJO konstaterade att informationen om vaccinationer handlar om att ge information om utgångspunkten i patientlagen, det vill säga att en vårdåtgärd ska grunda sig på samförstånd och på frivillighet som grundar sig på kunskap. I laglighetsövervakningen har man betonat att den som anlitar hälso- och sjukvårdstjänster ska ha tillgång till information och att en utredning ska ges till honom eller henne så att han eller hon i tillräcklig utsträckning förstår dess innehåll. En person som anlitar hälso- och sjukvårdstjänster kan vägra genomgå den vårdåtgärd eller vård som föreslagits.

Handboken riktar sig till unga vuxna och försvarsmaktens verksamhet grundar sig på ett allmänt plan i stor utsträckning på subordinationförhållanden med förmän och underlydande. Ställföreträdaren för BJO konstaterade redan i sitt tidigare beslut som gällde samma sak vikten av att beväringarna får aktuell, korrekt och tydlig information om att det är frivilligt att delta i vaccinationen (924/2019).

Ställföreträdaren för BJO hade inte fått kännedom om att ordalydelsen i handboken Beväring 2019 de facto skulle ha lett till att beväringar uttryckligen har vaccinerats i tron att vaccinationerna är obligatoriska för dem. Därför ansåg ställföreträdaren för BJO i samband med granskningen av informationen om vaccinationen som helhet inte att försvarsmakten har förfarit lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sin skyldighet. Ställföreträdaren för BJO beslutade dock att delge Huvudstaben sina synpunkter (3271/2019).

5.12 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, då tjänsten som barnombudsman inrättades, har barnombudsmannen och riksdagens justitieombudsman tillsammans ansetts utgöra det oberoende nationella tillsyns- och uppföljningsorgan som avses i FN:s konvention om barnets rättigheter. Barnombudsmannens främsta uppgift är att främja barnets intressen och rättigheter i det samhälleliga beslutsfattandet, medan justitieombudsmannens uppgift är att övervaka att barnets rättigheter tillgodoses. FN:s kommitté för barnets rättigheter, som övervakar genomförandet av konventionen om barnets rättigheter, har ansett att det viktigt att justitieombudsmannen och barnombudsmannen samarbetar för att främja barnets rättigheter (CRC/C/FIN/CO/4*, punkt 14).

Avsikten är att förtydliga fördelningen av justitieombudsmannens och justitiekanslerns i statsrådet uppgifter så att laglighetsövervakningsärenden som gäller barnets rättigheter koncentreras till riksdagens justitieombudsman. Samtidigt ska bestämmelser om justitieombudsmannens övervakning av tillgodoseendet av barnets rättigheter också föreskrivas i lag. Avsikten är att överlämna det lagförslag som justitieministeriet håller på att bereda till riksdagen i början av våren 2021.

Såväl grundlagen och FN:s konvention om barnets rättigheter som andra människorättskonventioner har en viktig ställning i justitieombudsmannens laglighetsövervakning av barnets rättigheter. Sådana är i synnerhet den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och avgörandepraxisen kring denna vid Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna, FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller

förnedrande behandling eller bestraffning och dess fakultativa protokoll (OPCAT, mer om den sistnämnda i avsnitt 3.4 och 3.5).

Under 2020 påverkade coronapandemin barnens liv och förhållanden på många olika sätt. Pandemins inverkan på laglighetsövervakningen har bedömts i ett separat avsnitt (4) i denna berättelse.

5.12.1 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Under berättelseåret avgjordes sammanlagt 631 laglighetsövervakningsärenden som gällde barnets rättigheter. År 2019 var motsvarande antal 514, vilket innebär att antalet ärenden ökade med nästan 23 procent. Största delen av avgörandena, 407 avgöranden (cirka 65 %), gällde socialvårdens förvaltningsområde, främst barnskyddet, men också till exempel vårdnad om och underhåll för barn. Ärendena inom sakområdet som gäller barnets rättigheter avgjordes av BJO *Maija Sakslin*. Huvudföredragande för sakområdet som gäller barnets rättigheter är referendarierådet *Kirsti Kurki-Suonio*. Ärenden som gällde barnets rättigheter inom socialvårdens förvaltningsområde, främst inom barnskyddet, samt vårdnaden om och underhållet för barn föredrogs dessutom av referendarierådet *Tapio Rätty*, justitieombudsmannasekreterare *Heli Karjalainen-Michael* (fram till 8.12), justitieombudsmannasekreterare *Kristiina Kouros* och notarie *Kaisu Lehtikangas*.

Klagomål som gäller småbarnspedagogiken och den grundläggande utbildningen utgör den näst största gruppen som gäller barnets rättigheter (dessa ärenden avgjordes av BJO *Pasi Pölönen*). Under berättelseåret var antalet avgöranden särskilt stort, sammanlagt 143 klagomål avgjordes, vilket särskilt berodde på de klagomål som gällde

coronapandemin. Ärenden som gäller barn inom detta sakområde beskrivs i avsnitt 5.18 om utbildning och kultur samt i avsnitt 4 om ärenden med anknytning till coronapandemin.

Laglighetsövervakningsärenden som gäller barnets rättigheter avgjordes förutom i ovan nämnda sakområden även till exempel i sakområdena som gäller rättigheter för personer med funktionsnedsättning (28 st.), hälso- och sjukvård (28 st.) och polisen (15 st.). Justitieombudsmannens laglighetsövervakning inom dessa sakområden beskrivs i avsnitten 3.4, 5.11 och 5.3 i denna berättelse.

Nedan redogörs närmast för avgöranden som berör barnskyddet och övrig socialvård och som anknyter till barnets rättigheter. Till dessa hör också utrikesministeriets beslut om förfarandet för att skydda barn i lägret al-Hol. Avgöranden som gäller barnskyddet beskrivs dessutom i avsnitt 5.10 om sakområdet socialvård.

BARNES KLAGOMÅL TILL JUSTITIEOMBUDSMANNEN

Klagomål som gäller barns rättigheter lämnas i allmänhet in av barnens vårdnadshavare eller andra närstående. FN:s kommitté för barnets rättigheter, som övervakar genomförandet av konventionen om barnets rättigheter, har i sina rekommendationer som gäller Finland uppmärksammat att också barn ska ha möjlighet att själva lämna in klagomål om ärenden som är viktiga för dem (CRC/C/FINC/COCCC/4*, punkt 14). På justitieombudsmannens webbplats har det sedan 2016 funnits särskilda sidor för detta ändamål. På sidorna finns information om vad barnen kan klaga på och hur klagomålet görs. De barn som har lämnat in klagomål till justitieombudsmannen har dessutom fått information om möjligheten att anförda klagomål på sin plats för vård utom hemmet i samband med inspektioner som utförts av justitieombudsmannens kansli.

År 2019 ökade antalet klagomål som barnen själva lämnat in betydligt jämfört med tidigare år. Denna trend har fortsatt under 2020, då sammanlagt 65 klagomål som lämnats in av barnet självt avgjordes (cirka 11 procent av alla klagomål som

gällde barnets rättigheter). Andelen är således betydande. Största delen av dessa klagomål gällde barnskyddets vård utom hemmet. Barnen anförde också själva flera klagomål om till exempel sina skola och sina studier.

Klagomål som barn lämnat in om sin vård utom hemmet beskrivs i avsnitt 5.10 om socialvård.

5.12.2 INSPEKTIONER

Inspektionerna har beskrivits separat för varje sakområde. De viktigaste inspektionsobjekten inom sakområdet för barnets rättigheter är barnhem och andra enheter för vård utom hemmet för barn samt skolor och daghem. Utöver dessa inspekteras också boendeenheter för barn med funktionsnedsättning och barn- och ungdomspsykiatriska avdelningar. Inspektionerna av barnskyddet beskrivs i avsnitt 5.10 (socialvård) och inspektionerna i skolor i avsnitt 5.18 (utbildning och kultur). Inspektionerna av barnskyddsanstalter beskrivs också i avsnitt 3.5 (Nationellt besöksorgan mot tortyr). På grund av coronapandemin utfördes betydligt färre inspektioner än vanligt under berättelseåret.

5.12.3 AVGÖRANDEN

BEGRÄNSANDE ÅTGÄRDER INOM VÅRDEN UTOM HEMMET FÖR BARN

Begränsande åtgärder ingriper i de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna för ett omhändertaget barn som placerats i vård utom hemmet. Justitieombudsmannen övervakar i sin uppgift särskilt tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, och därför fästs särskild uppmärksamhet vid begränsande åtgärder i behandlingen av klagomål och vid inspektioner. Begränsande åtgärder kan också riktas mot till exempel barn med intellektuell funktionsnedsättning samt barn i psykiatrisk avdelningsvård (se avsnitten 3.4 och 5.11).

Den vanligaste begränsningen av rättigheterna för ett omhändertaget barn som placerats i vård utom hemmet gäller kontakt mellan barnet och barnets närstående. I flera klagomål kritiserades att det inte hade fattats ett sådant överklagbart beslut om begränsning av kontakten som lagen förutsätter. Klagomål om begränsning av kontakten gjordes av barn i vård utom hemmet, deras föräldrar och andra närstående, främst barnens far- och morföräldrar. Socialvårdsmyndigheten och barnets plats för vård utom hemmet ska främja kontakten mellan barnet och de personer som står barnet nära. Huvudansvaret för detta ligger hos den socialarbetare som ansvarar för barnets angelägenheter. En motiverad plan för hur barnet och dess närstående ska hålla kontakt görs upp i barnets klientplan. Om barnet eller barnets närstående är av en annan åsikt än socialvårdsmyndigheten i placerarkommunen om hur barnet och dess närstående ska hålla kontakt enligt planen, ska socialarbetaren fatta ett motiverat, överklagbart beslut om begränsning av kontakten med barnet, under förutsättning att det finns lagstadgade grunder för begränsningen.

Barnet och dess närstående har dessutom rätt att ändra sin åsikt och yrka på kontakt på ett sätt som avviker från det som avtalats tidigare. Om myndigheten inte anser sig kunna ändra planen för kontakt på det sätt som krävs, ska den även i detta fall fatta ett sådant överklagbart beslut om begränsningen som lagen förutsätter. Beslutet jämte motiveringar och anvisningar för ändringsökande ska alltid delges barnet och de närstående som är föremål för begränsningen. Myndigheten är skyldig att främja kontakten mellan barnet och barnets närstående även under den tid begränsningen gäller. BJO avgjorde under berättelseåret till exempel följande beslut om begränsning av kontakten: 806*, 1566, 1987, 2566, 3033*, 6166 och 6270/2019 samt 1043/2020*.

Om ett barn har placerats på anstalt är det också så möjligt att begränsa barnets rörelsefrihet för viss tid på det sätt som lagen tillåter (6448/2019*). Barnet har dock rätt till hobbyer och skolgång även under den tid rörelsefriheten begränsas. Om barnet i undantagsfall inte kan gå i skola under den tid rörelsefriheten begränsas, ska barnets grundläggande fri- och rättighet att få grundläggande utbildning tryggas på annat sätt. Den socialarbetare som ansvarar för barnets angelägenheter ska övervaka att undervisningen ordnas på annat sätt, till exempel av utbildningsanordnaren och platsen för vård utom hemmet. Avgöranden som gällde rörelsefrihet och skolgång var till exempel 5290/2019 och 6166/2019*.

I utredningen av ett barns klagomål konstaterades att barnets rörelsefrihet på anstalten hade begränsats utan att de beslut som lagen förutsätter hade fattats. På barnhemmet hade man uppenbarligen medvetet förfarit lagstridigt. BJO betonade att barnhemmen inte har någon sådan särställning som berättigar till att tillämpa begränsande åtgärder på ett sätt som avviker från lagen eller genom att förbigå bestämmelserna i lagen (6448/2019*).

Barnskyddslagen tillåter intrång i barnets personliga integritet genom fasthållande, om det för att stoppa ett förvirrat eller hotfullt beteende som beror på att barnet är aggressivt, ångestfyllt eller någon annan orsak och för att lugna barnet krävs att man omedelbart ingriper i situationen. Enligt lagen får ett barn inte hållas fast för att bryta barnets olydighet eller "passiva motstånd". Barnet får inte heller provoceras så att situationen leder till att barnet måste hållas fast. Fasthållande får aldrig användas för att framhäva en barnskyddsanstalts eller dess arbetstagares auktoritet. Fasthållandet ska till sin karaktär vara vård- och omsorgsbe-tonat, och det ska utifrån en samlad bedömning kunna anses försvarligt med beaktande av barnets beteende och situationen i övrigt. Fasthållandet ska upphöra genast då det inte längre är nödvändigt. Fasthållande är till sin karaktär ett maktmedel, och bestämmelser om excess i samband med fasthållande finns i strafflagen. Det kan vara fråga om excess om större kraft har använts vid fasthållandet än vad som nödvändigtvis skulle ha krävts för att lugna barnet eller om fasthållandet har fortsatt även om det inte längre hade varit nödvändigt. Den socialarbetare som ansvarar för barnets angelägenheter ska också följa hur fasthållande tillämpas och bedöma om det har varit proportionerligt för att lugna barnet eller för annan utredning av situationen (4366/2019).

I flera klagomål från barn i vård utom hemmet och deras närstående handlade det också om

försummelse i beslutsfattandet eller brister i beslutsfattandet om begränsningar. Sådana var till exempel fel i förfarandet för hörande och brister i delgivningen av beslut (1036/2019, 6166/2019*). Fel eller brister kunde också förekomma i anteckningarna om begränsande åtgärder. Man hade också kunnat låta bli att fatta ett behörigt beslut om till exempel isolering (6445/2019*). Beslutet om begränsningar hade också schematiskt kunnat utvidgas att gälla olika personer utan att specificera vilka (t.ex. 3033/2019*).

I flera klagomål framförde barnen att de inte hade tillräcklig kontakt eller ett gott förhållande med den socialarbetare som ansvarar för deras angelägenheter. Barnet hade kanske inte alls någon egen socialarbetare eller så hade socialarbetaren bytts ut ofta. Socialarbetarens uppgift är att övervaka bruket av begränsande åtgärder mot barnet och bemötandet av barnet på en plats för vård utom hemmet. Detta omfattar också gränsdragningen mellan fostringsmetoderna och -praxisen på platsen för vård utom hemmet och de begränsande åtgärder som föreskrivs i lagen. Socialarbetaren ska därför tillräckligt ofta träffa barnet personligen och omedelbart utreda eventuella missförhållanden på platsen för vård utom hemmet. Socialarbetaren har att stödja barnets delaktighet. Barnet bör uppleva att han eller hon hörs och att man lyssnar på honom eller henne även när han eller hon framför kritik eller klander som gäller vården utom hemmet eller platsen för vård utom hemmet (6166/2019*).

HÖRANDE AV BARN OCH ANDRA PARTER SAMT ANNAT RÄTTSSKYDD I BESLUTSFATTANDE INOM BARNSKYDDET

Enligt den bestämmelse i barnskyddslagen som trädde i kraft i början av 2020 ska barnet och barnets lagliga företrädare eller vårdnadshavare utan dröjsmål ges information om innehållet i och grunderna för beslut och åtgärder samt om de tillgängliga rättsmedlen. Enligt motiveringarna till bestämmelsen ges informationen i fråga av den person som fattat beslutet. I ärendet 1910/2020 var det fråga om ändring av barnets plats för vård utom hemmet. Ovan avsedda information om

rättsmedel hade getts barnet per telefon i samband med hörandet en dag innan beslutet fattades. Ändringen av platsen för vård utom hemmet hade genomförts omedelbart därefter. Beslutet hade skickats till barnets nya plats för vård utom hemmet, och där hade en anställd gått igenom det med barnet. BJO ansåg det vara problematiskt att barnet hördes först strax innan beslutet fattades och verkställdes. Det var i sig positivt att socialarbetaren redan i samband med hörandet hade informerat om de tillgängliga rättsmedlen och om möjligheterna till rättshjälp. Enligt BJO kunde detta dock inte ersätta socialmyndighetens skyldighet att informera barnet om de rättsmedel som finns att tillgå efter att beslutet hade delgivits. Uppgiften kunde inte heller överföras till barnets plats för vård utom hemmet (1910/2020*).

I ett annat klagomålsärendet hade barnet också hörts per telefon innan beslutet om ändring av barnets plats för vård utom hemmet fattades. Barnet var chockerat efter att ha fått veta det. BJO ansåg det vara osakligt att barnets åsikt inte hade utretts på ett sätt som var tryggt för barnet och som beaktade barnets bästa. BJO ansåg att beslut som är viktiga för barnet och som påverkar barnets liv i regel ska utredas genom att man träffar barnet (806/2019*).

I socialmyndighetens beslut om ändring av platsen för vård utom hemmet hade underlåtenheten att höra de delaktiga i ärendet motiverats med de grunder som anges i 34 § 2 mom. i förvaltningslagen. BJO konstaterade att i fråga om andra berörda parter än barnet kan ett beslut om att ändra vården utom hemmet fattas utan att höra parten endast i sådana situationer som avses i 42 § 3 mom. i barnskyddslagen. BJO hänvisade till högsta förvaltningsdomstolens årsboksavgörande (HFD 2019:114). Delgivningen av beslutet i fråga hade också varit felaktig. Beslutet hade skickats som ett vanligt brev per post och hade enligt den klagande inte kommit fram. Socialvårdsmyndigheten i kommunen i fråga meddelade att den bevisligen delger beslutet på nytt antingen med ett mottagningsbevis eller personligen samt att den i fortsättningen kommer att fästa uppmärksamhet vid att delgivningarna sker lagenligt (1921/2019*).

BJO uppmärksammade också att beslut om begränsning av kontakten ska beredas i så god tid

att de som är delaktiga i ärendet kan höras på behörigt sätt. Detta gällde i synnerhet situationer där en tolk måste anlitas i samband med hörandet (2913/2019).

BARNSKYDDETS EFTERVÅRD

Klagomålen från barn och unga gällde oftare än tidigare förutom barnskyddets vård utom hemmet även barnskyddets eftervård. Ett barn eller en ung person som har varit placerad i vård utom hemmet eller som stödatgård inom öppenvården i minst sex månader har enligt barnskyddslagen subjektiv rätt till eftervård inom barnskyddet samt rätt till medel för eget hushåll. I samband med en ändring av barnskyddslagen (542/2019) ändrades den övre åldersgränsen för eftervård till 25 år från och med den 1 januari 2020.

I de åtgärdsavgöranden som gavs under berättelseåret har man fäst uppmärksamhet vid den rätt som unga inom eftervården har att få de tjänster inom socialvården och hälso- och sjukvården samt det ekonomiska stöd som de behöver. I avgörandena har man betonat de ungas rätt att delta i planeringen av sin egen eftervård tillsammans med en anställd samt den anställdas skyldighet att redogöra för de rättigheter och skyldigheter som hör till eftervården, olika alternativ och deras effekter på ett sätt som den unga förstår. Socialarbetaren inom eftervården ska också se till att de unga får de tjänster eller det ekonomiska stöd som de behöver även om tjänsterna eller stödet kommer från någon annan aktör, till exempel hälso- och sjukvården eller Fpa. De unga ska också informeras om när de har rätt att få ett överklagbart beslut om en tjänst eller förmån, och de ska vid behov också få handledning i ändringssökandet.

BJO har i sina avgöranden också betonat att eftervården av unga även omfattar sådan handledning och rådgivning inom socialvården som hjälper och stödjer dem att bli vuxna och självständiga (1642, 2264*, 5748 och 7026/2019, 1164/2020*, 2638/2020).

EN BRÅDSKANDE PLACERING ELLER BEGRÄNSANDE ÅTGÄRD ENLIGT BARNSKYDDSLAGEN KAN INTE ANVÄNDAS FÖR ATT TRYGGA EN FÖRUNDERSÖKNING

Enligt den klagande placerades den klagandes barn i brådskannde ordning på en barnskyddsanstalt för att trygga polisens förundersökning av ett brott. Klaganden kritiserade på samma grund också begränsningen av kontakten till barnet och rörelsefriheten. Enligt socialvårdsmyndigheten hade det varit nödvändigt att placera barnet på en barnskyddsanstalt bland annat med tanke på barnets hälsa, men också för att utreda hur vissa händelser verkligen förlopt. Den brådskannde placeringen hade avslutats efter polisens anmälan gällande ärendet. I motiveringarna till besluten om begränsning av kontakten och begränsning av rörelsefriheten samt orsakerna till att de delaktiga i ärendet inte hörts hänvisades också till trygghandet av polisens utredning.

BJO konstaterade att polisens utredning inte är en sådan med barnskyddslagen förenlig grund för en åtgärd av en barnskyddsmyndighet och att polisen inte har befogenheter att besluta om eller styra genomförandet av barnskyddsåtgärder. Åtgärder enligt barnskyddslagen borde inte ha vidtagits på grund av polisens utredning (3730/2019*).

RÄTT TILL SITT EGET MODERSMÅL OCH SIN EGEN KULTUR FÖR BARN I VÅRD UTOM HEMMET

BJO uppmärksammade att ett barn i vård utom hemmet har rätt att växa upp i en miljö där man förhåller sig respektfullt till barnets modersmål, religion och kultur enligt barnets etniska bakgrund som en del av barnets egen person. Undervisning i modersmål och kultur för omhändertagna barn samt religiös fostran enligt barnens bekännelse hör också till placerarkommunen, som inte kan frigöra sig från sina skyldigheter i anslutning till denna uppgift till exempel genom att hänvisa till skolans eller de biologiska föräldrarnas uppgifter. Ett omhändertaget barn ska ha möjlighet att integreras i en grupp med samma etniska bakgrund som barnet själv och tillägna sig

en identitet som motsvarar barnets etniska bakgrund (2913/2019, 3126/2019*).

UPPDRAGET FÖR FÖRETRÄDAREN FÖR ETT BARN SOM ANLÄNT UTAN VÅRDNADSHAVARE UPPHÖR INTE HELT DÅ BARNET OMHÄNDERTAS

Enligt klagomålet hade socialvårdsmyndigheten bedömt att företrädarens uppdrag upphör på basis av omhändertagandet och motiverat sin ståndpunkt med de detaljerade motiveringarna till mottagningslagen (RP 266/2010 s. 64).

Ett asylsökande barn som anlant utan vårdnadshavare ska förordnas en företrädare som ska bevaka barnets bästa i asylförfarandet och föra barnets talan i ärenden som gäller barnets person samt förvalta barnets förmögenhet och föra barnets talan i ärenden som gäller förmögenheten (RP 266/2010 rd s. 63–64). Förordnandet av företrädare förutsätts också i artikel 25 i EU:s förfarandedirektiv och artikel 24 i EU:s mottagningsdirektiv. Dessutom har man ansett att det i artiklarna 18 och 22 i FN:s konvention om barnets rättigheter krävs att en företrädare utses för ett barn som kommer utan vårdnadshavare (den allmänna kommentaren nr 6 från kommittén för barnets rättigheter. CRC/GC/2005/6).

BJO ansåg att om man ansåg att företrädarens uppdrag automatiskt upphör helt och hållet till följd av att barnet omhändertas, skulle man med avseende på barnets talan komma fram till en tolkning som strider mot barnets bästa och som också strider mot förfarande- och mottagningsdirektiven. BJO ansåg att om ett barn omhändertas av en socialmyndighet upphör uppdraget för den företrädare som utsetts för barnet endast till den del rätten att besluta om barnets angelägenheter överförs till socialvårdsmyndigheten med stöd av 45 § i barnskyddslagen. Socialvårdsmyndighetens befogenheter att föra barnets talan påverkar således inte till exempel företrädarens rätt och skyldighet att sköta barnets asylärende eller förvalta barnets förmögenhet och inte heller företrädarens rätt att föra barnets talan i ärenden som gäller barnskyddet för det omhändertagna barnet. BJO delgav också biträdande justitiekanslern sitt ställningstagande. Denne hade redan bett inrikesmi-

nisteriet vidta åtgärder för att förtydliga lagstiftningen i ärendet (3126/2019*).

FAMILJEREHABILITERING ÄR EN STÖDÅTGÄRD INOM ÖPPENVÅRDEN SOM SKA VARA PLANMÄSSIG OCH FRIVILLIG

BJO bedömde familjerehabiliteringen i två avgöranden. De klagande hade bland annat upplevt att de hade utsatts för påtryckningar och hot om omhändertagande eller brådskande placering.

BJO konstaterade att familjerehabilitering dygnet runt eller endast ett par dagar i veckan och som kan pågå i flera månader är en krävande stödåtgärd för klienten. Föräldrarna eller vårdnadshavarna är i allmänhet tvungna att ordna sina arbetsrelaterade och privata angelägenheter enligt kraven för familjerehabilitering. Arrangemanget kan vara besvärligt i synnerhet om varsel ges endast några dagar eller ännu mindre på förhand, vilket hade skett enligt ett annat klagomål. Situationen blir ännu svårare om barnen har särskilda behov eller om en förälder har egna problem till exempel med den mentala hälsan eller lider av utmattning.

Det är förenligt med lagstiftningen och god praxis att klientarbetet utförs planmässigt, interaktivt och så att klienten så väl som möjligt känner till vad som förväntas av honom eller henne och vad han eller hon ska förbereda sig för. Enligt BJO sker också informationen till klienten om dennes rättigheter och skyldigheter samt om olika alternativ och deras konsekvenser samt beaktandet av klientens egna åsikter till stor del planmässigt i klientarbetet.

Att placera en familj tillsammans i familjerehabilitering är alltid en stödåtgärd inom öppenvården eftersom barnskyddet inte kan rikta tvång mot en vårdnadshavare eller förälder eller bestämma var dessa ska vistas eller göra intrång i deras privatliv mot deras vilja (t.ex. HFD 2015:38). De grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna skyddar individen och familjen bland annat mot det allmännas godtycke. Familjemedlemmar kan inte utan fog hotas med brådskande placering, omhändertagande eller andra intrång i familjelivet. Bedömningen av grunderna för brådskande placeringar och omhänder-

tagande hör dock till de barnskyddsmyndighetens uppgifter som föreskrivs i barnskyddslagen. Det är också möjligt att ett omhändertagande eller en brådskande placering i den aktuella situationen inte kan avvärjas på annat sätt än genom att barnet och vårdnadshavaren eller vårdnadshavarna frivilligt placeras i familjerehabilitering. Olika situationer förutsätter omsorgsfullt övervägande av socialarbetarna.

BJO fäste i avgörandena vederbörande barnskyddsmyndigheters uppmärksamhet vid att familjerehabilitering är frivillig och att förfarandet ska ske planmässigt (3039/2019, 5058/2019).

ÖVERVAKNING AV UMGÄNGE MED HJÄLP AV STÖDÅTGÄRDER INOM ÖPPENVÅRDEN OCH UTREDNING AV BEHOVET AV BARNSKYDD FÖR DET BARN SOM TRÄFFAR EN FÖRÄLDER

Den vårdnadshavare barnen bodde hos krävde att umgänget mellan barnen och deras andra förälder skulle övervakas. Socialväsendet beslöt som en stödåtgärd inom barnskyddets öppenvård att skaffa övervakningen som en köpt tjänst. BJO ansåg att det i princip var möjligt att ordna övervakningen av umgänget med hjälp av stödåtgärder inom öppenvården, då vårdnadshavaren och den förälder som skulle träffa barnen gav sitt samtycke till detta. BJO ansåg dock att övervakat umgänge i första hand ska ordnas i enlighet med 27 § i socialvårdslagen genom avtal och beslut enligt lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt (14/2019).

I barnfamiljen hade man utrett behovet av barnskydd av orsaker som anknydde till föräldern. Utredningen av behovet av barnskydd hade inte utvidgats till att omfatta ett barn till klaganden som regelbundet träffade föräldern i fråga. BJO ansåg att barnets eventuella behov av barnskydd i situationen i fråga också borde ha utretts så att barnets eget perspektiv kunde beaktas. Sekretessbelagda uppgifter kunde ha lämnats med stöd av 17 § i klientlagen, om föräldrarnas samtycke inte hade varit tillgängligt. Alternativt hade man kunnat göra en barnskyddsanmälan till barnets hemkommun. Om en utredning av behovet av barnskydd

ändå hade ansetts vara onödig, borde detta ha motiverats separat (5670/2019).

GENOMFÖRANDE AV DATASKYDD INOM SOCIALVÅRDEN

En socialarbetare hade överlämnat en barnskyddsanmälan till den vårdnadshavare barnet bodde hos som en del av ett handling om bedömning av servicebehovet. Uppgifterna i barnskyddsanmälan är sekretessbelagda klientuppgifter inom socialvården. Anmälan innehöll dessutom uppgifter om klagandens hälsa. Eftersom utlämnandet av uppgifter inte baserade sig på en begäran om information från den vårdnadshavare barnet bodde hos eller den klagandes samtycke, utan skedde på socialarbetarens eget initiativ, hade det varit möjligt att lämna ut sekretessbelagda uppgifter endast om det måste anses nödvändigt för att utreda klientens vilja eller behov av socialvård eller för att genomföra en socialvårdsåtgärd. Dessutom borde utlämnandet av uppgifter ha varit nödvändigt på grund av barnets intresse (17 § i lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården). Eftersom slutsatsen av bedömningen av servicebehovet var att familjen inte var i behov av socialvårdstjänster, kunde det inte ha varit nödvändigt att lämna ut uppgifter för att genomföra en åtgärd.

BJO ansåg vidare att alla de känsliga uppgifter som fanns i barnskyddsanmälan inte var nödvändiga för att utreda behovet av socialvård. Vid bedömningen av huruvida uppgifterna kunde lämnas ut borde man dessutom ha beaktat den grundläggande fri- och rättigheten och den mänskliga rättigheten vad gäller skydd för privatlivet samt principen om minimering av personuppgifter i enlighet med EU:s allmänna dataskyddsförordning (GDPR).

BJO konstaterade samtidigt att socialväsendet behandlar och förvaltar ett betydande antal olika sekretessbelagda personuppgifter. Det kunnande som behandlingen av dessa personuppgifter förutsätter är således en väsentlig del av socialväsendets uppgift och den yrkeskompetens som kan krävas av socialväsendet (5942/2019).

I ett annat ärende hade en kommunal familjerådgivare skickat ett oskyddat e-postmeddelande till den klagandes dåvarande fru. Meddelandet innehöll uppgifter om den familjerådgivning som paret fick och den pågående skilsmässan samt om meningsskiljaktigheter gällande vården om barnen. Den klagande ansåg att förfarandet var en kränkning av EU:s allmänna dataskyddsförordning (GDPR). BJO ansåg att uppgifterna i meddelandet var klientuppgifter inom socialvården som inte direkt berörs av den särbehandling som avses i artikel 9 i dataskyddsförordningen, men att de med stöd av den nationella lagen är sekretessbelagda i Finland och omfattas av tystnadsplikt.

Dataskyddsförordningen hindrar inte heller medlemsstaterna från att utvidga särbehandlingen till andra kategorier av personuppgifter än de som avses i artikel 9 i förordningen. Enligt dataskyddsförordningen är den personuppgiftsansvarige också skyldig att ansvara för bland annat säkerheten vid användningen av uppgifterna och den teknik som behövs samt att genom lämpliga åtgärder försäkra sig om att uppgifterna behandlas i enlighet med dess anvisningar, såvida inte unionsrätten eller medlemsstatens rätt kräver något annat. Utlämnande av sekretessbelagda uppgifter i ett oskyddat e-postmeddelande stred mot stadens anvisningar. Det var också lagstridigt enligt både justitieombudsmannens och dataombudsmannens ställningstaganden. Staden hade gjort en anmälan om en personuppgiftsincident till dataombudsmannen i enlighet med dataskyddsförordningen. Familjerådgivaren hade själv meddelat sin chef om felaktigheten i sitt förfarande, bett klaganden om ursäkt och staden hade gett familjerådgivaren en muntlig varning. BJO nöjde sig med att delge familjerådgivaren sin uppfattning om det felaktiga förfarandet (1423/2019).

SAMTYCKE TILL INSÄTTNING AV IMPLANTAT I INNERÖRAT HOS ETT OMHÄNDERTAGET BARN

Barnet hade fått ett implantat i innerörat trots att vårdnadshavaren hade motsatt sig detta. I ärendet framkom att barnet hade omhändertagits bland annat på grund av att vårdnadshavarna inte i samförstånd hade kunnat fatta beslut i frågor som gällde vården av barnets hörselskada, vilket hade försvårat vården. Den instans som skötte den medicinska behandlingen av barnets hörselskada hade rekommenderat ett implantat i innerörat eftersom hörseln blev allt sämre. Den ena vårdnadshavaren var av samma åsikt som den vårdande instansen medan den klagande, som var den andra vårdnadshavaren, motsatte sig åtgärden. Barnet själv hade önskat ett implantat. Eftersom barnet hade omhändertagits hade samtycke till åtgärden begärts av den socialarbetare som ansvarade för barnets angelägenheter.

BJO ansåg att man inte hade förfarit lagstridigt i ärendet då barnet inte hade ansetts ha uppnått den tillräckliga ålder och utvecklingsnivå som förutsätts i 7 § i patientlagen för att själv kunna besluta om implantatet. Efter det måste man bedöma om den socialmyndighet som omhändertog barnet borde ha utnyttjat rätten att bestämma om barnets hälso- och sjukvård eller om bestämmanderätten borde ha getts vårdnadshavarna med stöd av 45 § i barnskyddslagen. I enlighet med bestämmelsen i fråga och förarbetena till den ankom det på socialmyndigheten att bedöma detta.

På grund av grunderna för omhändertagandet av barnet och vårdnadshavarnas oenighet ansåg BJO att man inte hade förfarit lagstridigt i ärendet då socialmyndigheten och i detta fall den socialarbetare som ansvarade för barnets angelägenheter hade utövat beslutanderätt i ärendet. Socialarbetaren hade innan samtycket gavs utrett juridiken i ärendet, båda vårdnadshavarnas åsikt i ärendet samt barnets åsikt och önskemål. Socialarbetaren hade dessutom utrett ärendet genom att skaffa information om det från Finlands Dövas Förbund. Det fanns ingen anledning att misstänka att socialarbetaren hade förfarit lagstridigt eller försummat sina skyldigheter då samtycke gavs (6267/2019).

UTRIKESMINISTERIETS FÖRFARANDE FÖR ATT HÄMTA HEM BARN FRÅN LÄGRET AL-HOL

Ärendet handlade om huruvida utrikesministeriet hade varit skyldigt att vidta åtgärder för att hämta de barn som nämns i klagomålet från lägret al-Hol i Syrien till Finland. BJO bedömde utrikesministeriets förfarande särskilt med tanke på barnskyddet och konsulära tjänster i ljuset av den nationella lagstiftningen, Europeiska unionens lagstiftning och internationella avtal som är förpliktande för Finland. I avgörandet bedöms å ena sidan i vilken mån de finska myndigheternas befogenheter sträcker sig utanför staten och å andra sidan hur skyldigheten att främja de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna kan genomföras med beaktande av utrikesministeriets verksamhetsförutsättningar i de mycket utmanande förhållanden där barnen befinner sig i lägret al-Hol i Syrien. I avgörandet togs inte ställning till utrikesministeriets interna uppgiftsfördelning eller utrikesministerns förfarande, eftersom lagenligheten i ministerns ämbetsåtgärder bedömdes av grundlagsutskottet.

BJO konstaterade att det utifrån de uppgifter som fanns tillgängliga är uppenbart att förhållandena i lägret allvarligt äventyrade den fysiska och psykiska utvecklingen samt hälsan hos barnen i lägret på ett sätt som kränkte deras människovärde och mänskliga rättigheter som barn.

Eftersom barnen inte bodde permanent i Finland måste de finländska myndigheternas internationella behörighet i ett barnskyddsärende först avgöras. BJO konstaterade att varken EU:s Bryssel II a-förordning eller Haagkonventionen från 1996 kunde tillämpas på behörighetsfrågan. Dessa skulle i första hand tillämpas i frågan. Bryssel II a-förordningen tillåter dock utnyttjande av behörighet på grundval av nationell lag i en sådan situation. 17 § i barnskyddslagen, som i regel tillämpas i ärendet, var svårtolkad och kunde inte till alla delar – såsom föräldrarnas finska medborgarskap – kopplas till punkter som var betydelsefulla ur ett barnrättsligt perspektiv. I den barncentrerade tolkningen av bestämmelsen skulle man enligt BJO beakta barnets rätt till finskt medborgarskap på basis av föräldrarnas medborgarskap och principen om barnets bästa.

Åtgärder mot de berörda parternas vilja verkade dock inte vara möjliga. Att skilja barn och vårdnadshavare från varandra innebär att man gör ett intrång i den grundläggande fri- och rättigheten och den mänskliga rättigheten som gäller skydd av familjelivet (artikel 9 i FN:s konvention om barnets rättigheter, artikel 8 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna). Ett intrång i skyddet av familjelivet skulle för att tillgodose rättsskyddet förutsätta ett sådant myndighetsförfarande som i ljuset av den erhållna utredningen skulle vara osäkert eftersom barnen och vårdnadshavarna vistades i lägret al-Hol. Det var heller inte möjligt att verkställa åtgärder mot de berörda parternas vilja eftersom det enligt utredningen inte fanns något sådant gällande rättssystem i området som kunde erkänna de beslut som fattats av en finsk myndighet och verkställa dem.

Lagen om konsulära tjänster möjliggör sådana åtgärder för att hjälpa finska medborgare som baserar sig på frivillighet samt handräckning till exempel till en barnskyddsmyndighet i enlighet med lagen om konsulära tjänster. Finlands beskickningar utövar dock prövningsrätt i fråga om vilka åtgärder som är möjliga och genomförbara i stationeringslandet. Enligt utrikesministeriets utredning hade den beskickning som låg närmast Syrien varit stängd och man bedömde att det fanns betydande säkerhetshot i området.

Utrikesministeriet hade varken förfarit lagstridigt eller försummat sina skyldigheter då ministeriet inte hade vidtagit ytterligare åtgärder för att hämta hem barnen. BJO ansåg dock att detta inte befriade det allmänna från skyldigheten att aktivt försöka hitta en lösning för att skydda enskilda barn och tillgodose deras grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter.

BJO konstaterade att det är uppenbart att flera av barnens centrala grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter inte har tillgodosetts eller kommer att tillgodoses i förhållandena i lägret. BJO bedömde ytterligare frågan om de finska myndigheternas skyldighet att trygga tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna utanför finskt territorium. BJO:s slutsats var att myndigheter, tjänstemän eller andra som utför offentliga

uppgift är skyldiga att följa grundlagen och särskilt den skyldighet att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna som fastställs i dess 22 § även när de verkar utanför finskt territorium. Separat från denna rättsliga skyldighet måste man bedöma myndigheternas faktiska möjligheter att agera utanför statens jurisdiktion inom ett annat suveränt territorium. Enligt BJO har utrikesministeriet haft en skyldighet att aktivt med de medel som står till dess förfogande sörja för att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tryggas för barnen i lägret. Skyldigheten att trygga barnens grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter hade dock inte i sig åtföljts av en skyldighet att hämta hem dem till Finland.

BJO konstaterade vidare att man enligt grundlagen förutom att trygga tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna inom statens rättskipningsområde (22 § i grundlagen) även åläggs främja tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna och människovärdets okränkbarhet som universella värden även utanför statens rättskipningsområde i alla internationella åtgärder. BJO konstaterade att dessa värden gäller utrikesministeriets verksamhet även i fråga om barnen i lägret som enligt den klagande är finska medborgare och vars barnskydd inte verkar tillhöra någon annan internationellt behörig myndighet än den finska myndigheten.

BJO ansåg att utrikesministeriet således hade skyldighet att skydda barnens grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter genom aktiva åtgärder, och att dessa rättigheter – inklusive skyddet av barnens familjeliv – borde beaktas även vid genomförandet av dessa åtgärder. BJO bedömde att detta kan innebära att man till exempel stödjer frivilliga arrangemang som ordnas av medborgarorganisationer och internationella organisationer för att ordna barnens återkomst tillsammans med vårdnadshavaren och vid behov till exempel åtgärder för att utreda barnens identitet för återkomsten. I detta syfte bör ministeriet enligt BJO också sträva efter att på olika sätt förbereda sig på att barnen och deras mödrar eventuellt anländer till Finland i samarbete med andra myn-

digheter och andra eventuella aktörer, vilket ministeriet redan hade gjort enligt kompletteringen i utredningen. BJO fäste i sitt avgörande utrikesministeriets uppmärksamhet vid sin uppfattning om främjandet av barns grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter (3173/2019*).

5.13 Äldre personers rättigheter

Biträdande justitieombudsman *Maija Sakslin* ansvarade för laglighetsövervakningen av ärenden som gäller äldre personer. Huvudföredragande var tf. äldre justitieombudsmannasekreterare *Margja-Liisa Judström* och äldre justitieombudsmannasekreterare *Lotta Hämeen-Anttila* fr.o.m. 1.3.2020. Även följande personer var föredragande, var och en under en del av året: äldre justitieombudsmannasekreterare *Pia Wirta* och *Riitta Burrell*, tf. äldre justitieombudsmannasekreterare *Elina Castrén* och tf. justitieombudsmannasekreterare *Anne Ilkka* samt *Johanna Koli* och *Kaisu Lehtikangas* som fungerade som notarie och äldre justitieombudsmannasekreterare.

Tryggandet av äldre personers rättigheter ingår i skyddet och bevakningen av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, som hör till justitieombudsmannens uppgifter. Målet är att främja respekten för äldre personers människovärde samt deras grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter. Övervakningen av att äldre personers rättigheter tillgodoses är ett av justitieombudsmannens särskilda uppgiftsområden. Laglighetsövervakningen av äldre personers rättigheter grundar sig i hög grad på egna initiativ och inspektioner.

Laglighetsövervakningen av äldre personers rättigheter riktar sig till alla förvaltningsområden. Detta avsnitt beskriver justitieombudsmannens verksamhet i ärenden som gäller social- och hälsovården. Ställningstaganden som gäller äldre personers rättigheter beskrivs också bland annat i avsnitten om hälso- och sjukvård, rättigheter för personer med funktionsnedsättning, intressebevakning, polisen, OPCAT-inspektioner och klagomål i anslutning till corona.



5.13.1 SPECIALUPPGIFTER SOM GRUNRAR SIG PÅ INTERNATIONELLA KONVENTIONER

Justitieombudsmannen har specialuppgifter som grundar sig på internationella konventioner och som stöder främjandet och övervakningen av äldre personers rättigheter. I och med att Finland den 10 juni 2016 ratificerade FN:s konvention och fakultativa protokoll om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD) fick justitieombudsmannen ett nytt specialuppdrag. Konventionens tillämpningsområde omfattar även äldre personer som har en sjukdom eller skada som kan hindra dem från att delta i samhället. De ledande principerna i konventionen är diskrimineringsförbud, tillgänglighet och tillgång. Konventionen betonar självbestämmanderätten och möjligheten att delta i beslut som gäller en själv.

Justitieombudsmannen samt Människorättscentret och dess människorättsdelegation utgör tillsammans den nationella mekanismen som avses i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Mekanismen har till uppgift att främja, skydda och övervaka

tillgodoseendet av de rättigheter som garanteras i konventionen. I laglighetsövervakningen av äldre personers rättigheter samarbetar man tätt med Människorättscentret och människorättsdelegationens äldresektion.

Den internationella konventionen mot tortyr och omänsklig behandling är av stor betydelse med tanke på befogenheter och metoder i samband med inspektioner av boendeenheter och anstalter för minnessjuka eller psykiskt sjuka. Justitieombudsmannen är det nationella besöksorganet som avses i det fakultativa protokollet och som utför inspektioner på platser varifrån en person inte av egen vilja kan avlägsnas sig.

5.13.2 VERKSAMHETSMILJÖ

De tjänster som äldre personer använder är i synnerhet hemvård, stödtjänster inom hemvården, närståendevård, serviceboende, serviceboende med heldygnsomsorg samt institutionsvård. Det primära målet är i enlighet med äldreomsorgslagen att den äldre ska kunna bo kvar så länge som möjligt i sitt eget hem, vid behov med hjälp av nödvändiga och tillräckliga social- och hälsovårdstjänster som tillhandahålls som öppenvårdstjänster.

Hemvården hade 200 000 över 75-åriga klienter år 2019 enligt statistik från Institutet för hälsa och välfärd. 58 % av dessa klienter fick tjänster på regelbunden basis. Av dem som fyllt 75 år i slutet av året fick 8 % (nästan 42 000) dygnetruntvård (serviceboende med heldygnsomsorg, vård på ålderdomshem, långtidsvård på hälsovårdscentraller). Klientantalet på ålderdomshemmen i slutet av 2019 var 17 % lägre än året innan. Antalet äldre klienter inom långtidsvården på hälsovårdscentrallernas bäddavdelningar fortsatte också att sjunka. Ökningen av antalet klienter inom serviceboende med heldygnsomsorg samt minskningen av antalet klienter inom vanligt serviceboende stannade av.

På grund av coronapandemin gav man under verksamhetsåret äldre personer samt anordnare och producenter av tjänster inom äldreomsorgen en stor mängd både riksomfattande och lokala an-

visningar samt verksamhetsrekommendationer i snabb takt för att förhindra att viruset sprids. Lagen om smittsamma sjukdomar har tillämpats på både social- och hälsovårdsenheter. Omsorgen om liv har väckt frågor om hur andras grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter tillgodoses. (Se separat avsnitt 4 om ärenden som gäller coronaviruset).

Social- och hälsovårdsministeriet och Finlands Kommunförbund gav ut en ny kvalitetsrekommendation för att trygga ett bra äldre och för att förbättra servicen 2020–2023. Samtidigt publicerade social- och hälsovårdsministeriet ett tvärsadministrativt åldersprogram.

En betydande ändring av äldreomsorgslagen med tanke på tillräcklig socialservice som tryggas i grundlagen trädde i kraft 1.10.2020. Ändringarna i personaldimensioneringen träder stegvis i kraft. Personaldimensioneringen måste fr.o.m. 1.10.2020 uppgå till minst 0,5 arbetstagare per klient vid verksamhetsenheter för serviceboende med heldygnsomsorg och långvarig institutionsvård. Från början av 2021 ska personaldimensioneringen uppgå till minst 0,55 och från början av 2022 till minst 0,6 arbetstagare per klient. Personaldimensioneringen på minst 0,7 arbetstagare per klient träder i kraft 1.4.2023 i full omfattning. Det är fråga om en lagstadgad minimidimensionering för både offentliga och privata tjänster. Dimensioneringen ska vara högre än minimidimensioneringen, om klienternas funktionsförmåga och säkerställandet av kvaliteten på tjänsterna förutsätter det.

Bestämmelserna om skiljande av direkt klientarbete och indirekt arbete, samt om personalens uppbyggnad och kompetens, trädde dessutom i kraft 1.10.2020. Målet med arbetsfördelningen är att säkerställa att det direkta klientarbetet har personalresurser som motsvarar klienternas behov. Tjänsteleverantören ska vid behov kunna visa hur den sörjer för att de uppgifter som hör till det indirekta arbetet sköts på behörigt sätt. Till lagen har också fogats bestämmelser om RAI-bedömningsutrustningen, som används vid bedömningen av en äldre persons funktionsförmåga och servicebehov. Kommunerna måste börja använda RAI-systemet senast 1.4.2023.

Bestämmelser om klientavgifter för långvarig boendeservice har fogats till lagen om klientav-

gifter inom social- och hälsovården. Avgifterna bestäms enligt enhetliga grunder för tjänster som tillhandahålls i hemmet och för långvarigt, vanligt serviceboende. Avgifterna för långvarigt serviceboende med heldygnsoomsorg regleras i stor utsträckning på motsvarande sätt som avgifterna för långvarig institutionsvård. På så sätt uppbärs avgifterna på så enhetliga grunder som möjligt för klienter som är i behov av intensiv vård och omsorg. Lagen betonar att sänkning och efterskänkning av klientavgifter prioriteras i förhållande till utkomstskyddet. Lagen föreskriver dessutom om kommunens skyldighet att informera klienten om att avgiften sänks och inte tas ut. Målet är att klienterna inte ska behöva ty sig till utkomststöd för att klara av klientavgifterna. Ändringarna i klientavgiftslagen träder i kraft 1.7.2021.

5.13.3 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

19 § i grundlagen tryggar de centrala grundläggande fri- och rättigheterna i fråga om laglighetsövervakningen av äldre personers rättigheter. Enligt den har var och en som inte förmår skaffa sig den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv rätt till oundgänglig försörjning och omsorg. Lagen garanterar var och en rätt till grundläggande försörjning under ålderdomen. Därtill ska det allmänna, enligt vad som närmare bestäms genom lag, tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt främja befolkningens hälsa.

År 2020 fäste BJO uppmärksamhet vid tryggheten av tillräckliga resurser och vid att socialväsandes verksamhet i kommunerna tryggar sådan socialservice som motsvarar klienternas behov. Med anledning av åtgärderna i anslutning till coronapandemin övervakade man särskilt tillgodoseendet av klienternas självbestämmanderätt och skyddet för familjelivet samt genomförandet av övervakningen och lagenligheten i de högsta statsorganens anvisningar. Laglighetsövervakningen granskade också hur servicekvaliteten säkerställs när en äldre person med minnessjukdom flyttar till en anstalt eller en boendeserviceenhet, hur servicens lämplighet för en enskild klient be-

döms under boendetiden samt vilka möjligheter en kommun har att agera om det uppdagas allvarliga brister i de erbjudna tjänsterna. Avgörandena och inspektionerna bedömde servicehelheten som klienterna får, samt rätten att få tillgång till de sociala tjänster som de behöver. Vid distansinspektionerna fäste man särskild uppmärksamhet vid tjänsternas kvalitet under coronapandemin, användningen av restriktioner samt vid förändringar som pandemin orsakat tjänsterna.

Sammanlagt 126 av de klagomål som avgjordes 2020 gällde äldre personers rättigheter (69 år 2019, 47 år 2018 och 30 år 2017). Av dessa ledde 24 (19 %) till åtgärder (11 år 2019, 6 år 2018 och 2 år 2017). 29 (23 %) klagomål gav dessutom anledning till eget initiativ som senare ledde till åtgärder.

Sammanlagt 4 inspektioner genomfördes under verksamhetsåret. Tre av dessa gav anledning till fortsatt inspektion, som utfördes under coronapandemin. (År 2019 gjordes sammanlagt 29 inspektioner, år 2018 sammanlagt 11 och år 2017 sammanlagt 5). Antalet inspektioner och deras genomförande påverkades både av antalet klagomål och av egna initiativ i anslutning till coronaviruset, samt av de försiktighetsåtgärder som orsakades av pandemin.

Justitieombudsmannen kan på eget initiativ undersöka missförhållanden som kommit till justitieombudsmannens kännedom genom klagomål, justitieombudsmannens inspektioner eller på annat sätt. Sammanlagt 9 av biträdande justitieombudsmannens egna initiativ i ärenden som gäller äldre personer anhängiggjordes år 2020 och sammanlagt 14 avgjordes (år 2019 anhängiggjordes sammanlagt 14 egna initiativ, 2018 inga och 2017 ett). Merparten av de egna initiativen under verksamhetsåret hänförde sig till COVID-19-pandemin.

Klagomål, egna initiativ och inspektioner i anslutning till coronapandemin inom äldreomsorgen behandlas i avsnitt 4. OPCAT-inspektioner som gjorts som nationellt besöksorgan och egna initiativ i anslutning till dem beskrivs i avsnitt 3.5.

5.13.4 UTLÅTANDEN OCH FRAMSTÄLLNINGAR

BJO gav ett utlåtande till justitieministeriet gällande utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om en åldringsombudsman (7211/2020) samt till social- och hälsovårdsministeriet om utkastet till kvalitetsrekommendationer för tryggnad av ett gott åldrande och förbättring av servicen för åren 2020–2023 (4026/2020).

BJO gav riksdagens social- och hälsovårdsutskott ett utlåtande om regeringens proposition till riksdagen (RP 129/2020 rd) om ändring av lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården, 3 § i lagen om servicesedlar inom hälso- och sjukvården och 5 § i lagen om domstolsavgifter (6381/2020).

BJO Sakslin utredde vad flera kommunernas socialväsanden gör för att trygga att äldre personer med minnessjukdom får social service som motsvarar deras behov. BJO konstaterade att kommunerna inte har utövat tillräcklig tillsyn över efterlevnaden av enskilda klienters klientplaner och beslut. Det är möjligt att servicen på en boendeenhet i fråga om kvalitet inte motsvarar klientens behov i det skede då klienten flyttar till enheten – tillsynen under den tid klienten bor på enheten är också bristfällig (4944/2019*).

Inom sakområdet gjordes under verksamhetsåret ett förslag till gottgörelse (4070/2020*) och ett författningsförslag (3232/2020* se närmare om detta avgörande i avsnittet 4).

5.13.5 AVGÖRANDEN

ÄLDRE MAKARS RÄTT ATT BO TILLSAMMANS

BJO fäste uppmärksamhet vid att tjänstemännen inte var medvetna om att äldre makar och sambor enligt äldreomsorgslagen ska ha möjlighet att bo tillsammans och att man inte kan förfara mot

klienternas vilja (4070/2020*). Ställningstagandet beskrivs i avsnitten 3.7 och 4.

BEHOVSBEDÖMNING OCH BESLUTFATTANDE INOM HELDYGNSOMSORG

Enligt de anhöriga till en 96-årig döv och blind kvinna, som omkom i en brand hemma, hade man ansökt om vårdplats hos social- och hälsovårdsdistriktet tre gånger och fått avslag på ansökan varje gång. Dessutom hade klientens svärson enligt social- och hälsovårdsdistriktets preliminära utredning kontaktat servicehandledaren och berättat att klienten önskar få en vårdplats. Klientens servicebehov hade bedömts till följd av kontakten 21.6.2016.

Enligt den erhållna utredningen hade man gjort en bedömning av klientens servicebehov 20.6.2017, när en anhörig hade begärt om en behovsbedömning av dygnet runt-vård.

BJO ansåg på basis av utredningarna att kontakterna handlat om en ansökan om vårdplats och att en bedömning av servicebehovet därför har inletts för klienten. Att klienten på basis av bedömningen har fått hemvårdstjänster innebär inte att en ansökan om vårdplats inte behöver behandlas.

En klient inom socialvården har alltid rätt att få ett skriftligt beslut på sin ansökan. Ansökan kan också göras muntligen. För att klientens besvärsmått ska kunna tillgodoses är det särskilt viktigt att klienten också får ett negativt eller delvis negativt beslut på sin ansökan. Ett delvis negativt beslut måste ges, även om avsikten är att klienten eventuellt senare, när en lämplig tjänst är tillgänglig, ska kunna få ett positivt beslut.

Enligt den erhållna utredningen har begäran om bedömning av servicebehovet inkommit fredag 11.1.2019, varefter ärendet har tagits upp till behandling 14.1.2019. Klientens anhöriga kontaktades 21.1.2019, varvid man kom överens om ett hembesök. Enligt en tidigare preliminär utredning gjordes bedömningen av servicebehovet hemma hos klienten 29.1.2019.

I utredningen har man inte tagit ställning till varför klientens anhöriga hade kontaktats först sju dagar efter att begäran om bedömning inkom-

mit och varför beslutet skulle fattas först cirka en månad efter att bedömningen av servicebehovet hade färdigställts.

Förvaltningslagens bestämmelse om behandling utan dröjsmål innebär att myndigheten omedelbart efter att ansökan har anhängiggjorts ska börja utreda ärendet. Beslutet ska fattas omedelbart efter att ärendet har utretts i tillräcklig mån.

Enligt förvaltningslagen får behandlingstiden inte vara längre än en tillräckligt omsorgsfull och ändamålsenlig behandling rimligen förutsätter med beaktande av ärendets särdrag.

Enligt den erhållna utredningen hade utredningen av ärendet slutförts 31.1.2019, då ärendet hade överförts till kundkoordinatör för avgörande. Enligt den preliminära utredningen var avsikten att ett positivt beslut skulle fattas i början av vecka 9. Detta innebär att beslutet skulle ha fattats först cirka fyra veckor efter att bedömningen blivit klar.

I laglighetsövervakningen har det vedertaget ansetts att man av skäl som hänför sig till resurser och arbetsmängd inte på ett godtagbart sätt kan motivera avvikelser från vad individens rättsskydd, som är en grundläggande rättighet, förutsätter för behandlingen av ärendet. Att det inte finns arbetstagare är inte en grundad anledning till att behandlingen av ett ärende fördröjs. Man måste se till att verksamheten är lagenlig till exempel genom att organisera arbetet eller öka resurserna.

När handläggningstiden bedöms utan dröjsmål ska även ärendets betydelse för den som ansöker om service beaktas. Ju viktigare avgörandet är för den berörda partens dagliga liv, desto snabbare ska man försöka behandla ärendet. Om det handlar om att trygga nödvändig omsorg eller andra grundläggande fri- och rättigheter ska behandlingen utan dröjsmål ges särskild betydelse i myndighetens verksamhet.

Man hade handlat lagstridigt i ärendet när man inte omedelbart fattat något beslut för klienten efter att utredningen av ärendet hade slutförts (1813/2019*).

EN POLISPATRULLS FÖRFARANDE I ETT FALL SOM GÄLLDE EN PERSON MED MINNESSJUKDOM

Enligt polisens uppgiftsanmälan ringde en utomstående nödcentralen kl. 01.19 efter att ha mött den klagandes 86-åriga mor som promenerade i centrum av staden. Enligt nödmeddelandet var den klagandes mor minnessjuk, rastlös och försökte avlägsna sig från platsen. Enligt polispatrullen som larmades till platsen kunde åldringen inte komma ihåg sin hemadress och hade inte sina hemnycklar med sig. Polisen fick ändå reda på hennes adress och körde henne hem.

När en äldre person med minnessjukdom påträffas ska polisen särskilt noggrant överväga sina åtgärder. I regel är polisen enligt 25 § i äldreomsorgslagen skyldig att utan dröjsmål göra en anmälan till den myndighet som ansvarar för kommunens socialvård. Kriterierna för att göra en anmälan uppfylldes tydligt. Den klagandes mor har varit minnessjuk, har inte känt till sin adress och har inte haft med sig sina hemnycklar. Hon hade gått vilse mitt i natten på stan i för lätt klädsel och var rastlös. I dessa omständigheter har hon uppenbart varit oförmögen att sörja för sin egen hälsa och säkerhet. 25 § i äldreomsorgslagen handlar inte bara om fara för liv eller hälsa – och i synnerhet inte om omedelbar fara för liv eller hälsa – utan om att personen är uppenbart oförmögen att svara för sin omsorg, hälsa eller säkerhet. Det är alltså fråga om en persons bristfälliga förmåga att ta hand om sig själv (även framöver) så att personen inte utsätter sig själv för fara. Enligt JO ska tröskeln för en anmälan inte hållas särskilt hög.

Enligt polispatrullen hade socialjouren larmats till samma uppdrag. Patrullen var enligt egen utsago inte i något skede själv i kontakt med socialjouren. Det är också mycket uppenbart att patrullen inte heller har haft kännedom till exempel om vilka åtgärder socialjouren eventuellt ämnade vidta – till exempel om socialjouren har för avsikt att besöka åldringen för att göra en bedömning.

Enligt JO:s uppfattning har nödcentraloperatören efter att ha larmat socialjouren härigenom för sin del uppfyllt anmälningsskyldigheten enligt 25 § i äldreomsorgslagen. En anmälan som gjorts av en annan instans avlägsnar aldrig den anmälningsskyldiges egen anmälningsskyldighet. I la-

gen finns inga bestämmelser om rätten att låta bli att göra en anmälan, även om det finns kännedom om att en annan myndighet redan har gjort en anmälan om saken. Genom att göra anmälan säkerställer anmälaren för sin del att informationen förmedlas vidare och att hens egna kontaktuppgifter finns tillgängliga för eventuella efterföljande frågor. Polispatrullen borde ha varit i kontakt med socialväsendet utan dröjsmål. Polisinsrättningen har också varit av samma åsikt.

JO ansåg det klandervärt att en äldre person med minnessjukdom och som nyligen gått vilse lämnades ensam hemma utan att man försäkrade sig om att den ansvariga myndigheten genast fick kännedom om saken. Polispatrullen borde ha varit i kontakt med socialväsendet utan dröjsmål. Då kunde patrullen bland annat ha försäkrat sig om att socialjouren även i övrigt får all väsentlig information om den klagandes mors tillstånd och förhållanden, dvs. även information om patrullens observationer. Samtidigt borde man ha meddelat socialjouren vilka åtgärder polispatrullen ämnar vidta för att socialjouren skulle ha kunnat bedöma eventuella egna åtgärder.

Polisförvaltningen verkade sakna allmänna anvisningar om myndigheters anmälningsskyldighet enligt 25 § i äldreomsorgslagen. Det är möjligt att ifrågavarande lagrum inte är särskilt väl känt inom polisens fältverksamhet. JO bad Polisstyrelsen att delge alla polisenheter detta avgörande och överväga om polisens anvisningar bör kompletteras med anvisningar om anmälningsskyldigheten enligt 25 § i äldreomsorgslagen (4712/2020*).

POLISENS ANMÄLNINGAR TILL SOCIALVÄSENDET OM FÖRSVUNNA ÄLDRE PERSONER OCH SOCIALVÄSENDETS ÅTGÄRDER MED ANLEDNING AV ANMÄLNINGARNA

Socialväsendet hade en beskrivning på procedurer för att ta emot en orosanmälan som lämpade sig för situationer där polisen anmäler en försvunnen och senare påträffad äldre. BJO Sakslin ansåg det vara viktigt att socialväsendet och polisen också hade en samarbetsmodell för situationer där en äldre person har försvunnit och inte har påträffats.

Inom socialväsendet ska arbetstagarna som ansvarar för olika tjänster se till att informationen går vidare till de aktörer som är skyldiga att agera i ärendet. Till exempel i en situation där en arbetstagare inom hemvården anmäler en försvunnen klient till nödcentralen ska hen se till att även klientens egen kontaktperson och vid behov socialjouren får vetskap om saken. Arbetstagarna måste veta hur de ska gå till väga både under och utanför tjänstetid.

BJO betonade att bedömningen av servicebehovet ska göras i tillräcklig omfattning och uppdateras vid behov. Det bör framgå av bedömningen av servicebehovet hur ändringarna i servicen konkret kan trygga att en motsvarande risksituation inte kan uppstå en gång till. BJO betonade dock att även andra faktorer som påverkar klientens intresse och välbefinnande beaktas vid bedömningen av servicebehovet (4682/2019).

DÖDFÖRKLARING I KYLRUM

Klaganden kritiserade att hennes mor flyttades till hälsocentralens kylrum efter sin död, innan läkaren dödförklarade henne. Läkaren utförde dödförklaringen i kylrummet.

BJO konstaterade att man i justitieombudsmannens laglighetspraxis vedertaget har ansett att den avlidna kan flyttas till förvaringslokalerna för avlidna först efter att personen dödförklarats av en läkare.

Boendeserviceenheten hade handlat felaktigt när den avlidna hade flyttats till förvaringslokalerna för avlidna före dödförklaringen. BJO ansåg att förfarandet var mindre klandervärt med anledning av att social- och hälsovårdsministeriet i stället för att slutföra beredningen av en noggrant avgränsad lagstiftning har uppmuntrat verksamhetsenheterna att utarbeta enhetsspecifika anvisningar om praxis för konstaterande av dödsfall och att boendeserviceenhetens personal har agerat i enlighet med dessa anvisningar som utarbetats av kommunen. Dessutom var kommunens anvisningar godkända av regionförvaltningsverket och lagstiftningen hade varit oförändrad sedan anvisningarna utarbetades.

Kommunens välfärdsdirektör hade i sin klagomålsutredning medgett att kommunens handlingsprogram inte följt lagstiftningen och meddelade att anvisningarna för konstaterande av dödsfall jämte efterföljande åtgärder snabbt kommer att uppdateras i kommunen till den nivå som lagen förutsätter.

I fråga om konstaterande av dödsfall konstaterade BJO att justitieombudsmannens laglighetsövervakning vedertaget har ansett att läkaren utan dröjsmål ska utföra dödförklaringen, när dödsfallet har anmälts, i enlighet med den gällande förordningen.

BJO ansåg det vara förståeligt att en läkare som arbetade ensam på hälsocentralens jour inte hade upplevt att hen kunde lämna sitt uppdrag mitt i en överbelastad situation för att konstatera ett dödsfall, vilket enligt utredningen tidsmässigt kunde ta en halv timme. Dessutom påverkades bedömningen av att man i kommunens anvisning om konstaterande av dödsfall sade att om den jourhavande hinner, kan hen konstatera dödsfallet vid boendeserviceenheten.

Den enskilda yrkesutbildade personens verksamhet var dessutom mindre klandervärd på grund av att den gällande regleringen innehöll motstridigheter. Lagstiftningen har bestämmelser om brådskande vård, liksom om den yrkesutbildade personens skyldighet att känna till de bestämmelser som hänför sig till hens verksamhet, medan det är en förordning som föreskriver om konstaterande av dödsfall utan dröjsmål.

BJO ansåg det inte vara godtagbart att en läkare som utför sina uppgifter hamnar i en situation där hen inte kan följa gällande bestämmelser och blir tvungen att överväga vilka av hens lagstadgade uppgifter hen kan lämna ogjorda eller skjuta upp.

Det framgick inte av ärendets utredning hur vanligt det var att hälsovårdscentralens jour var överbelastad. Till denna del hänvisade BJO till skyldigheten enligt hälso- och sjukvårdslagen att anvisa tillräckliga resurser för hälso- och sjukvårdstjänster så att det finns tillräckligt med yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården. BJO fäste kommunens uppmärksamhet vid tillräcklig anvisning av resurser framöver, så att hälsovårdscentralens hälso- och sjukvårdstjän-

ter kan ordnas på ett ändamålsenligt sätt i enlighet med de lagstadgade skyldigheterna.

BJO konstaterade vidare att den gällande lagstiftningen inte är tillfredsställande, varken med tanke på den avlidnas rättskydd eller rättskyddet hos yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården. BJO påskyndade det beredningsarbete om ändring av lagen om utredande av dödsorsak som pågår vid social- och hälsovårdsministeriet, för att lagberedningen ska slutföras (1999/2019*).

MUN- OCH TANDVÅRD FÖR PERSONER MED MINNESSJUKDOM

BJO utredde på eget initiativ ordnandet av mun- och tandvård och tandläkarbesök i Helsingfors för äldre personer med minnessjukdom. BJO fäste uppmärksamhet vid saken i samband med en inspektion där arbetstagarna berättade att tandvården för äldre ofta hade försummats redan en längre tid innan den äldre personen övergick till anstaltsvård dygnet runt.

Munsjukdomar kan allvarligt äventyra en persons hälsa och välbefinnande, eftersom de ökar risken för att insjukna i andra sjukdomar, till exempel hjärt- och luftvägssjukdomar. I och med att en person åldras kan dennas förmåga att sköta sin munhygien försämrats avsevärt på grund av nedsatt funktionsförmåga eller initiativförmåga. En äldre person med minnessjukdom kan också ha mycket begränsad förmåga att uttrycka sig om problem med munhälsan. Då framhävs vårdpersonalens kompetens och ansvar för munhygien och för att identifiera problem med munhälsan.

BJO ansåg det inte vara ändamålsenligt att ansvaret för mun- och tandvården för en minnessjuk klient enbart är beroende av skötarnas bedömning. Klienter inom socialvården med minnessjukdom ska ha en munvårdsplan som utarbetats av en tandläkare och som genomförs av vårdpersonalen. Så bör man förfara i synnerhet i fråga om äldre klienter som inte klarar av att självständigt ta hand om sin munhälsa. BJO betonade att vårdpersonalen dagligen bör följa upp genomförandet av planen för munvård (6646/2019).

SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSTJÄNSTER OCH TILLGÅNG PÅ HJÄLP I JOURSITUATIONER FÖR PATIENTER SOM SKRIVS UT FRÅNEN PSYKIATRISK AVDELNING

Anhöriga har i sina klagomål till riksdagens justitieombudsman berättat om sina erfarenheter av att försöka få en självdestruktiv och våldsam person till psykiatrisk sjukhusvård. De anhöriga har också uttryckt sin oro över att personen kan bli utan boendeservice eller tillräckligt ekonomiskt stöd efter utskrivningen från ett psykiatriskt sjukhus.

BJO undersökte på eget initiativ om en person har tillgång till social- och hälsovårdstjänster som tryggar ett människovärdigt liv när hen skrivs ut från ett psykiatriskt sjukhus, samt när förutsättningarna för psykiatrisk sjukhusvård mot patientens vilja inte anses vara uppfyllda, men personen behöver brådskande hjälp. I svaren ombads man särskilt utreda vilken inverkan det skulle ha om personens försämrade funktionsförmåga åtminstone delvis hade anknytning till hög ålder.

Utredningen gav vid handen att man inom hälso- och sjukvården har dålig kännedom om mentalvårdspatienternas och deras närståendes rätt att få stöd och hjälp från socialvården. Lagstiftningens syften går inte att uppfylla om lämpliga social- eller hälsovårdstjänster inte finns att tillgå. BJO ansåg att bristerna i efterlevnaden av lagarna och tillgången till service var synnerligen allvarliga.

Ett bättre samarbete mellan myndigheterna skulle också kunna förbättra bemötandet av patienter och deras närstående som är negativt inställda till vård, och samtidigt öka deras livskvalitet. Eftersom en person som befinner sig i en belastande situation inte själv har krafter eller möjlighet att övervaka att hens egna rättigheter tillgodoses, har myndigheterna ett större ansvar för att klienternas och patienternas bemötande och tjänster sker lagenligt med respekt för de grundläggande fri- och rättigheterna och människovärdet.

Agerande i situationer där en närstående begär en bedömning av personens behov av psykiatrisk sjukhusvård

BJO påpekade att den gällande lagstiftningen både ger möjlighet och förpliktar även socialvården att göra en förnyad bedömning av situationen varje gång som det framkommer ett uppenbart behov av socialvård och att erbjuda hjälp även när personen själv inte är redo att ta emot hjälp.

BJO betonade att socialväsendet i dessa situationer har en särskild skyldighet att försöka använda metoderna inom socialt arbete så att personens rätt till ett människovärdigt liv inte äventyras.

BJO fäste uppmärksamhet vid att det även inom socialarbetet bland vuxna är den egna kontaktpersonens uppgift att främja ordnandet av tjänster enligt klientens servicebehov. I servicehelheten ingår vid behov både socialvårdens och hälso- och sjukvårdens tjänster.

BJO betonade att både socialvårdslagen (2 §) och hälso- och sjukvårdslagen (8 a §) förpliktar till att handla i enlighet med klientens intresse så att både den yrkesutbildade personalen inom socialvården och hälso- och sjukvården utnyttjar de lagstadgade möjligheterna att agera för att tillgodose klientens intresse.

Tryggande av nödvändiga brådskande social- och hälsovårdstjänster när förutsättningarna för psykiatrisk sjukhusvård mot patientens vilja inte uppfylls

BJO fäste uppmärksamhet vid att till exempel socialjouren behöver information om att klienten inte har fått en sjukhusplats, för att kunna ordna brådskande hjälp åt personen.

BJO betonade att yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården måste känna till de bestämmelser om anmälningsskyldighet som gäller dem själva och kunna agera snabbt även när den yrkesutbildade personen inom det sociala området inte har sitt arbetsskift. BJO konstaterade att i situationer där en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården inte är säker på om den lagstadgade tröskeln för anmälan uppfylls, kan perso-

nen konsultera till exempel socialjouren. Man kan konsultera utan att bryta mot tystnadsplikten genom att ställa frågor på allmän nivå utan att uppge patientens personuppgifter.

Social- och hälsovårdstjänster efter psykiatrisk sjukhusvård

Skyldigheten för en myndighet inom hälso- och sjukvården, så som avses i 25 § 2 mom. i äldreomsorgslagen, att anmäla hemförloven av en äldre person till socialvårdsmyndigheten gäller även psykiatrisk sjukhusvård. Anmälan ska göras i god tid före utskrivningen.

En bedömning måste göras för varje enskild patient, om det är fråga om en situation där personens samtycke inte går att få och om personen är uppenbart oförmögen att svara för sin egen omsorg, hälsa eller säkerhet. Avsikten är att det även i situationer där personen av en eller annan orsak vägrar samarbeta ska vara möjligt att informera socialvårdsmyndigheterna i tillräckligt god tid innan sjukhusperioden avslutas, så att personen kan erbjudas de tjänster som behövs för ett människovärdigt liv.

BJO konstaterade att handlingsprogrammet för Uleåborgs stad saknar väsentlig information om gällande lagstiftning och att anvisningarna i den är felaktiga.

Anvisningarna var både bristfälliga och vilseledande enligt BJO. Till skillnad från vad som sägs i handlingsprogrammet kan det på grund av flera orsaker uppstå en skyldighet för hälso- och sjukvårdsmyndigheterna att på eget initiativ lämna ut information.

BJO ansåg att felen i förfarandet var mycket allvarliga. Informationen om att sjukhusperioden har avslutats för en person som uppenbart har varit oförmögen att svara för sin omsorg, hälsa eller säkerhet har med iakttagande av felaktiga anvisningar inte förmedlats till socialväsendet, när patienten själv inte har gett tillstånd till kontakt.

Brister i tryggheten av tjänster för äldre personer

Ett centralt problem i tryggheten av äldre personers tjänster grundar sig enligt utredningarna på att det inte finns tillräckligt med lämpliga mentaltvårdstjänster. Servicesystemen har inte någon lämplig serviceform att erbjuda i synnerhet om problemen är förknippade med rusmedel eller om det är fråga om en äldre person med funktionsnedsättning. BJO betonade att den lagstadgade rätten att få tjänster som motsvarar ens behov även gäller specialgrupper. Även bristande kunskaper om lagstiftningen bland yrkesutbildade personer inom social- och hälsovården kan allvarligt äventyra rätten till oundgänglig försörjning och omsorg hos patienter och klienter i utsatt ställning.

BJO bad Uleåborgs stad och Vanda stad samt HNS och Norra Österbottens sjukvårdsdistrikt om en utredning av sina åtgärder för att stärka personalens kompetens och korrigera klientprocesserna så att en person i utsatt ställning i brådskande situationer får de tjänster inom hälso- och sjukvården och socialvården som hen behöver (5153/2019*).

5.13.6 INSPEKTIONER

INSPEKTIONER INOM SOCIALVÅRDEN, ÄLDRE PERSONER

- Hoitokoti Annala Oy, 11.3.2020 och efterföljande inspektion 19.11.2020, enhet för serviceboende med heldygnsoomsorg, 14 boendeplatser, samkommunen Siun sote (1823/2020)
- Annalakodit Oy, 11.3.2020 och efterföljande inspektion 19.11.2020, enhet för serviceboende med heldygnsoomsorg, 18 boendeplatser, samkommunen Siun sote (1824/2020)
- Koivupiha, 11.3.2020 och efterföljande inspektion 5.10.2020, enhet för serviceboende med heldygnsoomsorg, 53 boendeplatser, samkommunen Siun sote (1760/2020)
- Ikäihmisten palvelut, 9.10.2020, ordnande av tjänster, samkommunen Siun sote (1389/2020)



Vårdhemmen Annala och Annalakodit ligger i det lugna landsbygdslandskapet i Kesälahti.

OBSERVATIONER OCH STÄLLNINGSTAGANDEN

Följande observationer gjordes i samband med inspektionen av ordnandet av tjänster för äldre (1389/2020*).

Stärkande av kompetensen

På basis av den information som erhållits vid inspektionen och de observationer som gjordes, har samkommunens ledning och personal avsevärd ovisshet om innehållet i den gällande lagstiftningen om äldreomsorgstjänster.

I samband med inspektionen framgick det att personalens och ledningens uppfattning om den tillämpade praxisen till många delar skiljde sig från varandra. Inte heller de närmaste cheferna hade vetskap om till exempel möjligheten till arbetshandledning. Utan att ta ställning till hur enskilda saker de facto har förverkligats i samkommunen, konstaterade BJO att ledningen ska se till att anvisningarna som styr arbetet är lagenliga och tydliga, att personalen är medveten om anvisningarnas innehåll och att man övervakar att de följs.

BJO ansåg det positivt att samkommunen har börjat använda expertis inom gerontologiskt socialt arbete och uppmuntrade till en planmässig utökning av dess användning. För att stärka ledningens och hela personalens kompetens förutsatte BJO dessutom att samkommunen utökar sådan utbildning som stöder efterlevnaden av lagstift-



Entréhallen i Koivupiha.

ningen och kontrollerar att de interna anvisningarna för äldreomsorgen är lagenliga.

Det är särskilt viktigt att känna till lagstiftningen i en situation där samkommunen står i beråd att göra ändringar i sådan verksamhetspraxis som gäller klienter i utsatt ställning och som ska följas av många. BJO betonade att verksamhetsmodellerna inte får börja användas om deras genomförande strider mot gällande lag eller om iakttagandet av dem i praktiken skulle leda till att den gällande lagen inte följs. Äldre personer med minnessjukdom är klienter inom socialvården som befinner sig i en särskilt utsatt ställning; för att skydda dem måste normerna i lagstiftningen följas noggrant.

När ett beslutssystem förnyas bör man beakta att den tjänsteman som fattat beslutet är juridiskt ansvarig för innehållet i sitt beslut. Lagstiftningen förpliktar den tjänsteinnehavare som fattar beslutet att skaffa den sakkunskap som behövs för att fatta beslutet, men att man genom att beakta experternas åsikter och annan utredning inte som beslutsfattare befrias från tjänsteansvar, straffrättsligt ansvar eller skadeståndsansvar.

Rätt till ett skriftligt beslut

BJO betonade att en klient inom socialvården alltid har rätt att få ett skriftligt beslut på sin ansökan. För att klientens besvärsmålsrätt ska kunna tillgodoses är det särskilt viktigt att klienten också får ett negativt eller delvis negativt beslut på sin ansökan. Ett delvis negativt beslut ska ges till exempel när en person anses ha rätt till serviceboende dygnet runt, men det ännu inte finns någon ledig plats för personen.

Om det i dessa situationer inte fattas något delvis negativt beslut för klienterna, får inte heller de kommunala beslutsfattarna kännedom om servicen som saknas eller om konflikten mellan kommunens kriterier och kundernas önskemål och behov.

Tidsfrist för verkställande av beslut

BJO ansåg att praxisen, där klienten inom tre månader efter att ha fått ett positivt servicebeslut åläggs att välja en enhet för serviceboende med heldygnsomsorg inom samkommunens hela område, om man inte har hittat en lämplig plats för klienten före det, inte är ändamålsenlig. BJO konstaterade att kommunens skyldighet att ordna service grundar sig på det konstaterade servicebehovet. Den lagstadgade maximitiden på tre månader för ordnande av service börjar från den tidpunkt då ärendet har anhängiggjorts, inte från den tidpunkt då ett negativt beslut om en viss enhet har fattats. Enligt lagen blir ärendet anhängigt redan när klienten själv upplever att hen behöver service dygnet runt och ansöker om den antingen muntligt eller skriftligt.

Den lagstadgade tiden för att ordna servicen kan vara kortare än 3 månader om personens behov kräver det. Tiden kan vara längre än tre månader av individuella skäl, till exempel när en person har konstaterats behöva serviceboende dygnet runt men vill köa för en viss plats.

BJO betonade att det ovan nämnda dock inte innebär att man kan fatta beslut om en serviceenhet som är olämplig för personen och på basis av det tolka att ärendet i sin helhet blir anhängigt först efter att klienten har vägrat ta emot en viss plats. En serviceenhet kan vara olämplig för en person till exempel för att den ligger så långt från personens närstående att de i praktiken inte längre skulle ha möjlighet att träffa personen.

Socialvårdsmyndighetens prövningsrätt när det gäller att ordna service begränsas av orsaker och omständigheter i klientens individuella situation. Enligt den regeringsproposition som ledde till att socialvårdslagen stiftades (regeringens proposition till riksdagen med förslag till socialvårdslagen och till vissa lagar som har samband med den RP 164 / 2014 rd) har klientorienteringen varit en av de viktigaste principerna för lagberedningen. Det centrala är att tjänsterna i första hand ordnas så att de fungerar så bra som möjligt utifrån klientens och inte organisationens behov.

Beslutsfattare

BJO fäste allvarlig uppmärksamhet vid personalens kompetens i samkommunen. Det avgörande för att trygga tillräcklig kompetens är att de yrkesutbildade personerna har den utbildning och kompetens som uppgiften förutsätter. BJO förutsatte att samkommunen omedelbart korrigerar eventuella brister i personalens uppgiftsstrukturer inom beslutsfattandet och å andra sidan ser till att yrkesutbildade personer inom social- och hälsovården samarbetar på det sätt som lagstiftningen förutsätter.

Enligt 41 § i socialvårdslagen ansvarar socialvårdsmyndigheten för bedömningen av servicebehovet och beslutsfattandet. Myndigheten ska se till att tillräcklig sakkunskap och kompetens finns att tillgå med tanke på personens individuella behov. Om bedömningen av en persons behov och

bemötandet av dessa kräver service eller stödåtgärder av socialväsendet eller andra myndigheter, ska dessa på begäran av den arbetstagare som ansvarar för åtgärden delta i bedömningen av personens servicebehov och utarbetandet av en klientplan.

Skyldighet att ordna tjänster enligt behov

Samkommunens svårigheter med att ordna serviceboende med heldygnsomsorg framkom både i de inledande kontakterna och under inspektionen. BJO konstaterade att samkommunen har en lagstadgad skyldighet att ordna tjänster i enlighet med behovet. Enligt den erhållna utredningen känner samkommunen till att det finns för få platser i förhållande till servicebehovet. Utan att ta ställning till vilken service som bäst motsvarar en enskild persons behov, konstaterade BJO att den lagstadgade skyldigheten att ordna service som motsvarar behovet inte kan tolkas så att personens rätt till vård och omsorg dygnet runt kan genomföras långvarigt så att hens service ordnas till exempel på hälsocentralsjukhusets bäddavdelning, om vårdbehovet inte förutsätter det.

Egen kontaktperson

BJO ansåg det positivt att samkommunen strävar efter att se till att en socialarbetare fungerar som egen kontaktperson för en äldre person som behöver särskilt stöd. Enligt uppgifter från inspektionen är det praxis att den egna kontaktpersonen inte alltid utses vid bedömningen av servicebehovet, utan behovet avgörs från fall till fall. Den egna kontaktpersonen kommer man överens om när klienten är i en utsatt ställning, till exempel när klienten behöver flera tjänster och det föreligger behov att bedöma behovet multiprofessionellt. BJO konstaterade att samkommunens tolkning, enligt vilken det skulle krävas behov av flera tjänster för att utse en egen kontaktperson för en äldre klient är felaktig. Utgångspunkten för lagstiftningen är att alla klienter har rätt att få en egen kontaktperson. Utnämningen av en kontaktperson förutsätter inte att klienten är i en utsatt ställning eller att hen har behov av flera olika tjänster.

BJO ansåg också att det är positivt att man i samkommunen har börjat utveckla den egna kontaktpersonens befattningsbeskrivning utöver att fästa uppmärksamhet vid vem som kan fungera som egen kontaktperson. BJO anser att antalet klienter per egen kontaktperson är så stort i vissa arbetstagargrupper att det inte är möjligt att utföra uppgifterna. BJO konstaterade att kommunen är skyldig att se till att personalen kan agera i enlighet med lagen.

Stödtjänster och användning av servicesedlar

Klienten kan erbjudas en servicesedel som ett alternativt sätt för att tillhandahålla service, men användningen av den får inte vara det enda alternativet för att tillhandahålla servicen. Villkoren för användningen av sedeln får inte bli oskäligen för klienten. BJO påminde om att samkommunen även är skyldig att erbjuda klienterna stödtjänster som ingår i hemservicen, utöver hemvården.

Stöd för närståendevård

Enligt 4 § i lagen om stöd för närståendevård ska kommunen se till att vården av den vårdbehövande ordnas på ett ändamålsenligt sätt under vårdarens ledighet. BJO ansåg det inte ändamålsenligt att man under en vårdperiod på tre dygn inte sörjer för tvätten av en klient som omfattas av stödet för närståendevård. BJO konstaterade att hygien hos en kund i tillfälligt boende måste skötas i tillräcklig utsträckning med hänsyn till kundens önskemål och behov. Även klientens livssituation bör beaktas i sammanhanget, samt att tvätten under närståendevårdarens ledighet skulle stöda närståendevårdaren i sin uppgift.

BJO fäste uppmärksamhet vid att man i samband med bedömningen av stödet för närståendevård har börjat fråga om klientens egen åsikt om hur lämpligt stödet för närståendevård är för hen. Stödet för närståendevård är en del av socialvården. Enligt motiveringarna i regeringens proposition (RP 164/2014 rd), som ledde till att stödet infördes, har klientorienteringen varit en av de viktigaste principerna för lagberedningen.

Även enligt 8 § i klientlagen ska klientens önskemål och åsikt i första hand beaktas och klientens självbestämmanderätt även i övrigt respekteras i samband med socialvård. Dessutom ska klienten enligt samma paragraf ges möjlighet att delta i och påverka planeringen och genomförandet av sina tjänster. Detsamma gäller övriga åtgärder som ansluter sig till klientens socialvård. Klientens sak ska behandlas och avgöras i första hand med hänsyn till klientens intresse. BJO uppmanade samkommunen att fästa uppmärksamhet vid att tjänsterna för klienter som får stöd för närståendevård ska ordnas enligt principerna i lagstiftningen.

BJO konstaterade att utlämnandet av närståendevårdarens personuppgifter kan grunda sig på närståendevårdarens eget samtycke. Om en närståendevårdare vill bli kontaktad av hälso- och sjukvården för att boka tid för en hälsoundersökning för närståendevårdare, i stället för att själv ta kontakt, är det möjligt att på förhand höra sig för om saken, varvid det inte finns något hinder för att boka tid.

Användning av nya serviceformer

BJO ansåg att det var positivt att man inom samkommunens service för äldre utvecklar tjänsterna så att de motsvarar många slags servicebehov och att de nya tjänsterna stöder boende i hemmet. BJO fäste dock uppmärksamhet vid att social- och hälsovårdslagstiftningen, som reglerar tjänsterna, ska beaktas när tjänsterna utvecklas.

Tillräcklig resursfördelning för myndigheterna för att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna

Resursbrist kan inte motivera rättskränkningar i myndigheternas verksamhet, såsom förseningar eller försummelser. BJO ansåg det vara förståeligt att det har varit en utmaning för såväl personalen som ledningen att genomföra tjänsterna särskilt med anledning av frånvaro på grund av misstanke om coronavirus. Enligt de uppgifter som erhållits vid inspektionen råder det brist på personal inom

samkommunens område, särskilt inom hemvården och serviceboende med heldygnssomsorg, vilket har försvårat skötseln av de lagstadgade skyldigheterna. BJO uppmanade samkommunen att förutom att rikta personalresurserna på rätt sätt även fästa uppmärksamhet vid tillgången på personal, samt kontinuitet och arbetshälsa.

BJO konstaterade att lagstiftningen utöver tillräcklig resursfördelning förutsätter att ledningen ordnas på sakenligt sätt. Enligt lagen om yrkesutbildade personer inom socialvården är det socialarbetare som ansvarar för den yrkesmässiga ledningen av det sociala arbetet.

Myndigheternas och tjänstemännens skyldigheter och rättigheter föreskrivs till exempel i lagen om kommunala tjänsteinnehavare. Syftet med lagen är att säkerställa att kommunernas uppgifter sköts på ett effektivt och ändamålsenligt sätt och så att kraven på rättsskydd uppfylls samt att tjänstemannens ställning i förhållande till arbetsgivaren tryggas. BJO fäste uppmärksamhet vid att antalet klienter hos enhetens servicehandledare och socialarbetare ska vara sådant att de lagstadgade uppgifterna, såsom bedömningen av servicebehovet inom utsatt tid samt den egna kontaktpersonens uppgifter, kan genomföras.

Syftet med arbetarskyddslagen är bland annat att förbättra arbetsmiljön och arbetsförhållandena för att trygga och upprätthålla arbetstagarnas arbetsförmåga, samt att förebygga och bekämpa olägenheter för arbetstagarnas fysiska och psykiska hälsa i anslutning till arbetet och arbetsmiljön. Lagen betonar arbetsgivarens ansvar till exempel för att förebygga belastning av arbetstagarna samt skyldigheten att vidta korrigering åtgärder i fråga om brister som arbetsgivaren observerat. BJO konstaterade att arbetets karaktär orsakar psykosocial belastning hos arbetstagarna i enheten, och att arbetsgivaren ska förebygga och korrigera sådan belastning. BJO kunde inte övertyga sig om att team- och samarbete, som i sig är viktigt och upplevs som bra, är ett tillräckligt sätt att korrigera den belastning som redan uppstått (1389/2020*).

OPCAT-undersökningar vid boendeenheter och anstalter för minnessjuka eller psykiskt sjuka äldre beskrivs i avsnitt 3.5.

5.14

Intressebevakning

I intressebevakningsärenden är det fråga om allmänna intressebevakares, förmyndarmyndighetens (tidigare magistrater, fr.o.m. den 1 januari 2020 Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata) samt allmänna domstolars och förvaltningsdomstolars förfarande när de sköter sina uppgifter i anslutning till förmyndarverksamheten och intressebevakningen.

I intressebevakningsärenden handlar JO:s avgöranden om hur allmänna intressebevakare, förmyndarmyndigheter (tidigare magistraterna, fr.o.m. 1.1.2020 Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata) samt allmänna domstolar och förvaltningsdomstolar går till väga när de sköter sin uppgift som förmyndare och intressebevakare.

JO Petri Jääskeläinen avgjorde de ärenden som gäller intressebevakning. Huvudföredragande var referendarierådet Mikko Sarja. Rådgivande jurist Jaana Romakkaniemi var den andra föredraganden för sakområdet.

5.14.1 ALLMÄNT

Intressebevakning omfattas av lagen och förordningen om förmyndarverksamhet samt av flera andra författningar, såsom lagen om statens rätts- hjälps- och intressebevakningsdistrikt och lagen om intressebevakningsfullmakt. Också lagstiftningen om barn, patientlagstiftningen och författningarna om företrädande av personer i olika 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, till exempel 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 kan intressebevakaren företräda sin huvudman i ett sådant ärende som gäller huvudmannens person och vars betydelse huvudmannen inte förstår. 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 beslutanderätten i huvudmannens ärenden överförs på någon annan. Vid intressebevakning betonas å andra sidan också huvudmannens behov av skydd då huvudmannen inte själv kan bevaka sina intressen.

Intressebevakning berör många – över 70 000 personer har en 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. I början av 2020 fanns det cirka 43 000 huvudmän inom den allmänna intressebevakningen. I regel sköter statens intressebevakningsbyråer (22 intressebevakningsbyråer och Ålands rättshjälps- och intressebevakningsbyrå) den allmänna intressebevakningen själv, cirka 90 procent av huvudmännen. Cirka 10 procent av intressebevakningen utförs av serviceproducenter genom avtal om köpta tjänster. Serviceproducenten inom den allmänna intressebevakningen kan vara exempelvis en kommun, en organisation eller en jurist- eller advokatbyrå. År 2020 fanns det 21 producenter av köptjänster, varav 14 kommuner, tre advokatbyråer och fyra andra bolag.

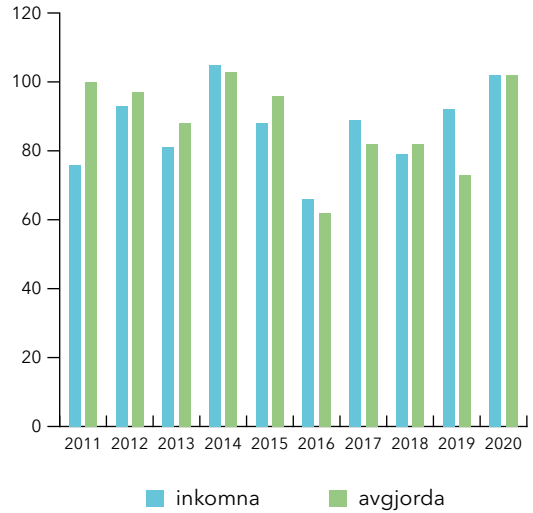
Intressebevakning är en relativt liten ärendegrupp vid JO:s kansli. Eftersom de här ärendena har många kopplingar till de grundläggande fri- och rättigheterna är de dock viktiga. Det är fråga om grundläggande rättigheter som till-

hör människor som inte själva förmår sköta dem. Dessa är till exempel 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.

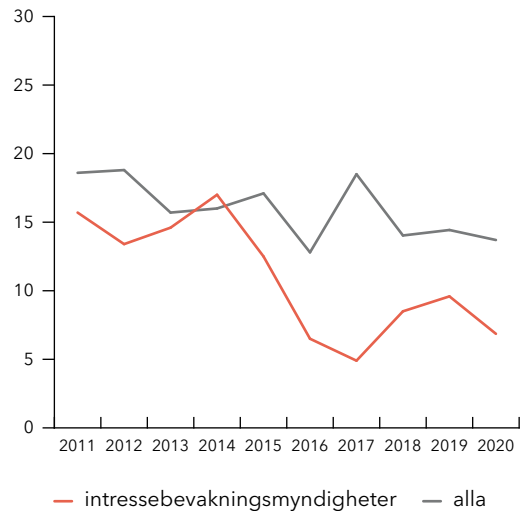
5.14.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Sammanlagt inleddes 102 intressebevakningsärenden och 102 avgjordes. I sammanlagt 7 fall (6,9 %) ledde ärendet till åtgärder. Den låga åtgärdsprocenten kan till stor del förklaras med att flera klagomål gällde hur huvudmannens praktiska angelägenheter sköts, i fråga om vilket intressebevakaren har prövningsrätt. Ett exempel är beloppet för de dispositionsmedel som huvudmannen ges. Många klagomål gällde också sådana ärenden som JO överhuvudtaget inte kan ta ställning till. JO kan till exempel inte bedöma huruvida någon är i behov av intressebevakning eller inte, och inte heller bestämma att intressebevakningen ska upphöra. Många klagomål var inte tillräckligt specifika för att ärendet skulle kunna utredas.

Klagomål om intressebevakning gäller oftast intressebevakarna. Klagomålen handlar i stor utsträckning om samma saker oavsett om klaganden är en huvudman eller en anhörig till denna. 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 förvaltningsssed såsom rådgivning, hörande, handläggningstider och tjänstemäns uppträdande. Sådana ärenden avgjordes också under detta berättelseår.



*Inkomna och avgjorda klagomål
under åren 2011–2020*



Åtgärdsprocent under åren 2011–2020

5.14.3 AVGÖRANDEN

AVGÖRANDEN SOM GÄLLER INTRESSEBEVAKARE

Underlåtenhet att ansöka förmån riskerade att äventyra huvudmannens intresse

Enligt klaganden hade dennes tidigare intressebevakare försummat att hos Folkpensionsanstalten (FPA) ansöka om barnförhöjningar som betalas ut i anslutning till pensionen. Klaganden hade på intressebevakarens ansökan beviljats pension och hade då i princip kunnat få rätt till barnförhöjning. Under intressebevakningen kunde barnförhöjning ha sökts för två barn under flera års tid. Klaganden hade först efter intressebevakningens slut fått veta att ingen ansökan om barnförhöjning hade gjorts. FPA hade senare beviljat förmånen retroaktivt för två barn under ett halvår.

JO konstaterade att en allmän intressebevakare som förordnats för ekonomiska ärenden är skyldig att ansöka om de förmåner som tillkommer huvudmannen enligt lag. När intressebevakaren överväger en ansökan behöver han eller hon inte vara helt förvissad om att ansökan kommer att gå igenom, och det är inte motiverat att hålla tröskeln för att ansöka om förmåner för hög. Intressebevakaren ska kunna lägga fram starka grunder för varför en viss förmån inte har sökts. JO ansåg det vara viktigt att en sådan bedömning, om den leder till att en förmån inte söks, har dokumenterats tillräckligt. Nu hade detta inte gjorts, vilket försvårade bedömningen i efterhand.

När intressebevakaren övervägde att göra en ansökan om barnförhöjning borde denne ha varit medveten om huruvida det bodde barn under 16 år hos klaganden eller om klaganden i egenskap av eventuell distansförälder i övrigt ansvarade för deras utkomst, och i så fall hur och med vilket belopp. Man kan i regel anta att en intressebevakare som förordnats för ekonomiska ärenden skulle ha känt till dessa omständigheter eller kunnat ta reda på dem.

Även om klaganden beviljades förmånen retroaktivt kunde man inte dra slutsatsen att intressebevakaren till alla delar skulle ha handlat i strid med huvudmannens intresse. Däremot kunde

man inte heller dra slutsatsen att intressebevakaren av grundad anledning efter prövning hade låtit bli att göra ansökan. Det var således inte uteslutet att huvudmannens intresse inte kunde ha äventyrats. Därför föreslog JO intressebevakningsbyrån att den vid behov i samarbete med klaganden ännu skulle försöka utreda om klaganden hade lidit skada på grund av intressebevakarens förfarande och i så fall överväga förutsättningarna för en ersättningsansökan till Statskontoret. Om intressebevakningsbyrån av juridiskt motiverade godtagbara skäl däremot inte längre ansåg sig kunna agera i ärendet, skulle den utan dröjsmål underrätta klaganden om saken så att denne själv kan överväga att göra en ersättningsansökan (1701/2019*).

Den ledande allmänna intressebevakaren uppgav sig ha kontrollerat bokföringen för intressebevakningen av klaganden för åren 2011–2016 och diskuterat saken med klaganden. Eftersom intressebevakaren ansåg att det utifrån utredningen inte fanns förutsättningar för barnförhöjning, underrättade intressebevakaren klaganden om att ärendet inte förs till Statskontoret för behandling. Samtidigt hade klaganden underrättats om att klaganden själv kan göra en ersättningsansökan och vid behov få tillgång till det relevanta bokföringsmaterialet. Klaganden hade uppgett att inte heller denna tänkt föra saken till Statskontoret för behandling. JO ansåg att den ledande allmänna intressebevakarens åtgärder var korrekta och tillräckliga och att saken inte föranledde ytterligare åtgärder.

Skydd för berättigade förväntningar i intressebevakningen

JO bedömde med tanke på skyddet för berättigade förväntningar den allmänna intressebevakarens förfarande i samband med försäljningen av huvudmannens bostad. Den allmänna intressebevakaren hade lovat underrätta de anhöriga om försäljningen, men hade inte gjort det och lösöret i bostaden hade gått förlorat. Det framgick inte i ärendet om, och i så fall hur, intressebevakaren hade dokumenterat lösöret och sitt löfte. JO framhöll betydelsen av att dokumentera, eftersom det kan bidra till att förverkliga löften till anhöriga och att förebygga eventuella meningsskiljaktigheter om lösöret.

Lagen om förmyndarverksamhet förpliktar inte intressebevakaren att kontakta huvudmannens anhöriga i ärenden som gäller huvudmannen. Å andra sidan hindrar tystnadsplikten inte i sig all kontakt med huvudmannens anhöriga. Av förvaltningslagens princip om skydd för berättigade förväntningar följer däremot att om en allmän intressebevakare har meddelat att han eller hon ämnar eller har kommit överens om att i något ärende kontakta huvudmannens anhöriga, uppstår en berättigad förväntning om att så också ska ske. Försummelse att ta kontakt påverkar dock inte intressebevakarens behörighet att agera i huvudmannens ärenden.

JO beaktade för det första att felet redan hade erkänts och att det uppenbarligen handlade om ett mänskligt misstag. För det andra hade ärendet redan före klagomålet till JO behandlats som ett klagomålsärende vid magistraten och som ett ersättningsärende vid Statskontoret. Att felet konstaterades och erkändes samt att ersättning betalades ut betydde att felet hade gottgjorts. JO bedömde att han inte längre behövde vidta ytterligare åtgärder med tanke på efterlevnaden av lagen, rättsskyddet eller tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Med anledning av de allmänna synpunkter som framförts i ärendet skickades avgörandet dock för kännedom till intressebevakningsbyrån (5522/2019).

Huvudmannens intresse när intressebevakningen överförs från en byrå till en annan

JO bedömde tillgodoseendet av huvudmannens intresse när klagandens intressebevakning hade överförts från en intressebevakningsbyrå till en annan, dvs. skötseln av ärendena hade i praktiken upphört vid den ena och börjat vid den andra byrån. Lagen om förmyndarverksamhet innehåller knappt några bestämmelser om praktiska förfaranden i sådana situationer. Det har inte heller föreskrivits att den byrå som övertar intressebevakningen ska agera på något annat sätt, till exempel mer skyndsamt än i en situation där det är fråga om en helt ny intressebevakning.

JO framhöll att man på ett lämpligt sätt bör förbereda sig på överföringen av intressebevakningen och att den ska ske så smidigt som möjligt med tanke på huvudmannens intresse. Detta förutsätter växelverkan mellan den tidigare och den nya intressebevakaren. Huvudmannens intresse förutsätter att ärendena sköts förutsägbart. Huvudmannen har en berättigad förväntning om att det inte uppstår några avbrott i skötseln av ärendena eller att skötseln av dem förändras väsentligt endast på grund av ett byte av intressebevakningsbyrå, om hans eller hennes omständigheter i övrigt förblir oförändrade. Eftersom intressebevakarna agerar självständigt och oberoende är den nya intressebevakaren dock inte direkt bunden till den tidigare intressebevakarens uppfattning om till exempel vad som kan anses utgöra i lagen om förmyndarverksamhet avsedda med tanke på omständigheterna skäligen dispositionsmedel eller betalningstidtabellen för dem. Då blir samarbetet särskilt viktigt med tanke på förutsägbarheten liksom hörandet av huvudmannen i ärenden som är viktiga för honom eller henne.

JO ansåg att det inte var uteslutet att personalförändringar vid den intressebevakningsbyrå som tog över intressebevakningen för sin del hade påverkat eller kunnat inverka på ärendenas smidighet i det inledande skedet. Intressebevakningsbyråns verksamhetssätt kunde också ha påverkats av klagandens makes beredskap att i inledningskedet hjälpa till i klagandens ärenden. JO ansåg att inget lagstridigt förfarande eller någon försummelse av skyldigheter kunde påvisas i ärendet. JO fäste dock den mottagande byråns uppmärksamhet vid de synpunkter som framförts i beslutet (1435/2019).

Inköp till huvudmannen

Huvudmannens närstående bad om en utredning av intressebevakarens förfarande vid köp av varor och tjänster till huvudmannen. Huvudmannens återkommande utgifter hade betalats via intressebevakningen och de dispositionsmedel som stod till huvudmannens förfogande var mycket små. Huvudmannens ekonomiska situation var enligt JO mycket ansträngd. Ur intressebevakarens syn-

vinkel är sådana situationer svåra och förutsätter omsorgsfullt övervägande av huvudmannens skyldigheter och handlingsfrihet samt samarbete med huvudmannen.

Saker som särskilt lyftes fram i klagomålet, såsom telefon, byxor och skor, kunde i sig anses som basala tillgångar som är viktiga för alla. Huvudmannens egen syn på dylika inköp framgick dock inte av det tillgängliga materialet. Av handlingarna framgick däremot vilka inköp huvudmannen själv hade ansett vara viktiga, och intressebevakaren hade inte satt stopp för huvudmannens preferenser. Det väsentliga enligt JO i en situation där huvudmannens medel inte räcker till allt som huvudmannen behöver eller som denne anses behöva var att intressebevakaren tillsammans med sin huvudman försöker gå igenom situationen och klargöra den för sin huvudman samt kartlägga vad huvudmannen själv anser vara ett viktigt eller primärt inköp. JO kunde inte på huvudmannens vägnar bedöma vad som var viktigt för huvudmannen vid respektive inköp. JO delgav den allmänna intressebevakaren sina synpunkter (922/2019).

Avslutande av advokatuppdrag

JO bedömde en intressebevakningsbyrås förfarande när den allmänna intressebevakaren hade avslutat huvudmannens advokatuppdrag i ett ärende som gällde huvudmannens boende (flytt till effektiviserat serviceboende). Förutom ekonomiska ärenden gällde förordnandet som intressebevakare ärenden som gällde huvudmannens person vars betydelse huvudmannen inte kunde förstå.

JO konstaterade att utgångspunkterna enligt lagen om förmyndarverksamhet är olika beroende på om det är fråga om ett ärende som gäller huvudmannens ekonomi eller person. I ekonomiska ärenden hindrar inte förordnandet av en intressebevakare huvudmannen från att själv företa rättshandlingar eller befullmäktiga någon att sköta sina ärenden. Regleringen möjliggör också att intressebevakarens och huvudmannens rättshandlingar kan ha motstridiga slutresultat. Det är möjligt att ingripa i detta genom att begränsa huvudmannens handlingsbehörighet genom ett domstolsbeslut.

I ärenden som gäller huvudmannens person kan huvudmannens handlingsbehörighet inte begränsas. Intressebevakaren kan dock genom domstolsbeslut på förhand ges behörighet att företräda huvudmannen i ärenden som gäller huvudmannens person. En ytterligare förutsättning är att huvudmannen i det konkreta fall som ska avgöras inte förstår sakens betydelse. Därmed är intressebevakarens behörighet i ärenden som gäller huvudmannens person inte självständigt likvärdig med huvudmannens behörighet på samma sätt som i ekonomiska ärenden i intressebevakningens grundform.

I ekonomiska ärenden har vissa rättshandlingar definierats som så betydande ur huvudmannens synvinkel att de förutsätter förmyndarmyndighetens tillstånd, och det är helt förbjudet att skänka bort egendom. I ärenden som gäller huvudmannens person föreskrivs däremot inte att intressebevakarens avgörande som gäller huvudmannens person måste godkännas av någon antingen på förhand eller i efterhand. Förfarandet skiljer sig således väsentligt från motsvarande i ekonomiska ärenden trots att man skulle kunna tänka sig att man i ärenden som gäller huvudmannens person kanske skulle röra sig ännu djupare i kärnområdet för de grundläggande fri- och rättigheterna än i ekonomiska ärenden, även om också de i grunden gäller egendomsskydd, dvs. en grundläggande rättighet.

Enligt JO är situationen ur huvudmannens synvinkel inte helt problemfri i synnerhet i situationer där intressebevakaren är den instans som bedömer om huvudmannen har tillräcklig förmåga att förstå sakens betydelse. Regleringen gör det i och för sig möjligt för intressebevakaren att – kanske något tillspetsat – liksom redan i inledningsskedet avstyra huvudmannens strävanden att ifrågasätta intressebevakarens avgöranden som gäller huvudmannens person genom att återkalla huvudmannens uppdrag genom att hänvisa till dennes bristande förståelse, utan att intressebevakaren enligt lagen ska låta pröva sin uppfattning hos någon tillsynsmyndighet.

Intressebevakaren ska åtminstone i efterhand i det enskilda fallet kunna lägga fram solida grunder för sin åsikt att huvudmannen inte hade förstått betydelsen av ett visst ärende som gällde huvud-

mannens person. I ärendet återopades den tillgängliga medicinska bedömningen och det ansågs att beslutanderätten i ärendet gällande huvudmannens boende hörde till intressebevakaren ensam. Eftersom även huvudmannens advokatuppdrag hade ett nära samband med detta ärende, hade JO ingen grund att anse att intressebevakaren hade förfarit lagstridigt när denne hade återkallat det med uppgiften som intressebevakare i praktiken överlappande uppdraget som huvudmannen gett klaganden och inga uppgifter om huvudmannen hade heller lämnats ut till klaganden.

Fallet gav dock JO anledning att fundera över om huvudmannen hade haft rätt att ge ett advokatuppdrag i ett ärende som gällde ekonomin och om det aktuella ärendet gällande boende kunde ha haft samband med utförandet av ett sådant uppdrag. I detta fall hade huvudmannens handlingsbehörighet i ekonomiska ärenden inte begränsats genom domstolsbeslut. Således skulle huvudmannen i princip ha kunnat utföra förmögenhetsrättsliga rättshandlingar antingen själv eller genom advokatuppdrag.

Det förblev oklart om advokatuppdraget gällande boendet hade haft eller kunde ha haft ett sådant förmögenhetsrättsligt innehåll att huvudmannen ur denna synvinkel hade varit behörig att ge uppdraget, varvid intressebevakaren inte hade fått återkalla det.

Om man hade ansett att det också var fråga om en rättshandling som gällde ekonomiska ärenden och huvudmannen och intressebevakaren hade haft likvärdig talan, skulle situationen i praktiken ha varit den att huvudmannen och intressebevakaren hade varit av olika åsikt i ärendet. I lagen om förmyndarverksamhet föreskrivs om intressebevakarens skyldighet att höra sin huvudman i ärenden som är viktiga för denne, om denne förstår sakens betydelse, men lagen innehåller inga bestämmelser om vilken betydelse huvudmannens åsikt ska ges. Intressebevakaren ska dock genom att höra huvudmannen försöka kartlägga vilket av de olika alternativen som bäst kan trygga tillgodoseendet av huvudmannens intresse. Ju mer genomförbara alternativ huvudmannen kan lägga fram, desto större vikt anser JO att de ska ges i intressebevakarens prövning.

Klagomålet föranledde inga åtgärder för den allmänna intressebevakarens eller intressebevakningsbyråns del. Med anledning av sina allmänna synpunkter skickade JO också justitieministeriet sitt beslut för kännedom. Samtidigt bad JO ministeriet meddela om och i så fall hur kommittén för rättigheter för personer med funktionsnedsättning allmänna kommentar nr 1 (2014) om artikel 12 i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning har bedömts vid ministeriet och dess eventuella betydelse med tanke på den gällande förmyndarlagstiftningen. Enligt den tolkning som framförts av kommittén för rättigheter för personer med funktionsnedsättning skulle utgångspunkten att ignorera huvudmannens ståndpunkt, som är den centrala frågan i det aktuella klagomålsärendet, inte ens ha varit möjlig enligt JO när kommittén i allmänhet har förhållit sig negativt till sådana lagstiftningssystem där någon annan fattar beslut för personens räkning i ärenden som rör denne (2012/2019*).

JM hänvisade till en bedömning av frågan i samband med att konventionen ratificerades, där ärendet inte ansågs föranleda ändringar i lagstiftningen (RP 284/2014 rd). Dessutom hänvisade JM till Europadomstolens avgörande i ett mål mot Finland (A.-M.V. v. Finland nr. 53251/13). Där utvärderades bestämmelserna i lagen om förmyndarverksamhet i förhållande till beslut om huvudmannens boende med tanke på artikel 8 i Europakonventionen. Slutsatsen var att artikel 8 inte överträtts. Angående stöd för beslutsfattandet uppgav JM att det i diskussioner om frågan framkommit behov av ett mindre genomgripande system än egentlig intressebevakning. Eventuella nya system har bland annat diskuterats inom social- och hälsovårdsministeriets arbetsgrupper vid beredningen av lagstiftning för stärkande av självbestämmanderätten.

Tillgodoseende av intressebevakarens rätt till information

JO bedömde intressebevakarens rätt till information och huruvida man kunde kräva att intressebevakaren har en fullmakt för att få uppgifter om sin huvudman. En myndighet hade meddelat intres-

sebevakaren att denne skulle lämna in en fullmakt av sin huvudman för att sköta ärendena.

Huvudmannen hade förordnats en intressebevakare i rättshandlingar som gäller huvudmannens egendom och ekonomiska angelägenheter. Dessutom hade intressebevakaren en allmän omsorgsplikt enligt lagen om förmyndarverksamhet. Om inte något annat bestäms särskilt har intressebevakaren i ärenden som hör till uppdraget rätt att få de uppgifter som huvudmannen själv har rätt till. Intressebevakarens rätt att få information är således kopplad till intressebevakarens uppgift och dess definition, även om indelningen i ärenden som gäller huvudmannens ekonomi och person kan vara tolkningsbar. Om intressebevakarens rätt att få uppgifter är oklar för myndigheten, ska den vid behov be intressebevakaren komplettera sin begäran om handlingar för att utreda om intressebevakaren har rätt att ta del av sekretessbelagda handlingar, dvs. hur de begärda handlingarna eller uppgifterna anknyter till intressebevakarens uppgifter.

Om myndigheten vägrar ge intressebevakaren den handling eller information rörande huvudmannen som intressebevakaren begär och kräver fullmakt, kan intressebevakaren ha ett motiverat intresse av att få ett överklagbart beslut i ärendet i ett förfarande som regleras i offentlighetslagen. Om det är fråga om en sådan begäran om information som avses i EU:s allmänna dataskyddsförordning, bestäms förfaringssätten enligt förordningen. Myndigheten ska vid behov för den som begär uppgifter redogöra för de olika bestämmelserna om rätten att få uppgifter för att utreda på vilka grunder uppgifterna begärs. Myndigheten ska också för den som begär uppgifter förklara skillnaden mellan en begäran enligt dataskyddsförordningen och en begäran om information enligt offentlighetslagen. Myndigheten ska själv ta reda på innehållet i begäran om information samt även utifrån vilken lag begäran ska behandlas.

I ärendet framkom inget sådant lagstridigt förfarande eller sådan försummelse av skyldighet som JO skulle ha haft anledning att ingripa i desto mer. JO delgav dock myndigheten sina allmänna synpunkter (1483/2019*).

AVGÖRANDEN SOM GÄLLER FÖRMYNDARMYNDIGHETER

Försening av granskningen av slutredovisningen

Granskningen av slutredovisningen vid magistraten hade tagit drygt åtta månader. Enligt lagen om förmyndarverksamhet ska redovisningar granskas utan dröjsmål. Enligt JO ska man bedöma varje revision från fall till fall och samtidigt utreda orsakerna som har påverkat handläggningstiden i sin helhet. I detta fall framfördes ingen annan orsak till den långa behandlingstiden än att slutredovisningen sorterades på fel ställe. Enligt JO hade man vid behandlingen av ärendet inte iakttagit vederbörlig noggrannhet, vilket hade fördröjt granskningen av slutredovisningen utan grund. Magistratens förfarande var således inte förenligt med lagen om förmyndarverksamhet. JO hade i sig ingen anledning att tvivla på att utan detta uppenbart mänskliga fel hade slutredovisningen granskats i raskt takt. JO delgav Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata som fungerar som förmyndarmyndighet sin uppfattning (2679/2019*).

Förkommen intressebevakningsfullmakt

Enligt klaganden hade magistraten tappat bort den intressebevakningsfullmakt som skickats dit för fastställelse. En kopia av fullmakten hade bifogats klagomålet. JO hade ingen möjlighet att ta ställning till om handlingarna hade försvunnit vid just magistraten och i så fall i vilket skede. Ärendet gav dock JO anledning att konstatera följande.

En intressebevakningsfullmakt skiljer sig från ett intressebevakningsförordnande och framhåver personens självbestämmanderätt. Med en intressebevakningsfullmakt kan personen själv på förhand ordna skötseln av sina ärenden för den händelse att hans eller hennes funktionsförmåga eventuellt försämras och själv – i stället för en domstol – definiera de ärenden som fullmakten omfattar samt påverka i vilken omfattning fullmäktigens verksamhet övervakas. Intressebevakningsfullmakten är en handling som ska upprättas

enligt de lagstadgade formkraven. I lagen föreskrivs om när förmyndarmyndigheten ska fastställa intressebevakningsfullmakten och om när en fullmakt inte får fastställas. Fullmäktigen ska vid ansökan om fastställande av fullmakten förete förmyndarmyndigheten fullmakten i original.

Enligt JO kunde man fråga sig om det är skäligt att låta bli att pröva en ansökan om fastställelse av fullmakt på grund av att den ursprungliga fullmakten saknas till exempel i en situation där fullmakten har gått förlorad eller förstörts av en orsak som obestriddligen inte beror på fullmaktsgivaren eller fullmäktigen (till exempel en eldsvåda hemma hos någon av dem eller om handlingen har försvunnit eller förstörts medan i bankens förvar eller i förmyndarmyndighetens besittning när ärendet behandlas), och vore det i dessa situationer, om sökanden ska förete en kopia av fullmakten, skäl att försöka utreda ärendet närmare till exempel genom att höra de vittnen som framgår av kopian eller fullmaktsgivaren själv.

Att den ursprungliga fullmakten finns och uppvisas för förmyndarmyndigheten i ansökningsskedet är dock ovillkorliga formella förutsättningar enligt lag för att ta upp ansökan till prövning. Om fastställandet av fullmakten förhindras av en formell orsak är alternativet att skaffa en intressebevakare som kan sköta ärendena. Även om fullmakten är förkommen kan fullmaktsgivarens ärenden ordnas på ett annat sätt som tryggar hans eller hennes intresse. Men däremot kommer handhavandet av ärendena inte att ordnas inom ramen för fullmaktsgivarens ursprungliga självbestämmanderätt på det sätt han eller hon önskat och på ett sätt som inte är lika strikt reglerat som intressebevakning vilket vårt rättssystem tillåter.

Att den ursprungliga fullmaktshandlingen förkommer har i alla situationer en direkt inverkan på huruvida det sätt på vilket fullmaktsgivaren själv vill att hans eller hennes ärenden ska skötas över huvud taget kan förverkligas, om han eller hon inte längre har förmåga att på giltigt sätt upprätta en ny fullmakt. Formkraven, även om man med dem på goda grunder strävar efter att skydda fullmaktsgivaren, kan däremot i vissa situationer leda till ett slutresultat som strider mot hans eller hennes självbestämmanderätt. JO hade inga rättsliga förutsättningar för att kritisera magistratens

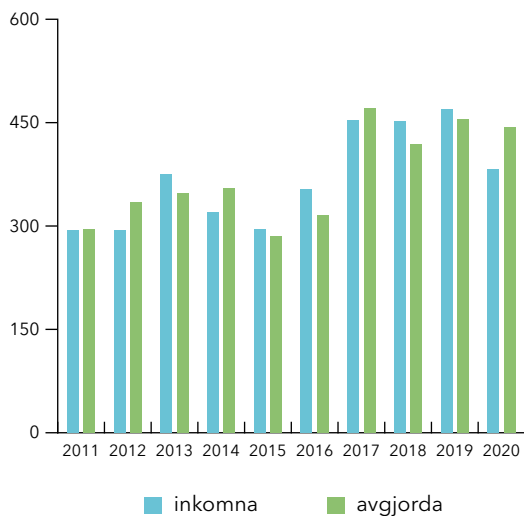
förfarande. JO skickade dock sitt beslut för kännedom till Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata som fungerar som förmyndarmyndighet och till justitieministeriet som ansvarar för beredningen av lagstiftningen om intressebevakningsfullmakt (2120/2019).

5.15 Socialförsäkring

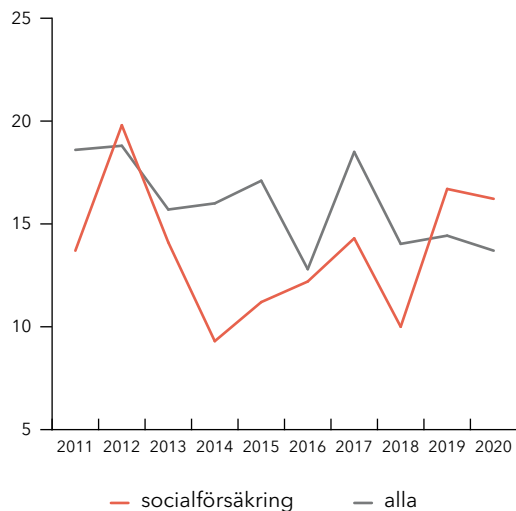
Socialförsäkringen utgör en del av utkomstskyddssystemet och omfattar det lagstadgade skyddet i samband med arbetslöshet, sjukdom och arbetsoförmåga, under ålderdomen samt vid barnafödelse och förlust av en försörjare. Utkomstskyddet behandlas i avsnitt 5.16 och ärenden som gäller personer med funktionsnedsättning, 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) samt notarierna *Eeva-Maria Tuominen* och *Riina Tuominen* var föredragande.

5.15.1 ANTALET KLAGOMÅL OCH ÅTGÄRDSPROCENT

Inom detta sakområde inkom 383 klagomål (föregående år 469) och 444 (455) avgjordes. Antalet inkomna klagomål minskade alltså jämfört med året innan. Betydelsen av coronapandemin i ärendegruppen behandlas i kapitel 4. Av de inkomna klagomålen gällde hela ⅔ FPA:s verksamhet. Av förmånsslagen gällde klagomålen främst invalidpension, sjukdagpenning, bostadsbidrag och arbetsolycksfallsförmåner. Missnöjet gällde liksom tidigare år fördröjningar i handläggningen av ärendet samt rådgivning och kundservicen i övrigt. 16 procent (72 stycken) av avgörandena ledde till att BJO vidtog åtgärder.



*Inkomna och avgjorda klagomål
under åren 2011–2020*



Åtgärdsprocent under åren 2011–2020

5.15.2 INSPEKTIONER

På grund av coronapandemin gjordes inga egentliga inspektioner inom förvaltningsområdet. På hösten träffade BJO dock FPA:s ledning vid ett årligt samarbetsmöte. Där behandlades pandemins inverkan på FPA:s verksamhet och tjänster. Under mötet diskuterades också kundservicen, det automatiska beslutsfattandet och förmånernas handläggningstider. Dessutom diskuterades smidigheten i verkställandet av utkomstskyddet för arbetslösa och utkomstskyddet.

5.15.3 AVGÖRANDEN

FÖRDRÖJNINGAR OCH FÖRSUMMELSER I BEHANDLINGEN OCH ORGANISERINGEN AV TRAFIKFÖRSÄKRINGSÄRENDEN

BJO hade 2019 gett Pohjola Försäkring Ab (Pohjola) en anmärkning i ett ärende som gällde behandlingstiden för ett trafikförsäkringsärende och besvarande av förfrågan (192/2019*). Finansinspektionen (FI) hade i sin utredning konstaterat att det var fråga om ett enskilt fall.

I samband med klagomålsärende 6997/2019* framkom det emellertid att Pohjola hade försummat att iaktta tidsfristerna i trafikförsäkringslagen för meddelande av ersättningsbeslut både i de fall som de klagande nämnde och i stor utsträckning även i övrigt. BJO ansåg att Pohjolas organisering och beslutssystem i fråga om ersättningsbehandlingen av ärenden gällande den lagstadgade obligatoriska trafikförsäkringen hade misslyckats i mycket stor utsträckning. Han gav Pohjola en allvarlig anmärkning och förutsatte att bolaget ska få sin ersättningsbehandling och sitt beslutsförfarande att varaktigt uppfylla kraven i trafikförsäkringslagen och förvaltningslagen.

BJO ansåg det också problematiskt att FI enligt egen utsago inte har möjlighet att be försäkringsanstalterna om regelbundna rapporter om behandlingen av trafikförsäkringsärenden. Anstalterna ska noggrant följa upp sin ersättnings-

behandling så att de kan försäkra sig om att deras offentliga förvaltningsuppgifter sköts på behörigt sätt och i detta syfte även sammanställa statistik över ersättningsbehandlingen. Genom uppföljningar med denna statistik anser BJO att problemen i behandlingen av ersättningar i trafikförsäkringsärenden inte skulle förbigås av tillsynsmyndigheten på det sätt som nu verkar ha skett. BJO uppmanade FI att granska sin tillsynsverksamhet och sina befogenheter och vid behov överväga behovet av att ändra sina behörighetsbestämmelser.

BEDÖMNING AV MEDICINSK OMSTÄNDIGHET HOS FÖRSÄKRINGSANSTALTEN

I samband med ärendet 134/2019* som avgjordes i slutet av år 2019 hade ett försäkringsbolag konstaterat att det inte vid något bolag behövs eller är möjligt att bolagets expertläkare deltar i alla ersättningsärenden enligt lagen om olycksfall i arbetet och om yrkessjukdomar. Bolaget hänvisade här främst till att det i ärenden som leder till ett positivt slutresultat för sökanden inte alltid behövs ett ställningstagande från en läkare samt även till de resurser som bolagen har till sitt förfogande. I samband med det tidigare avgörandet 352/2017* från 2017 hade SHM dock konstaterat att expertläkarens deltagande i behandlingen av ersättningsärendet i ärenden enligt lagen om olycksfall i arbetet och om yrkessjukdomar inte är en behovsprövad fråga.

BJO undersökte ärendet på eget initiativ (7167/2019*) och av utredningen framkom betydande skillnader i försäkringsanstalternas förfaringssätt vad gäller bedömningen av medicinska omständigheter. Vissa anstalter meddelade att de i vissa fall också ger ett negativt beslut utan att anstaltens expertläkare har fått ta del av den medicinska utredningen. BJO ansåg att dessa situationer var särskilt problematiska. En del av bolagen motiverade sin ståndpunkt med en promemoria från Olycksfallsförsäkringscentralen (OFC) 2018 där en avvikande ståndpunkt i förhållande till SHM:s utlåtande hade framförts i frågan.

Enligt BJO var den rådande situationen med olika tolkningar och praxis inte godtagbar med

tanke på likabehandlingen av ersättningssökande och deras rättsskydd. Han ansåg det vara viktigt att SHM hade tagit upp ärendet och den aktuella bestämmelsen för bedömning i sitt lagstiftningsprojekt (SHM140:00/2019). Syftet med projektet är att förbättra motiveringen till socialförsäkringsanstaltens beslut och transparensen i ersättningsprocesserna samt att i lagen införa bestämmelser om innehållet i försäkringsläkarens ställningstagande. I och med projektet är det enligt BJO möjligt att tydligt reglera frågan så att försäkringsanstaltens praxis blir enhetlig och att man säkerställer en jämlik behandling av dem som söker om ersättning och samtidigt garanterar dem den i grundlagen trygga rätten att få sin sak behandlad på behörigt sätt.

Regeringen överlämnade i november 2020 en proposition till riksdagen (RP 213/2020 rd) i vilken det för en effektiv ersättningsbehandling och en ändamålsenlig allokering av sakkunnigläkarresurser föreslås att det till lagen om olycksfall i arbetet och om yrkessjukdomar fogas en bestämmelse enligt vilken en sakkunnigläkare inte behöver delta i beredningen av ett ärende, om deltagandet är uppenbart onödigt. Social- och hälsovårdsutskottet ansåg i sitt betänkande (ShUB 45/2020 rd) att förslaget är nödvändigt och motiverat.

HÖRANDE AV ÄNDRINGSSÖKANDEN OM DEN UTREDNING SOM FPA BIFOGAT TILL ETT BESVÄR

FPA hade på tjänstens vägnar till sitt utlåtande med anledning av ett besvär bifogat besvärsskriften och läkarintyget för ett annat av ändringssökandens förmånsärenden samt skickat dem till besvärsnämnden för social trygghet (Samu). FPA hade inte informerat ändringssökanden om de utredningar som lagts till. Samu meddelade att man inte hör ändringssökanden om de handlingar som sökanden själv har lämnat in till FPA.

JO Jäskeläinen ansåg att FPA hade handlat inom ramen för sin prövningsrätt när man fogade ovan nämnda utredningar till rättegångsmaterialet. Däremot hade hörandet av ändringssökanden som part inte genomförts i enlighet med lagen och kraven för en rättvis rättegång när ändringssökanden inte hade informerats eller getts tillfälle

att yttra sig om de handlingar som FPA bifogat till sitt besvärslåtande. Den besvärsskrift som FPA bifogat till sitt utlåtande hade också inverkat på behandlingen av ärendet, eftersom försäkringsdomstolen i ett senare skede hade använt det i motiveringen till sitt beslut.

Besvärsnämnderna och FPA har sedan 1997 ingått ett avtal om att FPA ska se till att ändringssökanden hörs med anledning av FPA:s besvärslåtande. Enligt JO har fallet visat att förfaringsättet allvarligt kan äventyra förverkligandet av en rättvis rättegång. Tillvägagångssättet grundar sig dock inte på lag och enligt JO är det i sista hand nämnden som ansvarar för eventuella fel i hörandet och som även i övrigt ansvarar för att rättegången är rättvis (1904/2019*).

FPA och nämnden meddelade att de förhandlat om ändringar i det förfarande som ska iakttas vid ändringssökande. FPA meddelade att man i fortsättningen specificerar och räknar upp de handlingar som på dess initiativ fogats till rättegångsmaterialet i sitt besvärslåtande. På så sätt får parten information och hörs gällande dessa handlingar. Hörandet sköts av nämnden. FPA meddelade också att de interna anvisningarna kommer att uppdateras.

Även nämnden meddelade att den kommer att ge ändringssökanden tillfälle att uttala sig om de handlingar som inkommit till FPA i samband med ett annat ärende. Dessutom meddelade nämnden att den ber social- och hälsovårdsministeriet utreda om det är möjligt att göra det nuvarande avtalsbaserade förfarandet, där FPA sköter hörandet av ändringssökanden, lagstadgat samt överväga att vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder.

UPPGIFTER SOM SKICKAS TILL TERAPEUTEN TILLSAMMANS MED REHABILITERINGSBESLUTET

Utöver rehabiliteringsbeslutet hade FPA skickat uppgifter om rehabiliteringen de senaste tre åren till terapeuten. I lagen nämns att nödvändiga uppgifter ska skickas tillsammans med beslutet. I FPA:s förmånsanvisningar konstateras att de uppgifter som behövs ska skickas till terapeuten. BJO fäste uppmärksamhet vid denna skillnad och konstaterade dessutom att laglighetsövervakaren

har begränsade möjligheter att bedöma huruvida vårduppgifterna är nödvändiga.

FPA kunde inte i efterhand verifiera vilka handlingar som hade skickats till terapeuten eftersom de hade skrivits ut och skickats per post. BJO ansåg det vara viktigt att dokumentera handlingar som ska skickas. På så vis kan FPA och dess förmanshandläggare i efterhand visa vilka handlingar som skickats till serviceproducenten. Dokumenteringen skulle också bidra till att FPA eventuellt skulle göra en mer grundlig bedömning av om det är nödvändigt att skicka en handling på det sätt som avses i lagen (1003/2019*).

FPA meddelade den 15 maj 2020 att man preciserat anvisningarna för förmanavgörandet så att en kopia av klientens ansökan och de handlingar som är nödvändiga för genomförandet av rehabiliteringen skickas som bilaga till det positiva beslutet till serviceproducenten. Dessutom har FPA meddelat att man utreder alternativ för genomförande av en systemändring där de handlingar som bifogats rehabiliteringsbeslutet kan verifieras i behandlingssystemet.

samtalet i kontorets kundutrymme. BJO ansåg att servicerådgivarnas arbete var utmanande med tanke på tryggheten av integritetsskyddet för FPA:s kunder. Han betonade också att FPA aktivt måste följa servicerådgivarnas verksamhet som kundbetjäsnare och i sitt utvecklingsarbete beakta den respons som kunderna ger. Oro för att integritetsskyddet äventyras är bland den viktigaste responsen. FPA ska vara beredd att göra ändringar i sitt servicekoncept om erfarenheterna och responsen visar att kundernas integritetsskydd inte är tillräckligt i servicemodellen (4033/2019*).

INTEGRITETSSKYDD VID UTRÄTTANDE AV ÄRENDEN VID FPA:S KONTOR

I början av året avgjorde BJO flera klagomål där man kritiserade servicemodellen vid FPA:s kontor där en servicerådgivare vid ankomsten till kontoret frågar kunden om hans ärende. De klagande ansåg att modellen kränker kundernas integritetsskydd. FPA meddelade på sin sida att man strävar efter att betjäna kunderna effektivt och snabbt i enlighet med deras servicebehov.

FPA:s mål är att kunderna i regel ska uträtta ärenden hos förmanstjänstemännen med tidsbeställning, varvid tjänstemannen har möjlighet att bekanta sig med ärendet på förhand före servicehändelsen. Målet är bra och på många punkter också positivt för FPA:s kunder. Ändringarna förutsätter till vissa delar också att kunderna förhåller sig på ett nytt sätt till hur man uträttar ärenden.

Enligt BJO är också klagandenas oro för att integritetsskyddet äventyras motiverad. Servicemodellen har tagits i bruk på kontor med många kunder. Det kan vara svårt att hitta en lugn plats för

5.16

Arbetskraft och utkomstskydd för arbetslösa

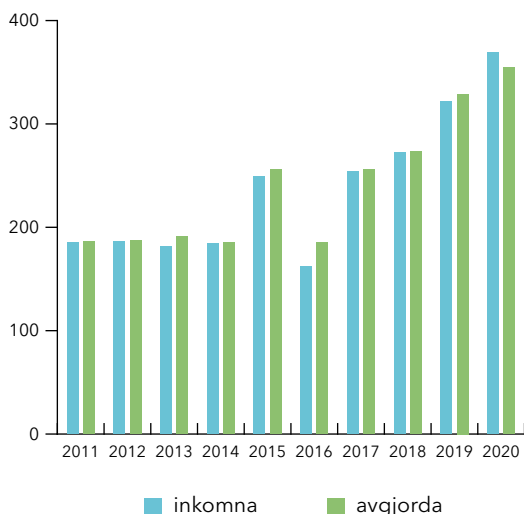
Till detta sakområde hör arbetskraftsservicen, utkomstskyddet för arbetslösa, lönegarantin och arbetarskyddet. Sakområdet omfattar också arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte, som är en service inom socialvården som baserar sig på en aktiveringsplan som kommunen, arbets- och näringsbyrån och kunden gjort upp och genom vilken man förbättrar personens livskompetens och skapar sysselsättningsförutsättningar. Utkomstskyddet för arbetslösa hänför sig till den grundläggande försörjningen som avses i 19 § i grundlagen. Det är således fråga om att tillgodose en lagstadgad grundläggande rättighet. Utkomstskyddet för arbetslösa utgör en del av socialförsäkringssystemet som behandlas i avsnitt 5.15.

Ärendena inom detta sakområde avgjordes av BJO Pasi Pölönen. Föredragande för sakområdet var äldre JO-sekreterare Päivi Pihlajisto (huvudföredragande) och notarie Riina Tuominen.

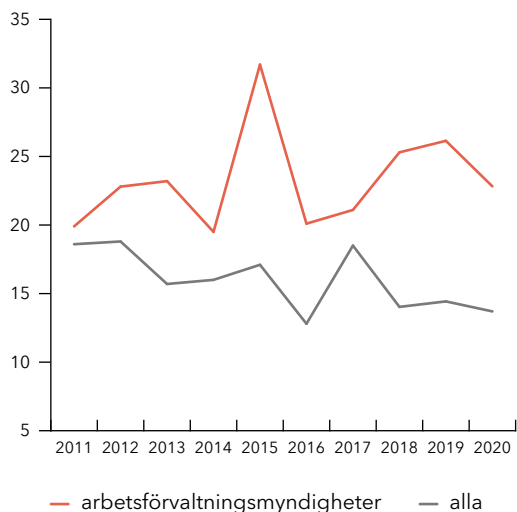
5.16.1

ANTALET KLAGOMÅL OCH ÅTGÄRDSPROCENT

År 2020 inleddes 299 klagomål inom sakområdet och 315 klagomål avgjordes. 193 av de avgjorda klagomålen handlade om arbets- och näringsbyråernas (TE-byråernas) förfarande, 34 om FPA:s förfarande, 28 om arbetslöshetskassornas förfarande och 27 om arbetarskyddsmyndigheternas förfarande. 18 avgöranden gällde förfarandet i anslutning till arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte. Klagomålen handlade oftast om ärendets behandlingstid, hur ändamålsenligt och noggrant ett ärende behandlats, rådgivning och svar på frågor. Cirka 27 procent (86 stycken) av avgörandena ledde till att BJO vidtog åtgärder. Två avgöranden som lett till framställning om gottgörelse behandlas i avsnitt 3.7.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2011–2020



Åtgärdsprocent under åren 2011–2020

5.16.2 AVGÖRANDEN

LAGSTRIDIGHET I BEHANDLINGEN AV ARBETSLÖSHETSFÖRMÅNSÄRENDEN

Arbets- och näringsbyrån ska ge ett arbetskrafts-politiskt 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. Arbetslöshetskassorna ska behandla en ansökan om arbetslöshetsförmån utan obefogat dröjsmål och senast inom den tid som anges i lagen om utkomstskydd för arbetslösa. BJO gav 16 avgöranden som gällde arbets- och näringsbyrå och 12 som gällde arbetslöshetskassor i ärenden där tidsfristen hade överskridits. BJO gav dessutom nio avgöranden där han konstaterade att behandlingen av arbetslöshetsförmånsärendet dragit ut på tiden, eftersom arbets- och näringsbyråernas förfarande inte hade varit ändamålsenligt och tillräckligt noggrant (1640/2020*). Avgöranden i anslutning till COVID-19-pandemin behandlas närmare i kapitel 4.

BRISTER I MOTIVERINGARNA TILL AVGÖRANDENA

BJO konstaterade i fyra avgöranden om frivilliga studier som stöds med arbetslöshetsförmån att motiveringarna till arbets- och näringsbyråernas avgöranden inte uppfyllde kraven i förvaltningslagen, eftersom man i dem inte nämnt vilken bestämmelse avslagsbeslutet grundade sig på (6740 och 1629/2020 samt 5645 och 4421/2019).

ARBETSVERKSAMHET I REHABILITERINGSSYFTE

BJO konstaterade i sju avgöranden att allt som förutsätts i bestämmelserna inte nämnts i aktiveringsplanerna, i vilka arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte ingick (5370* och 4115/2020 samt 7165, 6882, 5620, 5479* och 5180/2019). I tre fall hade man i aktiveringsplanen utöver arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte antecknat arbetskraftsservice, och därför förblev det oklart om de klagande hade haft sådana problem med livskompetensen eller arbets- och funktionsförmågan som skulle ha gjort att de inte hade kunnat delta i den primära offentliga arbetskraftsservicen (4115/2020 samt 7165 och 5479/2019*). I ett avgörande gav BJO staden en anmärkning för att staden inte hade handlat på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål när den ordnade en plats för arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte (5620/2019).

5.17

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 hör också klagomål som gäller valet av hyresgäster till sådana hyresbostäder för vilka stöd beviljats enligt arava- eller räntestödslagen samt klagomål 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*.

5.17.1

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 utlåtanden 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 främjar förverkligandet av kommuninvånarnas självstyrelse och möjligheter att delta och påverka samt den kommunala verksamhetens planmässighet och ekonomiska hållbarhet. Kommunallagen gör det möjligt att ordna kommunens förvaltning och ekonomi enligt de lokala förhållandena. Genom lag 292/2020 fogades två temporära bestämmelser till kommunallagen. I 90 a § i lagen föreskrivs om temporär tillämpning i vissa ärenden som det bestäms om i förvaltningsstadgan. Kommunstyrelsen kan temporärt besluta om tillämpningen av vissa bestämmelser i kommunens förvaltningsstadga som gäller ordnande av elektroniska sammanträden, elektroniskt beslutsförfarande samt offentligheten vid organets sammanträden. Bestämmelsen var i kraft från den 1 maj till den 31 juli 2020. I 99 a § föreskrivs om elektroniskt sammanträde genom en teknisk metod för dataöverföring. Till lagen fogades bestämmelser om elektroniska sammanträden som hålls genom videokonferens eller motsvarande förbindelse. Bestämmelsen är i kraft från den 1 maj 2020 till den 31 maj 2021. Syftet med de nya bestämmelserna är att stödja minskningen av de sociala kontakterna för att bromsa coronaepidemin och samtidigt trygga förutsättningarna för de kommunala organens beslutsfattande.

I lagen om kommunala tjänsteinnehavare finns bestämmelser 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 överstrider 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 sammanslutningar. 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.

5.17.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

En part som är missnöjd med en kommunal myndighets beslut har, liksom varje kommuninvånare, möjlighet att anföra kommunalbesvär över beslutet hos förvaltningsdomstolen. Besvären föregås i allmänhet av ett rättelseförfarande. Kommunalbesvär kan anföras över laglighetsfrågor. Principen om kommunal självstyrelse, tillgodoseendet av kommuninvånarnas övervakningsmöjligheter och inskränkningen av de statliga myndigheternas tillsyn ger det kommunala besvärssystemet drag som i vissa avseenden avviker från förvaltningsbesvär. Till dessa särdrag hör den omfattande besvärsrätten, de inskränkta besvärsgrunderna samt besvärsmyndighetens begränsade prövnings- och beslutanderätt. Med stöd av speciallagar kan kommunala myndigheters beslut också överklagas genom förvaltningsbesvär.

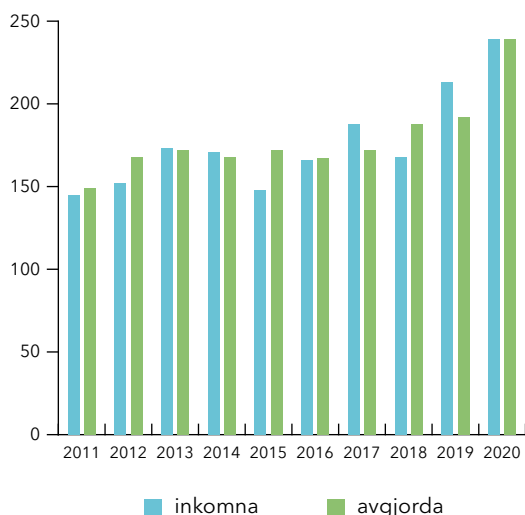
Enligt kommunallagen ska kommunstyrelsen övervaka lagligheten av kommunfullmäktiges beslut. Enligt kommunallagen kan regionförvaltningsverket med anledning av klagomål undersöka om kommunen har iakttagit gällande lagar. JO:s laglighetskontroll utgör ett komplement till det rättsskydds- och tillsynssystem som grundar sig på kommunallagen och bärs upp av kommuninvånarna och de kommunala organen.

Under berättelseåret var antalet avgöranden av klagomål och egna initiativ 243, igen en aning större än året innan. Antalet avgöranden som lett till åtgärder var 31 och däremot något högre än föregående år. Åtgärdsprocenten för avgörandena var nästan densamma, dvs. cirka 13 %.

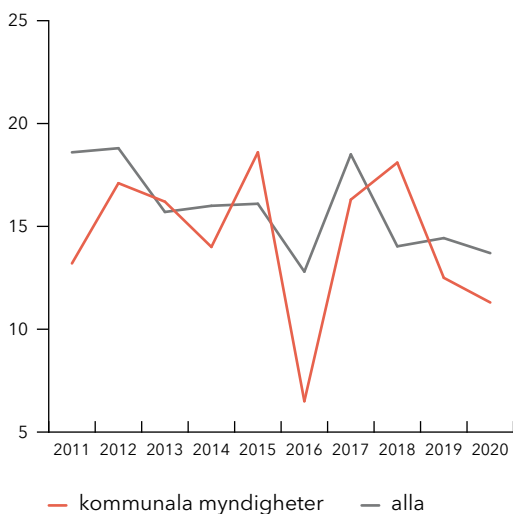
5.17.3 AVGÖRANDEN

UPPHANDLING AV KOMMUNIKATIONSTJÄNSTER PÅ TYSKA

Klaganden hade enligt det arbetsavtal och arbetsintyg denne lämnat in till justitieombudsmannen sedan 2013 för Helsingfors stad producerat de kommunikationstjänster på tyska som var föremål för upphandlingen. Trots detta hade staden



*Inkomna och avgjorda klagomål
under åren 2011–2020*



Åtgärdsprocent under åren 2011–2020

skickat en anbudsfrågan om upphandlingen enbart till en annan tjänsteleverantör. Klaganden hade före upphandlingsbeslutet frågat efter tidtabellen för upphandlingen. Man hade inte svarat honom sanningsenligt då man uppgav att beslutsfattandet sker först efter semesterna. Trots det långa avtalsförhållandet mellan klaganden och staden och klagandens intresse för att fortsätta producera tjänsten förbisågs klaganden i upphandlingen. Upphandlingen genomfördes inte heller på ett öppet och icke-diskriminerande sätt vilket enligt upphandlingslagstiftningen även förutsätts i upphandlingar som underskrider tröskelvärdet.

Högsta förvaltningsdomstolen har konstaterat att även om upphandlingslagstiftningen inte tillämpas på små upphandlingar, ger rättspraxisen om de principer lagstiftningen omfattar handledning när man tolkar rättsprinciperna inom förvaltningen. Vid denna upphandling förverkligades inte heller rättsprinciperna inom förvaltningen vilka utgör grunderna för god förvaltning, dvs. kraven på jämlikt bemötande, opartiskhet och skydd för berättigade förväntningar.

Enligt Helsingfors stads utredning fanns det tekniska fel i kommunikationsdirektörens upphandlingsbeslut, men dessa påverkade dock inte beslutets innehåll. Enligt BJO stred upphandlingsförfarandet på ovan nämnda sätt mot förvaltningslagens rättsprinciper samt mot upphandlingslagens principer om öppenhet och icke-diskriminering. Genom att konstatera att det inte fanns andra motsvarande tjänsteleverantörer var upphandlingsbeslutet felaktigt motiverat. Upphandlingslagen hade tillämpats även om det var fråga om en upphandling som underskrider tröskelvärdena och på vilken upphandlingslagen inte tillämpas. Vidare delgavs beslutet endast den valda tjänsteleverantören även om klaganden redan i flera år hade producerat tjänster och meddelat sitt intresse för att fortsätta. Till beslutet hade inte fogats anvisningar för sökande av ändring enligt kommunallagen.

Klaganden hade alltså varit tjänsteleverantör i flera år och visat sitt intresse för att fortsätta producera tjänsten. Trots detta genomfördes upphandlingen genom att enbart begära anbud av en annan tjänsteleverantör. Enligt kommunallagen får omprövning begäras och kommunalbe-

svär anföras av den som ett beslut avser eller vars rätt, skyldighet eller fördel direkt påverkas av beslutet. Beslutet ska delges parten på det sätt som föreskrivs i lagen. Tidsfristen för partens omprövningsbegäran börjar löpa först från delfåendet av beslutet. Stadens lagstridiga upphandlingsförfarande och beslutsfattande bidrog också till att orsaka osäkerhet och oklarhet om huruvida beslutet vunnit laga kraft i förhållande till klaganden.

Upphandlingsförfarandet ska som helhet anses vara lagstridigt. Genom fel och lagstridigheter kränktes klagandens rättsskydd och möjligheter att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en behörig domstol eller någon annan myndighet samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättsskipningsorgan.

BJO gav Helsingfors stad en anmärkning för framtiden för det lagstridiga upphandlingsförfarandet. Hon delgav också Helsingfors stadsstyrelse sitt beslut separat (4895/2019*).

DEN HÖGSTA LAGLIGHETSÖVERVAKARENS RÄTT ATT FÅ DE UPPGIFTER SOM HAN ELLER HON BEHÖVER FÖR SIN LAGLIGHETSKONTROLL

På klagandens begäran om handlingar hade Helsingfors stads Bostadsproduktion svarat att man redan hade svarat på den. Enligt ställföreträdare för BJO verkade förfarandet i den preliminära granskningen inte motsvara utgångspunkten att samma handlingar eller uppgifter kan begäras på nytt och att myndigheten i regel ska behandla även den nya begäran i enlighet med offentlighetslagen. Ställföreträdare för BJO skickade utan att vidta ytterligare åtgärder sitt svar till Helsingfors stadsstyrelse och Bostadsproduktion för kännedom och bad Bostadsproduktionen meddela vilka åtgärder de allmänna synpunkter som framförts eventuellt hade lett till.

Bostadsproduktionen meddelade inte om sina åtgärder inom utsatt tid och hade enligt klaganden inte heller varit i kontakt med denne. Först i samband med en separat förfrågan meddelade Bostadsproduktionen att man hade handlat på det sätt som offentlighetslagen förutsätter när man

hade meddelat två tjänsteinnehavarbeslut jämte anvisningar om sökande av ändring. I svaret meddelades inte på vilka grunder Bostadsproduktionen hade kunnat frångå förfaringssätten i offentlighetslagen när man hade svarat på klagandens senaste begäran om uppgifter genom att meddela att det redan hade meddelats överklagbara beslut i ärendet. Utifrån den utredning som senare införskaffades av Bostadsproduktionen och ett utlåtande av direktören för stadsmiljösektorn hade ställföreträdare för BJO fortfarande inte fått svar om på vilket sätt ämbetsverket följde de förfaranden som föreskrivs i offentlighetslagen om utlämnande av handlingar.

Ställföreträdare för BJO hänvisade till BJO:s tidigare avgörande enligt vilket Helsingfors stad och Bostadsproduktionen hade försummat sin skyldighet att ge den högsta laglighetsövervakaren de uppgifter som denne begärt. Även nu hade man försummat att svara på begäran inom utsatt tid och de begärda och relevanta uppgifterna för att bedöma förfarandets laglighet hade inte lämnats in. Ställföreträdare för BJO ansåg att stadens upprepade försummelser med tanke på laglighetsövervakningens verksamhetsförutsättningar var allvarliga och lagstridiga och gav Helsingfors Bostadsproduktion och stadsmiljösektorn en anmärkning för framtiden. Dessutom delgav han Helsingfors stadsstyrelse sitt beslut (5029/2019*).

HELSINGFORS STADS FÖRFARANDE VID SVAR PÅ BEGÄRAN OM UPPGIFTER

Enligt stadens utredning besvarades klagandens begäran om uppgifter av den 10 mars 2019 om undersökningsdokument för byggande den 25 april 2019. Den 25 juni 2019 begärde klaganden handlingar gällande uthyrning av Malms flygplats och helikopterverksamhet samt planläggnings- och planeringsdokument för helikopterbasen i Stensböle. Enligt stadens utredning kan man inte verifiera om begäran om uppgifter har besvarats. Enligt utredningen togs begäran om information upp till behandling. Före stadens utlåtande daterat den 6 mars 2020 hade begäran om information inte behandlats.

Enligt klaganden gavs inget svar på den enkla begäran om uppgifter som sparats med diarienumret HEL 2019-008614 och som pågått i tre månader. Enligt stadens utredning hade Malmgate Net den 15 augusti 2019 begärt svar på en webbenkät. Den som begärde uppgifter kompletterade sin begäran den 15 november 2019. Begäran om uppgifter besvarades den 20 december 2019 per e-post. Då skedde ett mänskligt fel när e-postadressen skrevs och meddelandet skickades inte till mottagaren. Felet upptäcktes i påminnelsen om begäran om uppgifter den 16 januari 2020, då svaret skickades på nytt.

De förfaranden och tidsfrister för beslut om utlämnande av handlingar som anges i offentlighetslagen är ovillkorliga. Om en tjänsteman vägrar att lämna ut begärda uppgifter ska denne 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 kräver 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 hade i sina avgöranden av den 29 mars och den 30 april 2019 konstaterat att Helsingfors stads förfarande vid behandlingen av begäran om uppgifter om Malms flygplats inte uppfyllde kraven i offentlighetslagen. BJO ansåg att stadens förfarande var lagstridigt och delgav staden sin uppfattning om de i lagen föreskrivna tidsfristerna och förfarandena och gav staden en anmärkning för framtiden för försummelsen. Staden hade då i sina utredningar meddelat att man hade gjort stads- miljösektorn uppmärksam på de behandlingstider som föreskrivs i offentlighetslagen och på kraven på förvaltningens serviceprincip.

Trots de ovan nämnda avgörandena från den högsta laglighetsövervakaren kunde staden fortfarande inte följa de lagstadgade tidsfristerna och förfaringssätten för att besvara klagandens begäran om handlingar. I stadens utlåtande konstateras återigen att staden kommer att fästa noggrannare uppmärksamhet vid behandlingstiderna och serviceprincipens krav. Med beaktande av de ovillkorliga tidsfrister som föreskrivs i offentlighetslagen och de ovan konstaterade, till vissa delar betydande försummelserna i behandlingen av begäran om handlingar när det gäller iakttagandet av dessa tidsfrister och förfaringssätt konstaterade BJO på nytt att Helsingfors stads förfarande till dessa delar har varit lagstridigt.

BJO nöjde sig med att ge Helsingfors stad en anmärkning för framtiden om de ovan nämnda lagstridiga försummelserna i behandlingen av klagandens begäran om uppgifter. Emellertid delgav BJO även Helsingfors stadsstyrelse detta avgörande eftersom att stadens försummelser att iaktta tidsfristerna och förfaringssätten i offentlighetslagen hade varit återkommande och att förfarandet trots den högsta laglighetsövervakarens ställningstaganden och stadens löften inte hade korrigerats så att det följer lagen (6391/2019).

PUBLICERING AV FÖREDRAGNINGSLISTOR OCH BESLUTSPROTOKOLL PÅ PUOLANKA KOMMUNS WEBBPLATS

Enligt den dokumentutredning BJO haft tillgång till hade Puolanka kommunstyrelse publicerat uppgiften ”icke offentligt ärende” om ett sekretessbelagt ärende som behandlats. Bildningsnämnden hade behandlat sekretessbelagda ärenden genom att föredragningslistor och beslutsprotokoll från dessa möten inte alls publicerades på kommunens webbplats. Detta förfarande strider mot kommunallagen. Enligt kommunallagen ska kommunen lägga ut ärenden som behandlas av organen på det allmänna datanätet. De uppgifter från den föredragningslista som ska behandlas och som behövs med tanke på den allmänna tillgången till information ska läggas ut. Sekretessbelagda ärenden ska inte läggas ut på det allmänna datanätet och skyddet för privatlivet ska tillgodo-

ses. Protokollen och de bifogade anvisningarna för sökande av ändring ska också läggas ut i det allmänna datanätet. Om ett ärende till sin helhet är sekretessbelagt läggs information om behandlingen av det sekretessbelagda ärendet ut samt den bestämmelse som sekretessen grundar sig på.

I bedömningen av hur klandervärt förfarandet i organen i Puolanka kommun var beaktade BJO att kommunstyrelsen har meddelat att praxis för offentliggörande av organens föredragningslistor och protokoll ändras så att föredragningslistorna och protokollen publiceras på kommunens webbplats och att man i sekretessbelagda ärenden meddelar om ärendets behandlingsuppgifter samt sörjer för skyddet av personuppgifter. BJO fäste dock kommunstyrelsens uppmärksamhet vid att det enligt förarbetena till kommunallagen också ska läggas ut uppgifter om vilken bestämmelse sekretessen grundar sig på. Enligt förarbetena till lagen är det således med tanke på kommuninvånarnas tillgång till information inte tillräckligt att endast publicera en notering om att det ärende som behandlas inte är offentligt (6761/2019).

RÅDGIVNING OM VAL AV HYRESGÄSTER

Enligt klaganden hade denne i flera år sökt bostad hos Helsingfors stad och erbjudits en bostad den 9 mars 2018. Staden uppgav däremot att klaganden skulle ha tackat nej till den erbjudna bostaden. Detta stämde inte enligt klaganden. Klaganden har dock inte erbjudits fler bostäder.

BJO hänvisade i sitt svar till klaganden till sitt avgörande av den 5 juli 2012. I det bedömde BJO Helsingfors stads bostadsavdelnings förfarande att i regel endast en gång erbjuda en bostad till klienter som inkvarteras av socialväsendet och dess riktlinje att om bostaden avböjs utan anledning erbjuds inte heller dessa sökande fler bostäder. Enligt BJO förutsätter myndighetens rådgivningsskyldighet att bostadsavdelningen ger sina klienter råd och handledning om det urvalsförfarande som de tillämpar. Klienterna ska på förhand informeras om att om ett bostadserbjudande avböjs utan godtagbart skäl kan detta leda till att klienten åtminstone inte får ett nytt bostadserbjudande genast. Den bostadssökande ska således ges en verk-

lig möjlighet att bedöma bostadserbjudandet och konsekvenserna av att tacka nej innan han eller hon fattar sitt beslut om den bostad som erbjuds.

BJO meddelade Stadin Asunnot, som förmedlar Helsingfors stads hyresbostäder, detta svar och sin ovan nämnda uppfattning om myndighetens skyldighet att ge rådgivning om hur de bjuder ut bostäder för kännedom och för beaktande vid behandlingen av klagandens eventuella bostadsansökan (3131/2020).

TILLÅTELSE ATT PARKERA I STRID MED VÄGTRAFIKLAGEN

Parkeringsövervakningen i Forssa stad tillät vissa bilister att parkera utan parkeringsskiva på ett område där parkering förutsatte användning av en sådan enligt vägmärket. Bilisterna hade placerat ut tillståndslappar i sina bilar men i utredningen motiverades det inte på vilket sätt det hade varit svårare att ställa in den parkeringsskiva som lagen förutsätter. Av utredningen framgick ingen ändamålsenlig motivering för den praxis som var avsedd att vara tillfällig men som likväl fortgick.

Enligt grundlagen ska all utövning av offentlig makt bygga på lag och i all offentlig verksamhet ska lag noggrant iakttas. Vid parkeringsövervakning utövas offentlig makt vid påförande av felparkeringsavgift och avgifterna är direkt utsökbara. Påförandet av felparkeringsavgifter kan också orsaka starka känslor hos vissa bilister. På grund av förvaltningens lagbundenhet och grunderna för god förvaltning är det särskilt viktigt att parkeringsövervakningen behandlar kunderna jämlikt och skyddar deras berättigade förväntningar på myndighetsverksamheten. Även om den lagstridiga parkeringen senare förbjöds, äventyrade stadens parkeringsövervaknings förfarande att tillåta lagstridig parkering av vissa bilister trovärdigheten och tillförlitligheten hos stadens parkeringsövervaknings myndighetsverksamhet. Parkeringsövervakningens förfarande var lagstridigt.

I sitt svar till klaganden tog parkeringsövervakaren inte ställning till klagandens åsikt om att förfarandet var felaktigt, men meddelade dock att förfarandet kommer att upphöra. Klaganden återkom i ärendet och meddelade att parkering-

en fortsatte och krävde ett svar och en motivering angående förfarandet samt vem som hade godkänt det. Parkeringsövervakaren varken svarade på klagandens meddelande eller berättade vilka åtgärder som vidtagits i ärendet.

En myndighets rådgivningsskyldighet enligt grunderna för god förvaltning är ett komplement till skyldigheten att svara på förfrågningar. Klaganden hade krävt svar på sina frågor. Enligt BJO skulle det dessutom ha varit parkeringsövervakarens skyldighet att utan dröjsmål svara klaganden och meddela att denna lagstridiga parkering genast upphör. När parkeringsövervakaren försummade sin skyldighet att svara förblev klaganden i ovisshet. Även detta bidrog till att försämra trovärdigheten och tillförlitligheten i parkeringsövervakningens myndighetsverksamhet (783/2019).

5.18

Utbildnings- och kultursektorn

För laglighetsövervakningen av undervisnings- och kulturverksamheten ansvarade BJO *Pasi Pölönen*. Referendarierådet *Mikko Sarja* (yrkesutbildning, högskolor, vetenskap och kultur) samt äldre justitieombudsmannasekreterare *Piatta Skottman-Kivelä* (småbarnspedagogik, förskoleundervisning och grundläggande utbildning, gymnasieutbildning) var huvudföredragande inom sakområdet. Föredragande var också tf justitieombudsmannasekreterare *Kristiina Kouros* samt i anställningsfrågor äldre justitieombudsmannasekreterare *Päivi Pihlajisto*.

5.18.1 VERKSAMHETSMILJÖN

På grund av coronapandemin var man på våren under verksamhetsåret tvungen att svara på tidigare upplevda utmaningar inom undervisningen och utbildningen då läroanstalterna i huvudsak stängdes, skyldigheten att ordna småbarnspedagogik, undervisning och utbildning begränsades och man på olika utbildningsstadier snabbt övergick till exceptionella undervisningsarrangemang (se separat avsnitt 4 om ärenden som berör coronaviruset).

I augusti återinfördes alla barns rätt till småbarnspedagogik på heltid genom en ändring av lagen om småbarnspedagogik. Samtidigt ändrades det i en förordning fastställda relationstalet mellan daghemmets personal och barnen så att det i daghemmen finns sju barn per pedagog. Ändringen av relationstalet gäller barn som har fyllt tre år och som är på daghem mer än fem timmar per dag. Tillsynen enligt regionförvaltningsverkets och Valviras tillsynsprogram för småbarnspedagogiken inriktades 2020 på personaldimensionering. Till riksdagen överlämnades en regeringsproposition i vilken det föreslås att området för avvikelser från dimensioneringen av daghemmets personal

ska preciseras och att bestämmelser ska utfärdas om anmälningsskyldigheten för den som hör till personalen inom småbarnspedagogiken. Klientavgifterna inom småbarnspedagogiken sänktes genom en lagändring som träder i kraft i augusti 2021.

Som en del av utvecklingsarbetet inom småbarnspedagogiken godkändes lagen om ett försök med tvåårig förskoleundervisning. Undervisnings- och kulturministeriet (UKM) genomför ett försök med tvåårig förskoleundervisning från början av augusti 2021 till slutet av maj 2024. Syftet med försöket är bland annat att utreda kontinuiteten mellan småbarnspedagogiken och förskole- och nybörjarundervisningen samt att få information om hur den tvååriga förskoleundervisningen påverkar barnen. Dessutom fortsatte försöket med 20 veckotimmar avgiftsfri småbarnspedagogik för femåringar. Försökets tredje period genomförs under tiden 1.8.2020–31.7.2021 och i den deltar alla 28 kommuner som sökt till försöket.

Inom den grundläggande utbildningen blev mobbning och metoder för att ingripa i mobbning föremål för diskussion på hösten, då flera allvarliga nyheter om mobbning och skolvåld kom ut i offentligheten. Utbildningsstyrelsen (UBS) publicerade en handbok för skolorna om arbetet mot mobbning i skolor och läroanstalter.

För att öka jämlikheten i bedömningen och jämförbarheten mellan vitsorden inom den grundläggande utbildningen utarbetade Utbildningsstyrelsen kriterier för slutbedömningen i alla läroämnen inom den grundläggande utbildningen. Kriterierna tas i bruk i augusti 2021. De riktlinjer för utvärderingen som gäller hela den grundläggande utbildningen preciseras i februari genom en föreskrift om ändring av grunderna för läroplanen. Föreskriften har tillämpats i skolorna sedan början av höstterminen 2020.

På andra stadiet utförde anordnarna av gymnasieutbildning utöver de exceptionella undervis-

ningsarrangemang som coronapandemin medförde lokalt läroplansarbete. Studierna i gymnasierna enligt den nya läroplanen inleds i augusti 2021. Yrkesutbildningens grunder för alla examina trädde i kraft senast den 1 januari 2019. Under 2020–2022 genomför UKM i samarbete med Utbildningsstyrelsen ett program för utveckling av kvaliteten och jämlikheten inom yrkesutbildningen. Programmet syftar till att säkerställa att alla som studerar inom yrkesutbildningen får gedigen yrkeskompetens och goda grundläggande färdigheter för arbete, liv och livslångt lärande.

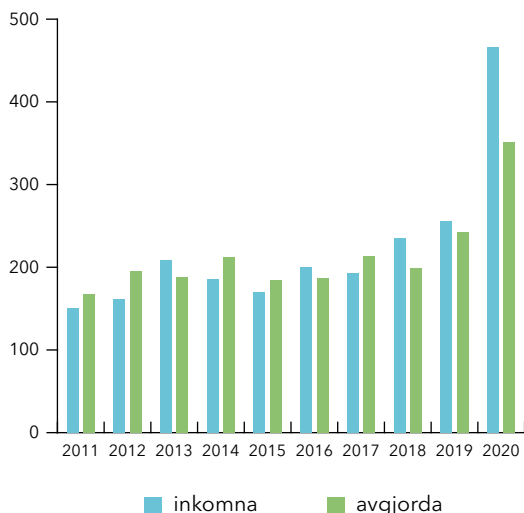
Ändringarna i universitetslagen och yrkeshögskolelagen trädde i kraft den 1 januari 2019. Över hälften av studieplatserna fylls från och med 2020 på basis av studentexamensbetyg och yrkeshögskolorna på basis av studentexamensbetyg och betyg från grundläggande yrkesexamen. Högskolorna får cirka 10 000 fler nybörjarplatser under åren 2020–2022.

Läropliktslagen stadfästes och skyldigheten att söka till utbildning enligt den trädde i kraft redan i början av 2021. Läroplikten utvidgas med en åldersklass åt gången och studierna på andra stadiet blir avgiftsfria för unga som omfattas av den utvidgade läroplikten. I fortsättningen upphör läroplikten när den unga fyller 18 år eller om han eller hon före det avlägger en examen på andra stadiet. Målet med att utvidga läroplikten är att höja utbildnings- och kompetensnivån på alla utbildningsstadiet, minska skillnaderna i fråga om lärande samt öka den utbildningsmässiga jämställdheten och jämlikheten och barns och ungas välbefinnande. Målet är att varje ung person ska avlägga en examen på andra stadiet.

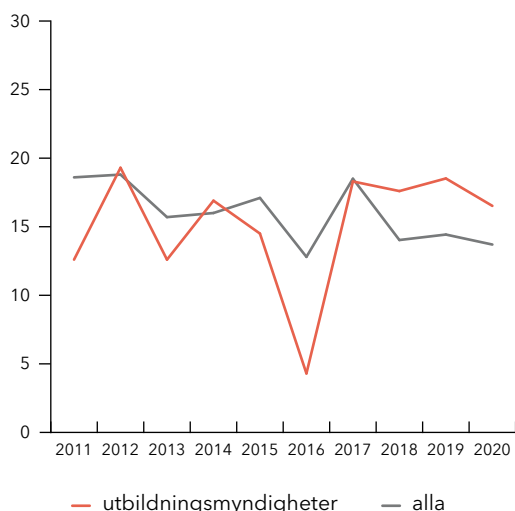
Regeringens utkast till utbildningspolitisk redogörelse (VN/1972/2020) blev klart i slutet av året. De parlamentariska riktlinjerna för kontinuerligt lärande offentliggjordes i december 2020.

5.18.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Inom utbildningssektorn inkom 466 (256) och avgjordes 351 (243) klagomål. Den avsevärda ökningen av antalet klagomål berodde på klagomål som gällde undantagsförhållandena. En betydande



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2011–2020



Åtgärdsprocent under åren 2011–2020

del gällde ändringen av grunderna för antagning av studerande på grund av undantagsförhållanden som orsakats av coronaviruspandemin (se avsnitt 4). Övriga klagomål inom sakområdet gällde till exempel skolmaten och slutbedömningen av gymnasiets IB-examen under undantagsförhållandena, säkerheten i studiemiljön, stöd för inlärnin- och skolgång samt tillräckligheten hos det understöd som beviljas som alternativ till avgiftsfri skoltransport. Avgörandena handlade dessutom bland annat om arrangemang kring universitetens och yrkeshögskolornas elektroniska tentamenstillfällen, hörande av studerande, information, svar på förfrågningar, handledning av lärdomsprov, behandling av begäran om handlingar och behandling av understödsärenden vid undervisnings- och kulturministeriet.

Många klagomål gällde rättigheter för personer med funktionsnedsättning eller personer som är i behov av stöd samt brister med anknytning till dessa i förvaltningsförfarandet och beslutsfattandet. I avsnitt 3.4 om rättigheter för personer med funktionsnedsättning behandlas ett ärende som gäller kommunens förfarande för att ordna småbarnspedagogik för ett barn med funktionsnedsättning och dröjsmål i beslutsfattandet (2720/2019*) samt rimliga anpassningar i studentexamen (2356/2019*). Den skriftliga varning som en lärare vid en yrkesläroanstalt fått gällande sitt utövande av yttrandefrihet behandlas i avsnitt 5.27 (6545/2019*) och språkfrågor i anslutning till undervisningsväsendet behandlas i avsnitt 5.19.

Av ärendena ledde 58 till åtgärder (16,5 %). I utredningen av klagomålen strävade man fortfarande efter att främja en försonlig lösning och snabb utredning av ärendet till exempel genom att per telefon ta kontakt med den som klagomålet gäller. På grund av coronapandemin gjordes inga inspektioner inom sakområdet under verksamhetsåret. Vid en inspektion av en barnskyddsanstalt (883/2020*) fästes uppmärksamhet vid placerade barns rätt till undervisning och utbildning.

5.18.3

UTLÅTANDEN OCH FRAMSTÄLLNINGAR

BJO gav UKM utlåtanden om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till läropliktslag och till vissa lagar som har samband med den (3000/2020), om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om temporär ändring av lagen om grundläggande utbildning och lagen om Europeiska skolan i Helsingfors (6749/2020*) och om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om småbarnspedagogik (6927/2020*). Till social- och hälsovårdsministeriet gavs ett utlåtande om ändringsförslag som gäller elevhälsan i samband med reformen om bland annat inrättandet av social- och hälsovårdslandskapen.

BJO gav sitt utlåtande om regeringens proposition till riksdagen med förslag till läropliktslag och till vissa lagar som har samband med den (RP 173/2020 rd) till riksdagens bildningsutskott (7078/2020*) och riksdagens grundlagsutskott (7324/2020*) samt till grundlagsutskottet för hörande (7626/2020*).

Under verksamhetsåret genomfördes inom sakområdet två framställningar om gottgörelse (6381/2019, 5571/2020*) och tre författningsförslag (4230/2019*, 2356/2019*, 3791/2019*).

5.18.4

AVGÖRANDEN

RELIGIONSFRIHET I SKOLORNA

Två klagomål (1417/2019* och 1609/2019*) handlade om huruvida den andliga musik som användes i undervisningen och framträdandena i kyrkan kränkte elevernas religionsfrihet i undervisningen i musikbetonade klasser inom den grundläggande utbildningen. Klagomålen handlade också om att ordna information om konfirmandundervisningen under skolans raster och om ett samarbetsavtal med församlingen. I det tredje klagomålet (3017/2019*) var det fråga om en evenemangsdag som församlingen ordnade i lågstadiet.

BJO konstaterade inte lagstridigt förfarande i ärendena och hade ingen grund för att ingripa i samarbetet med församlingen inom musikklassundervisningen, de program som framfördes och övning inför eller framförande av dessa vid religiösa tillställningar. BJO betonade dock att eleverna inte får tvingas sjunga psalmer. En problematisk punkt i samarbetsavtalet mellan skolor och församlingar var att barnens egen åsikt inte beaktades. När det gäller arrangemangen på evenemangsdagen uppstod felet i och med att det var oklart om det var fråga om undervisning i evangelisk-luthersk religion eller om en religiös tillställning. BJO uppmanade också att informationspraxisen samt samarbetet mellan hemmet och skolan ska vidareutvecklas i syfte att främja förverkligandet av religions- och samvetsfrihet i skolan.

BRISTER SOM ÄVENTYRAR ELEVENS RÄTTSSKYDD I KOMMUNERNAS BESLUTFATTANDE

BJO konstaterade i två av sina klagomålsavgöranden att det alltid ska ges ett överklagbart förvaltningsbeslut om ansökningar om biträdestjänster som avses i lagen om grundläggande utbildning.

BJO undersökte två klagomål (4230/2019*, 2220/2020*) om att städerna inte hade gett något beslut om ansökningar om individuella biträdestjänster. BJO ansåg att förfarandet stred mot förvaltningslagen och lagen om grundläggande utbildning samt framhöll vikten av att bedöma och trygga de ifrågavarande elevernas förutsättningar att delta i undervisningen på lika villkor.

Varje år stöter justitieombudsmannen på brister i det administrativa förfarandet och beslutsfattandet inom kommunernas undervisningsväsende som orsakar rättsskyddsproblem. BJO ansåg det således motiverat att sända sitt avgörande till undervisnings- och kulturministeriet för kännedom. BJO föreslog också att ministeriet bedömer om lagen om grundläggande utbildning bör preciseras så att alla elevers rätt att avgiftsfritt få de tjänster och hjälpmedel som krävs för att delta i undervisningen samt utbildningsanordnarens skyldighet att fatta beslut om dessa tydligt framgår.

I justitieombudsmannens laglighetskontroll 2020 fästes särskild uppmärksamhet vid att myn-

digheterna allokerar tillräckliga resurser för att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna. BJO bad städerna meddela vilka åtgärder de vidtagit med anledning av besluten samt vilka resurser som krävs för att korrigera de konstaterade bristerna i beslutsfattandet.

Enligt anmälan om åtgärder i ärendet (2220/2020) genomför staden de föreslagna åtgärderna för att göra beslutsfattandet om biträdestjänster lagenligt, precisera anvisningarna och säkerställa personalens kompetens.*

Även i ärendet 1586/2019* handlade det om brister i beslutsfattandet om särskilt stöd och biträdestjänster. I ett ärende som gällde den grundläggande utbildningens offentlighet 6814/2019* var det också fråga om en fördröjning i att fatta ett överklagbart beslut. BJO konstaterade att allas rätt att få följa undervisningen kan begränsas endast av grundad anledning. Till exempel kan man i skolans ordningsregler inte på ett allmänt plan bestämma att undervisningen i en viss skola inte är offentlig, utan man måste alltid vid behov från fall till fall besluta om detta med beaktande av bland annat skolans skyldighet att garantera en trygg studiemiljö för dem som deltar i undervisningen samt elevernas rätt till skydd för privatlivet.

ANTECKNINGARNAS RIKTIGHET I ELEVDATASYSTEMEN

Det förekom flera fel i uppgifterna om en elev. På grund av ett systemfel i det riksomfattande elevdatasystemet beaktades eleven dessutom inte i ansökan till gymnasiestudier enligt provning, vilket hade varit elevens avsikt i den gemensamma ansökan eftersom eleven inte hade avgångsbeleg från grundskolan. BJO framförde i ärendet en framställning om gottgörelse, där staden ombads vidta åtgärder för att vägleda eleven till studier på andra stadiet. Dessutom bad BJO Utbildningsstyrelsen meddela när de reparationsåtgärder som påbörjats efter att systemfelet i det riksomfattande elevdatasystemet uppdagats har slutförts. BJO bad också Utbildningsstyrelsen att på behövt sätt beakta behoven av att utveckla anvisningarna om elevbedömning (5571/2020*).

Kommunen meddelade att eleven senare hade inlett studier på andra stadiet efter att ha blivit antagen till gymnasiet genom antagning enligt provning.

BEHANDLING AV BEGÄRAN OM HANDLINGAR VID YRKESHÖGSKOLOR

I två avgöranden kritiserade BJO yrkeshögskolorna för lagstridigheter i behandlingen av begäran om handlingar. I det första fallet gav BJO yrkeshögskolans rektor en anmärkning för lagstridigt förfarande. Rektorn hade instruerat den person som begärt handlingarna att ansöka om forskningstillstånd trots att handlingarna även enligt yrkeshögskolans egen uppfattning var offentliga. Därför kunde de inte omfattas av förfarandet för forskningstillstånd. Informationen från rektorn stred även i övrigt mot offentlighetslagen och förvaltningslagen (101/2019*). I det andra fallet fäste BJO yrkeshögskolans uppmärksamhet vid kraven i offentlighetslagen gällande behandling av begäran om handlingar eftersom begäran om handlingar inte hade besvarats inom den maximtid på en månad som anges i offentlighetslagen och handlingen inte hade lämnats till kunden på grund av att denne hade tillställts handlingen redan tidigare (4120/2019).

ÄRRANGEMANG KRING ELEKTRONISKA TENTAMENSTILLFÄLLEN

BJO bedömde ordnandet av toalettbesök under universitetets elektroniska tentamenstillfällen. Universitetet hade genom elektroniska tentamenstillfällen strävat efter att skapa ett alternativt och flexibelt sätt att avlägga tentamina. Möjligheten till toalettbesök under tentamen var dock begränsad. Tentaminas längd (högst 3 timmar) kunde allmänt taget inte anses vara orimlig och den studerande hade i princip möjlighet att förbereda för detta på förhand. I vissa situationer var dock den elektroniska tentamen den enda möjligheten, och även tentamensdagarna var begränsade. Eftersom toalettbesök kunde ordnas om den studerande behövde det på grund av sjukdom eller skada ansåg BJO att samma möjlighet kunde utvidgas till alla studerande som deltog i obligatoriska elektroniska tentamina (3791/2019).

5.19 Språkärenden

Språkärendena ingick i JO Petri Jääskeläinens ansvarsområde. Huvudföredragande var referendarierådet Mikko Sarja.

5.19.1 ALLMÄNT

Till detta sakområde hör de ärenden som avses i 17 § i grundlagen. Oftast är det fråga om rätten att enligt paragrafens 1 och 2 mom. använda sitt eget språk, antingen finska eller svenska, samt det allmännas skyldighet att tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhällseliga behov enligt lika grunder. Dessa rättigheter preciseras framför allt i språklagen, som tillämpas som en allmän lag, och i lagen om de språkkunskaper som krävs av offentligt anställda, men även i 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. Teckenspråkens 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 åtgärder för att rätta till missförhållanden. JM ut-

arbetar också den berättelse om språklagstiftningen som statsrådet varje valperiod överlämnar till riksdagen. Berättelsen har getts 2006, 2009, 2013 och 2017.

5.19.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNING OCH ANNAN VERKSAMHET

89 språkärenden avgjordes under verksamhetsåret. 29 av dessa ledde till åtgärder (32,6 %). 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. Sammanlagt 12 avgöranden gällde rätten att använda finska eller det finska språkets ställning mer allmänt. En del av dessa handlade enbart om det finska språkets ställning eller rätten att få service på finska medan en del handlade om att personen endast fått service på ett främmande språk, varvid det var fråga om ett ärende som gällde båda nationalspråkens ställning. Sex avgöranden gällde rätten att använda främmande språk.

Under inspektionerna av olika förvaltningsområden fästs också uppmärksamhet vid tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna.

JO gav utrikesministeriet ett utlåtande om genomförandet av de rekommendationer i Europarådets femte periodiska rapport om landsdels- eller minoritetsspråk som kräver omedelbara åtgärder (6521/2019).

JO ansåg 2019 att Polisens, Tullens, Gränsbevakningsväsendets och räddningsmyndigheternas tjänstemärken och identitetskort som togs i bruk 2018 inte följde de språkliga förpliktelser som en myndighet har (6446/2018*). Inrikesministeriet meddelade i slutet av 2020 att tjänstetecknen och identitetskorten uppdateras från och med den 1 ja-

nuari 2021. I de nya korten beaktas den jämlika behandling av nationalspråken som tryggas i grundlagen och språklagen.

5.19.3 AVGÖRANDEN

LAGSTIFTNINGSFÖRSLAG

JO föreslog att JM överväger en tydligare språkreglering i fråga om konsumenttvisterna som behandlas i konsumenttvistenämnden. Det framgår inte ur den gällande lagstiftningen hur till exempel handläggningsspråket och rätten att få handlingar översatta bestäms i konsumenttvistenämnden. Ärendet kan inte avgöras genom att tolka språklagens bestämmelser från de grundläggande rättigheternas perspektiv. Situationen är mycket otillfredsställande med tanke på rättsskyddet och i synnerhet de språkliga rättigheterna. Det handlar om en mycket viktig myndighetsverksamhet som har som syfte erbjuda en enklare, smidigare och billigare väg att hantera konsumenttvister än genom ett domstolsförfarande. Därför kan språkliga rättigheter inte åsidosättas när ärenden behandlas i konsumenttvistenämnden (5987/2019*).

JM meddelade att granskningen av språklagen pågår vid justitieministeriet och en bedömningspromemoria om eventuella behov att ändra lagen kommer att bli klar år 2021. JO:s kommentarer om hur de språkliga rättigheterna tillgodoses i konsumenttvistenämndens förfarande och om den lagstiftning som gäller detta kommer att beaktas i granskningen.

JO föreslog att inrikesministeriet (IM) överväger att ändra bestämmelserna om texterna på polisens tjänstekläder. Till exempel att det på ryggsidan av polisens fältoverall finns texten POLIISI men inte alls texten POLIS grundar sig på en förordning som också föreskriver att texten POLIISI - POLIS står skriven på tygmärket framtill på klädseln. En jämlik ställning för nationalspråken och en tvåspråkig myndighets skyldighet att betjäna allmänheten på finska och svenska och skyldigheten att i sin verksamhet visa att denna använder båda språken, skyldigheten att använda båda national-

språken i skyltar riktade till allmänheten, samt polisens mycket betydande ställning och uppgifter talade starkt för att polismännen tydligt skulle vara synliga i gatubilden på de båda nationalspråken, även i fråga om texterna på deras tjänstekläder (6685/2019).

IM meddelade att när förordningen om polisens tjänstedräkter förbereddes hade möjliga utmaningar gällande de språkliga rättigheterna inte kommit fram. Det huvudsakliga kriteriet hade varit att polismän är identifierbara. Detta ansåg IM fortfarande vara det huvudsakliga kriteriet. IM har bett Polisstyrelsen utreda huruvida texter på polisens tjänstedräkter är identifierbara.

NATIONALSPRÅKEN BÖR ANVÄNDAS I NAMNEN PÅ STATSRADETS PROJEKT

JO kritiserade åsidosättandet av nationalspråken i namnen på statsrådets projekt. Två JM-projekt som publicerats i statsrådets projektregister hade endast engelska namn (Rainbow Rights – Promoting LGBTI Equality in Europe, och projektet Against hate). Båda projekten hade tillsatts av ministeriets dåvarande enhet för demokrati, språk och grundläggande rättigheter. Ministeriet ansåg att projektets namn närmast var ett tekniskt arbetsnamn avsett för projektsamarbetspartners och andra samarbetspartners samt projektets finansiär, vilket inte är sådan för allmänheten väsentlig information som avses i språklagen.

JO:s ståndpunkt var en annan. Öppenheten i myndigheternas verksamhet och allmänhetens kännedom om pågående projekt främjas då projekten publiceras i projektregistret. Ett träffande projektnamn kan redan i sig vara sådan information som belyser projektet och som styr individen att närmare sätta sig in i projektet. Detta understryker betydelsen av att namnen på projekten är begripliga med avseende på både sakinnehåll och språk. Därför är det betydande på vilka grunder myndigheternas projekt namnges från fall till fall.

I ärendet framkom inget klart juridiskt bindande skäl som skulle kräva att projekten endast namnges på ett främmande språk.

JO påminde om att Finlands nationalspråk enligt grundlagen är finska och svenska. Projekt-

namn på endast engelska överensstämmer därmed inte med grundlagen. De främjar inte heller tillgodoseendet av de grundläggande språkliga rättigheterna och god förvaltning på det sätt som grundlagen förutsätter. Användningen av enbart ett engelskspråkigt projektnamn är inte heller förenlig med språklagen. En tvåspråkig myndighet såsom ett ministerium ska på eget initiativ visa att den använder båda nationalspråken i sin verksamhet. Dessutom förutsätter språklagen att landets språkliga kulturarv värnas och att användningen av båda nationalspråken främjas. Det är möjligt att använda främmande språk utöver nationalspråken men inte genom att undantränga dem. Ur förvaltningslagens perspektiv ska myndigheternas språk vara tydligt och begripligt. Att enbart använda engelska i namnet på offentliga projekt uppfyller inte dessa krav. JO delgav JM sin uppfattning (1167/2019*).

AVGÖRANDEN GÄLLANDE NAMN SOM ANVÄNDS AV MYNDIGHETER

JO har i flera beslut under de senaste åren bedömt vederbörligheten av förkortningar och andra kortformer som myndigheterna använder i sina officiella namn. Under verksamhetsåret bedömde JO både vederbörligheten av namnet Findata som Tillståndsmyndigheten för social- och hälsovården använder och hur namnet används. Det officiella namnet och dess kortform (Tillståndsmyndigheten) är fastställda i lagen, medan myndigheten själv har börjat använda namnet Findata. Särskilt betydelsefulla var nu JO:s tidigare bedömningar av Trafiksäkerhetsverkets kortnamn Trafi samt Transport- och kommunikationsverkets kortnamn Traficom (se 2745/4/10* m.fl. och 6513/2018* m.fl.). På grund av likheterna mellan fallen kunde JO inte anse det vara lagstridigt att använda kortnamnet Findata och inte heller att sättet som namnet bildats på skulle vara lagstridigt. God förvaltning främjades dock inte av att en finländsk myndighet som har den i lag föreskrivna nyanserade och beskrivande namnförkortningen Tillståndsmyndigheten tar i bruk det egenhändigt uppfunna tilläggsnamnet Findata.

Tillståndsmyndighetens webbplats uppfyllde å sin sida dåligt det krav som JO upprepade gånger betonat, att myndighetens officiella namn ska förekomma i första hand i sammanhanget och på så sätt att det genast framgår för myndighetens kund att det är fråga om en finländsk myndighet. Inte heller de svenskspråkiga webbsidorna var till alla delar förenliga med språklagen och god förvaltning. JO hänvisade till sin avgörandepraxis i ärenden som gäller myndigheternas språkliga skyldigheter angående webbsidor och annan information (t.ex. 5513/2016*, 3806/2017*, 1549/2017*, 1188/2017* och 498/2017* samt de avgöranden som hänvisas till i dem). JO delgav Tillståndsmyndigheten sin uppfattning, fäste dess uppmärksamhet särskilt vid iakttagelserna på webbplatsen och bad den meddela om sina åtgärder. JO skickade också sitt beslut för kännedom till social- och hälsovårdsministeriet och Institutet för de inhemska språken (333/2020* och 458/2020*).

Tillståndsmyndigheten meddelade att under 2021 ska myndighetens grafiska kännetecken och basen för webbsidor förnyas och webbsidornas innehåll uppdateras.

Trafikledsverket avstod från sitt kortnamn Väylä, som JO ansåg vara lagstridigt i sitt beslut 2019 (6513/2018* m.fl.). JO ansåg att de åtgärder som Trafikledsverket slutligen genomförde var vederbörliga och förenliga med utgångspunkterna för JO:s tidigare avgörandepraxis. Därför krävde ärendet inte längre några fortsatta åtgärder (2431/2020*).

Ifrågavarande beslut från år 2019 gällde också namnet på koncernen Traffic Management Finland Ab som helt ägs av staten och som producerar offentliga förvaltningsuppgifter (trafikstyrnings- och trafikledningstjänster). Enligt JO hade man på starka grunder kunnat utgå från att namnet skulle ha bildats med beaktande av kraven i språklagen och förvaltningslagen på samma sätt som myndigheters namn, eftersom det nu hade grundats ett helt nytt bolag för att sköta offentliga förvaltningsuppgifter och det nya namnet var under bildning. JO ansåg inte att slutresultatet var tillfredsställande ur språklig synvinkel och med tanke på god förvaltning. Koncernens officiella

namn har ändrats från början av 2021 så att de nya namnen på de bolag som hör till trafikledningskoncernen utöver det ord som beskriver de erbjudna tjänsterna på finska, svenska och engelska även består av det gemensamma namnet Fintraffic. Före detta Traffic Management Finland Oy heter till exempel Trafikstyrningsbolag Fintraffic Ab på svenska och Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy på finska.

FEL OCH BRISTER I INFORMATION OCH SKYLTNING

JO bedömde informationen hos ett aktiebolag som sköter offentliga förvaltningsuppgifter. Finrail Ab producerade trafikstyrningstjänster. Vid skötseln av denna uppgift skulle bolaget följa språklagens bestämmelser om myndigheter. Bolagets information var bristfällig eftersom det inte alls hade någon information på svenska på sin webbplats. JO delgav kommunikationsministeriet, Trafikledsverket och Finrail Ab sina synpunkter på utläggning av offentliga förvaltningsuppgifter på entreprenad och på de språkliga skyldigheterna i anslutning till det (4180/2017*).

JO kritiserade informationen i ett tvåspråkigt universitet, gällande tekniska problem i ansökningsförfarandet och förlängningen av ansöknings tiden. Först hade man informerat om saken på finska på nätet, sedan på engelska och först därefter på svenska. Utgångspunkten bör vara en jämlik behandling av nationalspråken, vilket också innebär samtidig information på båda språken. Ett fel uppstod också när de sökande endast fick ett engelskspråkigt meddelande per e-post. JO delgav universitetet sin uppfattning (2511/2019*).

Posti handlade felaktigt när en kund med svenska som modersmål hade fått ett finskspråkigt meddelande från Posti om specialarrangemang i samband med postutdelningen. Posti medgav felet och meddelade om sina åtgärder i ärendet. Klagomålet föranledde inga åtgärder (2122/2019).

Även språket i automatiska frånvaroanmälningar per e-post bedömdes igen, vilket man sedan 2008 har tagit ställning till flera gånger (2575/4/06*, 63/4/07*, 2809/2/08* och 4526/2017*).

Förfarandet är felaktigt om en anställd hos en tvåspråkig myndighet inte använder båda nationalspråken i sin anmälan om frånvaro. Uppgifterna i frånvaroanmälningarna för stadsdirektörens medarbetare och ärkebiskopens teologiska specialmedarbetare var på finska och engelska men inte på svenska (6208/2019* och 2479/2020), medan uppgifterna i biträdande dataombudsmannens frånvaroanmälan endast fanns på engelska (4273/2020*).

Ställföreträdaren för BJO bedömde om vissa publikationer från Institutet för hälsa och välfärd THL (Turvallinen lääkehoito -opas [övers. Handbok för säker läkemedelsbehandling], Lastenneuvolakäsikirja [Handbok för barnrådgivning], Lastensuojelun käsikirja [Handbok för barnskydd], Matkailijan terveystopas [Hälsoguide för resenärer]) borde publiceras på svenska. I fråga om sådant material har myndigheten prövningsrätt för i vilken omfattning materialet också ska publiceras på svenska. Enligt THL skulle åtminstone det centrala innehållet publiceras på svenska. Ställföreträdaren för BJO konstaterade dock ännu följande.

Handboken för säker läkemedelsbehandling har betydelse när lagstiftningens innehåll preciseras. Det var också anmärkningsvärt att läkemedelsförsörjningen på Åland omfattas av rikets lagstiftande makt. Därför var det viktigt att sådana publikationer översätts till svenska. Resenärens hälsoguide var för sin del riktad till yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården, samt resenärer och personer som arbetar inom turistbranschen. Den hade större betydelse för allmänheten än de andra ifrågavarande publikationerna. På THL:s webbplats verkade det inte finnas någon samlad information på svenska för resenärer som ens delvis skulle ha motsvarat innehållet i guiden. Enligt ställföreträdaren för BJO kunde den svenskspråkiga informationen till turister därför förbättras (692/2019).

JO bedömde om skylten "No parking zone" och hastighetsskärmen som en tvåspråkig stad satt ut var korrekta. Rubriken ovan var endast på engelska och de övriga texterna på finska, engelska, polska och ryska. I hastighetsskärmen var ordet "nopeutesi" [din hastighet] endast på finska. Även om skylten "No parking zone" ursprungligen var avsedd främst för att dämpa olovlig parkering

av utländska långtradare, var det fråga om en skylt som omfattades av språklagen och som var riktad till allmänheten, och i vilken båda nationalspråken skulle användas. I fråga om hastighetsskärmmarna ansåg JO det motiverat att även deras texter finns på båda nationalspråken. Staden meddelade att den hade tagit bort skylten "No parking zone" och att avsikten i fortsättningen var att göra hastighetsskärmmarna tvåspråkiga. Ärendet förutsatte inga fortsatta åtgärder (5938/2020).

Det var inte heller förenligt med språklagen att handledningstexten i en tidsbokningsautomat som användes i kundservicen vid en tvåspråkig polisinsättning endast var på finska. När polisinsättningen meddelade att den ingripit i ärendet föranledde inte heller detta klagomål några ytterligare åtgärder (2048/2019).

FEL OCH BRISTER I ORDNANDET AV EN TJÄNST OCH I BEHANDLINGEN AV ETT ÄRENDE

I vissa fall tillgodosågs inte klienternas språkliga rättigheter när deras ärenden hade behandlats helt eller delvis på något annat språk än deras modersmål eller det språk de använde eller då servicen inte alls hade ordnats på det egna modersmålet.

JO bedömde ordnandet av den svenskspråkiga småbarnspedagogiken i en tvåspråkig stad, som i början av 2020 av resursskäl hade varit tvungen att erbjuda cirka hälften av de familjer som sökte till den svenskspråkiga småbarnspedagogiken en plats i ett finskspråkigt daghem. Förfarandet stred mot lagen om småbarnspedagogik och diskriminerade även svenskspråkiga barn på grund av språket (7233/2019*, se avsnitt 3.8).

Polisens trafiksäkerhetscentral hade skickat ett ordningsbotsföreläggande till en kund på finska trots att dennas modersmål var svenska. JO delgav polisinsättningen och trafiksäkerhetscentralen sin uppfattning om att förfarandet var felaktigt (3056/2019). I det andra fallet som gällde polisen hade klaganden av en tvåspråkig insättning fått ett verifikat över betalningen av passet, där texterna om betalningsgrunden och omprövning av avgiften endast var på finska, trots att den klagandes modersmål var svenska. Enligt JO skulle dokumentet för betalningen avfattas på ärendets

handläggningsspråk. På grund av ett mänskligt misstag hade detta inte gjorts i alla avseenden. JO fäste polisinsättningens uppmärksamhet vid noggrannheten i behandlingen av ärenden (666/2019).

Skatteförvaltningen hade skickat en engelskspråkig begäran om komplettering till en förening. Föreningens språkliga rättigheter tillgodosågs inte. Det fanns ingen anledning att misstänka att det inte hade varit fråga om ett mänskligt fel och att Skatteförvaltningen inte hade haft kännedom om ändamålsenliga förfaringsätt. Dessutom meddelade Skatteförvaltningen att den ändrat sin praxis för att trygga juridiska personers språkliga rättigheter. Klagomålet förutsatte inga ytterligare åtgärder (6850/2019).

Socialservicen i en tvåspråkig kommun hade skickat finskspråkiga dokument till en svenskspråkig klient. På den klagandes begäran skickades beslutet till klienten på svenska, men anvisningen om hur man begär omprövning var på finska. I ett senare skede kontaktade en annan anställd den klagande per e-post på finska. Enligt ställföreträdaren för BJO var förfarandet lagstridigt eftersom klienten inte fått handlingarna på sitt modersmål (svenska) och den klagande hade kontaktats på fel språk (4112/2019).

Den klagande hade meddelat svenska som sitt kontaktspråk vid Arbetskrafts- och Näringsbyrån. På grund av tillfällig personalbrist hade klaganden i vissa situationer erbjudits finskspråkig service. Den klagandes språkliga rättigheter tillgodosågs således inte till alla delar. Senare hade man i rekryteringen fäst mer uppmärksamhet vid kunskaper i svenska varvid man hade kunnat sköta den svenskspråkiga servicen bättre (5250/2019).

ÖVRIGA AVGÖRANEN

I ett ärende som gällde språkbestämmelserna i förvaltningsstadgan för en tvåspråkig kommun konstaterade JO att språklagen innehåller uttömmande bestämmelser om vilka organ som ska publicera handlingarna på båda nationalspråken. I fråga om övriga organ och handlingar avgjordes saken av kommunen, som enligt lagen skulle beakta förtroendemännens möjlighet att sköta sina uppgifter och kommuninvånarnas behov av infor-

mation. Detta kunde genomföras även på annat sätt än genom att automatiskt publicera alla dokument från alla organ på båda nationalspråken. Klagomålet föranledde inga åtgärder (4587/2019).

Riksarkivet hade ingen skyldighet att publicera eller i efterhand översätta metadata till båda nationalspråken i fråga om handlingar som publicerats i det digitala arkivet. Metadata kunde sammanställas och publiceras på det språk som handlingen hade utarbetats på (6145/2019). En hälso- och sjukvårdsenhet var heller inte skyldig att i efterhand översätta en journalhandling till det andra nationalspråket när handlingen hade upprättats på det språk som klienten uppgett som sitt kontaktspråk. Behovet av översättning berodde inte på klientens eget informationsbehov utan på att klienten fick vård utomlands (6140/2019).

5.20

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 5.5. De klagomål som gällde beskattningen avgjordes av BJO *Maija Sakslin*. Huvudföredragande för sakområdet var referendarieråd *Ulla-Maija Lindström*.

5.20.1 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, Skatteuppbördsenheten och Kundserviceenheten. Kundserviceenheten svarar för kundbetjäningssarbetet samt för utvecklingen av arbetet i Skatteförvaltningens servicekanaler samt leder kundupplevelsearbetet. Övriga enheter inom Skatteförvaltningen är bland annat Stabs- och rättsenheten. Centralskattenämnden, som ger förhandsavgöranden och Skatterättelsenämnden, som behandlar omprövning samt Enheten för bevakning av skattetagarnas rätt, som bevakar skattetagarnas rätt vid beskattningen och vid sådant

ändringssökande som gäller beskattningen, fungerar oberoende av Skatteförvaltningen.

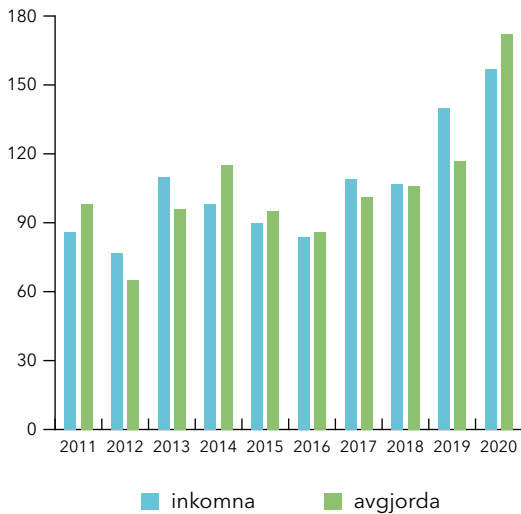
Skatteförvaltningen uppbär merparten av skatterna och avgifterna av skattenatur i Finland. Nettoutfallet för Skatteförvaltningens skatteintäkter i januari-november 2020 var sammanlagt 63 756 miljoner euro. Förutom av Skatteförvaltningen uppbärs skatter och avgifter av Transport- och kommunikationsverket, som verkställer fordonsbeskattningen och Tullen som uppbär tull och andra avgifter och skatter i samband med import.

5.20.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN

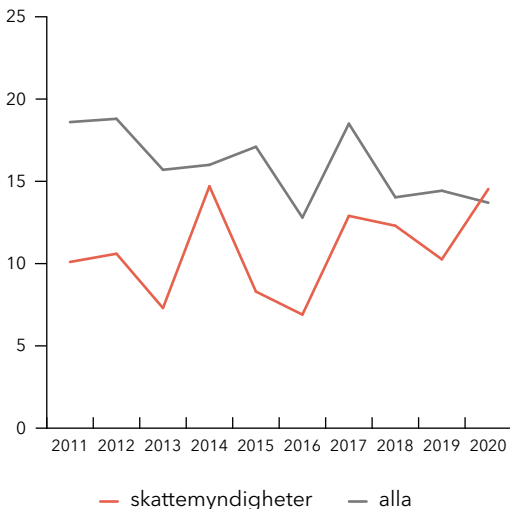
Under året avgjordes 173 klagomål och egna initiativ som gällde beskattningen, det vill säga betydligt fler än föregående år (118). Antalet åtgärdsavgöranden var större året innan, 25 (13) ärenden. Andelen åtgärdsbeslut steg något jämfört med året innan och var drygt 14 procent (11 procent).

Skatteförvaltningens målsättning är att i allt högre grad få kunderna att använda e-tjänster. Skatteförvaltningen anvisar privatpersonerna att sköta sina skatteärenden i e-tjänsten MinSkatt. MinSkatt kommer småningom att ersätta nästan alla Skatteförvaltningens övriga e-tjänster. Även på grund av coronapandemin uppmanade Skatteförvaltningen sina kunder att uträtta ärenden på nätet under berättelseåret. Skattebyråernas öppettider ändrades och reducerades på grund av coronasituationen. På vissa verksamhetsställen var det möjligt att boka tid för att uträtta ärenden antingen i tjänsten MinSkatt eller på servicenumret.

I klagomål som gällde fordonsbeskattningen kritiserades bland annat det minsta beloppet av fordonsskatt som ska debiteras, påförande av tilläggsskatt och det avgiftstillägg som tas ut vid betalning av fordonsskatten i rater. I svaren på klagomål



*Inkomna och avgjorda klagomål
under åren 2011–2020*



Åtgärdsprocent under åren 2011–2020

målen redogjordes för de bestämmelser i fordons-skattelagen som klagandena kritiserade.

5.20.3 AVGÖRANDEN

KORRIGERINGS- OCH KOMPLETTERINGS- FÖRFARANDE FÖR FÖRHANDSIFYLLD SKATTEDEKLARATION PÅ PAPPERSBLANKETTER

Skatteförvaltningen ändrade förfarandet för korrigering och komplettering av den förhandsifyllda skattedeklarationen för personkunder 2018. Skatteförvaltningen informerade om reformen hösten 2018 och våren 2019. I det nya förfarandet görs inte korrigeringar och kompletteringar på den förhandsifyllda blanketten för skatteförslag längre, utan på separata skattedeklarationsblanketter, som är drygt 20 till antalet. Till kunderna skickades inte längre någon guide för ifyllande av skattedeklaration, utan ett följebrev där man bland annat uppmanades att söka rådgivning via kundservicenumren eller på Skatteförvaltningens webbplats. Korrigerings- och kompletteringsanmälningarna skulle vara framme hos Skatteförvaltningen den dag som angavs i skattedeklarationen.

Skatteförvaltningen hade genom sina meddelanden och brev instruerat sina kunder att göra korrigeringar och kompletteringar i den förhandsifyllda skattedeklarationen i den elektroniska tjänsten MinSkatt. De kunder som inte ville eller inte kunde använda den elektroniska deklarationstjänsten borde antingen ha skrivit ut blanketterna på Skatteförvaltningens webbplats eller beställt dem per telefon via blankettbeställningstjänstens nummer eller något annat rådgivningsnummer eller skaffat dem genom att besöka Skatteförvaltningens skattebyråers verksamhetsställen. Blanketterna skulle skickas och returneras till den returadress som angetts på dem eller föras till skattebyrån. Det följde inga returkuvert med skatteblanketterna. Returkuverten skulle skaffas antingen från skattebyrån eller beställas per telefon. Om kunden returnerade blanketterna i ett eget kuvert skulle han eller hon betala portot. Skatteblanketterna skulle returneras i tid så att de var

framme hos Skatteförvaltningen senast den dag som antecknats i skattedeklarationen.

Skatteförvaltningen skickade inte längre någon guide för ifyllande av skattedeklarationen i samband med den förhandsifyllda skattedeklarationen för 2018. På skattedeklarationen fanns ett kundgruppsspecifikt servicenummer, som kunden kunde ringa för att be om handledning och rådgivning i anslutning till skattedeklarationen. I foljebrevet som skickades tillsammans med skattedeklarationen hänvisades kunderna till Skatteförvaltningens webbplats med fördjupade instruktioner. Inte heller Skatteförvaltningens skattebyråers verksamhetsställen och deras kontaktuppgifter meddelas någon annanstans än på Skatteförvaltningens webbplats. För att få skattebyråernas kontaktuppgifter var kunderna tvungna att skaffa uppgifterna antingen på Skatteförvaltningens webbplats eller genom att ringa servicenumren.

Med de ändringar som Skatteförvaltningen genomför styrs kundernas handlingar till centraliserad behandling, där de omvandlas till elektronisk form. Kundernas beskattningshandlingar förvaras inte längre i pappersform vid någon skattebyrå, utan handlingarna finns endast i elektronisk form. Beskattningen kan verkställas i Skatteförvaltningens riksomfattande arbetsköer som tjänstearbete på olika håll i Finland och kundernas beskattningshandlingar kan granskas vid vilken skattebyrå som helst, vilket innebär att kunden kan utträta ärenden vid det av Skatteförvaltningens verksamhetsställen som bäst lämpar sig för honom eller henne.

Enligt Skatteförvaltningens utredningar skickas den förhandsifyllda skattedeklarationen till cirka 5,4 miljoner kunder. Årligen gör cirka 4 miljoner kunder inga kompletteringar eller korrigeringar i skattedeklarationen. Den förhandsifyllda skattedeklarationen kompletteras av cirka 1,4 miljoner kunder. Av dessa kunder kompletterade över 81 % sin skattedeklaration elektroniskt i Skatteförvaltningens tjänst MinSkatt 2018. Cirka 19 %, eller cirka 235 000 kunder, kompletterade sin skattedeklaration på papper.

Skatteförvaltningen ansåg i sin utredning och sitt utlåtande att den behandlar och betjänar alla skattskyldiga enhetligt och att utvecklingen av

e-tjänsterna enligt Skatteförvaltningen inte har diskriminerat de kunder som fortfarande vill sköta sin anmälningsskyldighet på papper. Enligt BJO ska de som deklarerar på papper beställa eller skriva ut blanketter, beställa kuvert, eventuellt betala porto och se till att de skickade blanketterna är framme hos Skatteförvaltningen senast den dag som anges i skattedeklarationen. Deklaration på papper kräver således olika aktiva åtgärder av den skattskyldige. Bland dessa kunder finns dock personer som eventuellt inte har förmåga eller färdighet att sköta ärenden elektroniskt med myndigheten. För dem kan det också vara utmanande att sörja för de många åtgärder som krävs för att komplettera den förhandsifyllda skattedeklarationen på papper.

Skatteförvaltningen skickade inte längre ut någon guide för ifyllande av skattedeklarationen. Kunderna hänvisades till Skatteförvaltningens telefonjänst, som de själva konstaterade var överbelastad. Dessutom hänvisades kunderna i foljebrevet till den förhandsifyllda skattedeklarationen att söka skatteanvisningar på webbplatsen. Således blev de kunder hos Skatteförvaltningen som eventuellt särskilt behövde rådgivning och som inte kunde nås av den elektroniska rådgivningen beroende av den överbelastade telefonrådgivningen eller blev tvungna att köa på verksamhetsställena som också var överbelastade.

På grund av ovan nämnda synpunkter kunde BJO inte försäkra sig om att Skatteförvaltningens korrigerings- och kompletteringsförfarande för förhandsifyllda skattedeklarationer behandlade dess kunder jämlikt och tryggade jämlika möjligheter att sköta ärenden.

Av Skatteförvaltningens utredningar framgår att endast 128 personkunder påfördes förseningsavgifter. Enligt BJO visar detta dock inte att korrigerings- och kompletteringsförfarandet fungerar för dem som deklarerar på papper. Skatteförvaltningens kunder kunde helt och hållet avstå från att korrigera eller komplettera den förhandsifyllda skattedeklarationen på grund av de olika skedena och åtgärderna som krävdes för att deklarerar på papper och för att skatteanvisningar saknades. Dessutom påfördes ingen förseningsavgift vid lindriga förseningar eller när uppgifter om avdrag anmälades för sent.

Ändringarna i Skatteförvaltningens förhandsifyllda förfarande för korrigerings och komplettering av skattedeklarationen gällde överföringen av beskattningen av personkunder till Skatteförvaltningens nya datasystem, där skattedeklarationerna och andra handlingar för 2018 för första gången lades fram i elektronisk form även för Skatteförvaltningens kunder i tjänsten MinSkatt. De förnyade förfarandena möjliggjorde mer omfattande e-tjänster för Skatteförvaltningens kunder. E-tjänsterna för Skatteförvaltningens kunder effektiviserar Skatteförvaltningens verksamhet, eftersom elektroniska blanketter, till skillnad från pappersblanketter, inte behöver göras elektroniska med hjälp av optisk läsning. När kundernas beskattningshandlingar är i elektronisk form kan Skatteförvaltningens tjänstemän behandla dem i den riksomfattande arbetsköen på olika håll i Finland.

Enligt serviceprincipen som ingår i grunderna för god förvaltning och enligt kravet på adekvat service ska man sträva efter att ordna uträttandet av ärenden hos myndigheten så att den som utrettar ärenden inom förvaltningen får ändamålsenliga förvaltningstjänster och att myndigheten kan utföra sina uppgifter med gott resultat. BJO ansåg att utvecklingen av den elektroniska ärendehantering och kundernas ökade möjligheter att utretta ärenden elektroniskt är positiva. BJO betonade dock att man i förarbetena till förvaltningslagen (RP 72/2002 rd) har konstaterat att man bör sträva efter att bedöma metoderna och omfattningen av ordnandet av uträttandet av ärenden särskilt med tanke på behoven hos de personer och sammanslutningar som använder tjänsterna. Man ska sträva efter att trygga lika möjligheter för alla som behöver tjänsterna att sköta sina ärenden oberoende av tjänstens kvalitet. Möjligheterna att utretta ärenden ska också så väl som möjligt motsvara behoven hos samhällets specialgrupper. Sådana specialgrupper är till exempel äldre, sjuka och handikappade.

Skatteförvaltningens nya korrigerings- och kompletteringsförfarande för förhandsifyllda skattedeklarationer ändrades avsevärt. Det ökade behovet av rådgivning bland de skattskyldiga kunderna. Särskilt de skattskyldiga som inte nås av Skatteförvaltningens e-tjänster behöver råd-

givning och handledning. Enligt BJO uppfyller Skatteförvaltningens förfarande för korrigerings och komplettering av förhandsifyllda skattedeklarationer i pappersformat inte kravet på jämlik behandling av förvaltningens kunder eller kravet på att ordna möjligheter att utretta ärenden så att de motsvarar alla kunders, även de samhällsliga specialgruppernas, behov. Förfarandet för korrigerings och komplettering av Skatteförvaltningens förhandsifyllda skattedeklaration uppfyller inte de krav som ingår i grunderna för god förvaltning i fråga om den rådgivningstjänst som erbjuds dem som deklarerar på papper och inte heller med anledning av de många egna aktiva åtgärder som förutsätts (502/2019*).

ANLITANDE AV HYRD ARBETSKRAFT I SKATTEFÖRVALTNINGENS TELEFONRÅDGIVNING

Skatteförvaltningen har enligt sin utredning våren 2020 prövat på anlitande av hyrd arbetskraft i kundserviceuppgifter. Hyrd arbetskraft används i telefonrådgivningen för Inkomstbeskattning för personkunder. Den hyrda arbetskraftens telefonrådgivning är begränsad till basrådgivning, det vill säga anvisningar på Skatteförvaltningens webbplats. Skatteförvaltningen ansvarar för utbildning, handledning och övervakning av hyrd arbetskraft. Telefonrådgivningen är rådgivning av contact center-typ där man inte fattar beslut om beskattningen. Enligt Skatteförvaltningen är anlitande av hyrd arbetskraft ett sätt att förbättra tillgången till telefonrådgivning.

Inhyrda arbetstagare arbetar enligt avtal under Skatteförvaltningens ledning och övervakning. Inhyrda arbetstagare har dock inte straffrättsligt tjänsteansvar. Den inhyrda arbetstagarens straffrättsliga ansvar skiljer sig således från den som står i arbets- eller tjänsteförhållande till Skatteförvaltningen. Enligt Skatteförvaltningens uppfattning är den inhyrda arbetstagarens uppgifter sådana där man endast i undantagsfall hamnar i situationer som måste bedömas straffrättsligt. Skatteförvaltningen svarar för ersättning av eventuell skada som orsakats av den allmänna rådgivningen.

Enligt 124 § i grundlagen kan offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndighe-

ter endast genom lag eller med stöd av lag. Enligt förarbetena till grundlagen betonar ordalydel-sen att skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter ska höra till myndigheterna och att uppgifter kan anförtros andra än myndigheter endast i be-gränsad utsträckning. Utgångspunkten är att en offentlig förvaltningsuppgift ska anförtros andra än myndigheter genom lag. Eftersom skötseln av offentliga serviceuppgifter dock måste kunna ord-nas flexibelt, kan det med stöd av lag föreskrivas eller beslutas att uppgiften ska anförtros någon annan än en myndighet. Befogenheten att ge en uppgift ska även i detta fall grunda sig på lag. En-ligt motiveringen betonar bestämmelsen betydel-sen av utbildning och sakkunskap hos personer som sköter offentliga förvaltningsuppgifter samt att den offentliga övervakningen av dessa perso-ner ska vara adekvat.

Den goda förvaltning som följer av rättsskyd-det i grundlagen tryggas genom förvaltningslagen. Till grunderna för god förvaltning hör kravet på adekvat service samt myndighetens rådgivnings-skyldighet. Rådgivningsskyldigheten gäller sköt-seln av offentliga förvaltningsuppgifter, eftersom rådgivningen enligt förvaltningslagen är en lag-stadgad uppgift för myndigheten.

Offentliga förvaltningsuppgifter kan anför-tros andra än myndigheter endast genom lag el-ler med stöd av lag. Lagen om Skatteförvaltning-en innehåller bestämmelser om överföring av bi-trädande uppgifter till en privat aktör. Till dessa uppgifter hör inte Skatteförvaltningens telefon-rådgivningsuppgifter. Lagstiftningen om Skatte-förvaltningen innehåller inga bestämmelser om användning av hyrd arbetskraft inom Skatteför-valtningen eller om att ordna telefonrådgivnings-tjänster med hjälp av hyrd arbetskraft.

Enligt bilagan till ramavtalet mellan Hansel Ab och personaluthyrningsföretaget ska man i personaluthyrningen inom statsförvaltningen be-akta den praxis och de anvisningar som styr perso-nalprocesserna samt lagstiftningen i ärendet. Per-sonaluthyrning kan endast användas i begränsad utsträckning vid statliga ämbetsverk. Hyrd arbets-kraft kan inte anlitas i uppgifter som förutsätter utövning av offentlig makt.

Skatteförvaltningens anlitande av hyrd arbets-kraft i den offentliga förvaltningsuppgiften, det

vill säga dess telefonrådgivning, grundar sig på ett avtal om personaluthyrning och ovan nämnda ra-mavtal. Vid Skatteförvaltningens telefonrådgiv-ning stod under tiden 1.3–30.9.2020 inhyrda ar-betstagare i avtalsförhållande för cirka en femtedel av rådgivningssamtalen om personbeskattning. De svarade på cirka 50 000 rådgivningssamtal. Dessa arbetstagare arbetar under Skatteförvalt-ningens arbetsledning och övervakning. Eftersom de inte kan åläggas straffrättsligt tjänsteansvar har de inte varit föremål för adekvat offentlig över-vakning. De hade således en annan ställning än de personer som sköter samma telefonrådgivning och står i tjänste- och arbetsavtalsförhållande till Skatteförvaltningen.

Grundlagsutskottet har i sin utlåtandeprax-is konstaterat att säkerställande av att kraven på rättsskydd och god förvaltning uppfylls i den be-märkelse som avses i 124 § i grundlagen vid över-förande av en offentlig förvaltningsuppgift till någon annan än en myndighet förutsätter att all-männa förvaltningslagar iaktas vid behandling-en av ärendet och att de personer som behandlar ärendena handlar under tjänsteansvar. Enligt BJO ska dessa krav på rättsskydd och god förvaltning och i synnerhet tillgodoseende av tjänsteansvar tryggas genom bestämmelser även när hyrd ar-betskraft anlitas för att sköta offentliga förvalt-ningsuppgifter.

Rådgivning hör till myndighetens lagstadgade uppgifter och är således en offentlig förvaltnings-uppgift. Enligt grundlagen ska skötseln av offent-liga förvaltningsuppgifter i regel höra till myndig-heterna. De inhyrda arbetstagare som Skatteför-valtningen anlitar lyder enligt arbetsavtalslagen direkt under Skatteförvaltningens ledning och övervakning. Enligt Skatteförvaltningens uppfatt-nig är försöket med hyrd arbetskraft således inte en sådan utläggning av myndighetsverksamheten som avses i 124 § i grundlagen och anlitaandet av hyrd arbetskraft förflyttar inte den offentliga för-valtningsuppgiften från myndighetskontrollen.

Enligt BJO innehåller lagstiftningen om Skat-teförvaltningen inte några bestämmelser om hu-ruvida en myndighets förvaltningsuppgifter kan skötas på annat sätt än i ett arbets- eller tjänsteför-hållande. BJO känner inte heller till ställningsta-ganden från grundlagsutskottet till tolkningen av

124 § i grundlagen om anlitande av hyrd arbetskraft för skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter.

Grundlagsutskottet konstaterade vid bedömningen av de uppgifter som enligt förslaget ska föreskrivas för Hansel Ab att det av skäl som följer av 124 § i grundlagen är nödvändigt att till lagförslaget foga en bestämmelse om att bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar tillämpas på en person som är anställd hos bolaget när han eller hon sköter offentliga förvaltningsuppgifter som ankommer på bolaget.

BJO konstaterade på basis av grundlagsutskottets ställningstagande att anlitande av hyrd arbetskraft förutsätter att det till lagstiftningens fogas en bestämmelse om att bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar tillämpas på personer som är hyrd arbetskraft vid Skatteförvaltningen när de sköter offentliga förvaltningsuppgifter. I samband med riksdagsbehandlingen av ett lagförslag som omfattar ett sådant förslag till bestämmelser vore det möjligt och önskvärt att få grundlagsutskottets ställningstagande till huruvida anlitande av hyrd arbetskraft inom Skatteförvaltningen också ska föreskrivas i lag. BJO delgav Skatteförvaltningen sin uppfattning om förutsättningarna för anlitande av hyrd arbetskraft (7302/2019*).

SKATTEFÖRVALTNINGENS MEDDELANDE OM ÄNDRING AV TIDPUNKTEN DÅ BESKATTNINGEN SLUTFÖRS

I den klagandes beskattningsbeslut av den 3 maj 2019 meddelades att den klagandes beskattning skulle slutföras den 31 maj 2019 och att skatteåterbäringen skulle betalas ut den 4 juli 2019. Skatteförvaltningen meddelade den klagande genom ett meddelande av den 31 maj 2019 att tidpunkten för när den klagandes beskattning slutförs ändras. Den klagande fick meddelandet den 5 juni 2019. Det var fråga om att fortsätta den ordinarie beskattningen på Skatteförvaltningens initiativ.

Enligt lagen om beskattningsförfarande slutförs beskattningen den dag som har antecknats i beskattningsbeslutet och enligt regeringens proposition anses beskattningsbeslutet ha fattats den dag som antecknats i beskattningsbeslutet. Enligt

lagen kan Skatteförvaltningen fortsätta beskattningen om en kontrollåtgärd är oavslutad. Då ska Skatteförvaltningen före slutförandet av beskattningen meddela att den fortsätter. I regeringens proposition hänvisas till bestämmelsen om delgivning. Enligt förvaltningslagen anses mottagaren ha fått del av ärendet den sjunde dagen efter att brevet avsändes. Enligt regeringens proposition är syftet med anmälan att den skattskyldige i tillräckligt god tid ska få information om att beskattningen fortsätter och som exempel nämns betalning av kvarskatt. Finansutskottet konstaterade att den dag då beskattningen slutförs bestäms när yrkanden senast ska framställas och även när skattetagarnas tid för sökande av ändring ska börja löpa.

Enligt BJO kan en anmälan om fortsatt ordinarie beskattning på Skatteförvaltningens initiativ inte längre ske den dag då beskattningen konstaterats ha slutförts i beskattningsbeslutet. Enligt lagen om beskattningsförfarande ska ett meddelande om fortsatt beskattning avsändas innan beskattningen upphör. Syftet med regleringen är enligt regeringens proposition att den skattskyldige i tillräckligt god tid ska få information om att beskattningen fortsätter. Varken i regeringens proposition eller i finansutskottets betänkande motiveras regleringen av de ändamålsenlighetsskäl som Skatteförvaltningen åberopar för verkställandet av beskattningen. Enligt regeringens proposition ska en ändring av den i beskattningsbeslutet angivna tidpunkten för slutförande av den skattskyldiges beskattning meddelas i tillräckligt god tid före den i beslutet konstaterade tidpunkten för slutförande. Enligt förvaltningslagen anses mottagaren ha fått del av ärendet den sjunde dagen efter att brevet avsändes. I motsats till Skatteförvaltningens förslag anser BJO att syftet med regleringen och hänvisningen till bestämmelsen om delgivning som konstateras i regeringens proposition framhäver Skatteförvaltningens skyldighet att skicka meddelandet i tillräckligt god tid innan beskattningen slutförs.

De ovan nämnda ordalydelserna i bestämmelsen i lagen om beskattningsförfarande och förarbetena till lagen samt det förtroendeskydd som ingår i förvaltningslagens rättsprinciper förutsätter att utgångspunkten är att den skattskyldiges

beskattning slutförs den dag som anges i beskattningsbeslutet. Den skattskyldige har rätt att lita på att förvaltningsbeslutet är bestående och slutgiltigt. Skatteförvaltningen kan på eget initiativ fortsätta den ordinarie beskattningen endast på de grunder som nämns i bestämmelsen och när den meddelar den skattskyldige detta i tillräckligt god tid innan beskattningen slutförs. Syftet med meddelandet är att den skattskyldige ska få information om att beskattningen fortsätter i tillräckligt god tid. Enligt BJO kan Skatteförvaltningen på grund av beskattningsbeslutets karaktär och för att skydda den skattskyldiges berättigade förväntningar ändra den tidpunkt då beskattningen slutförs som fastställs i beskattningsbeslutet endast om Skatteförvaltningen meddelar att den ordinarie beskattningen fortsätter i tillräckligt god tid och inom ramen för bestämmelsen om delfående. BJO ansåg att Skatteförvaltningens förfarande för att fortsätta den klagandes ordinarie beskattning var lagstridigt (3447/2019*).

BEHANDLING AV RÄTTELSEYRKANDE SOM GÄLLER BESKATTNINGEN

Den klagande hade i sitt rättelseyrkande för skatteåret 2017 av den 19 november 2018 krävt att hemviststaten, det vill säga Finland, avskaffar dubbelbeskattningen. Nederländerna hade beskattat klaganden för samma inkomster som Finland hade påfört skatt för. Rättelseyrkandet och behandlingen av det hade betydande ekonomiska konsekvenser för den klagande. När Skatteförvaltningen avgjorde den klagandes rättelseyrkande den 5 december 2019 returnerade Skatteförvaltningen drygt 26 000 euro till den klagande för skatteåret 2017 och senare som en rättelse på myndighetsinitiativ återbetalade skattemyndigheten drygt 2 400 euro till den klagande för skatteåret 2018. Även om den klagande flera gånger hade frågat efter behandlingstiden för sin begäran om omprövning, gav Skatteförvaltningen inte något annat än allmän information om en anhopning av ärenden och den klagandes förfrågningar hänvisades inte till den som behandlade rättelseyrkandet, som hade kunnat ge en noggrannare uppskattning av när ett beslut kommer att ges.

Ett beslut om den klagandes rättelseyrkande hade getts först cirka 13 månader efter att det anhängiggjorts. I den klagandes fall uppnåddes inte Skatteförvaltningens mål om 12 månaders handläggningstid för rättelseyrkanden. Den klagande fick inte heller adekvat service eller rådgivning i sitt ärende, när den klagande trots flera förfrågningar inte fick någon uppskattning av tidpunkten för beslutet och inte heller på adekvat sätt fick svar på förfrågningar om behandlingen av ärendet. Avgörandet i ärendet var ekonomiskt betydelsefullt för den klagande. Trots detta var den klagande tvungen att vänta på beslutet i sitt rättelseyrkande över den målsatta tid som Skatteförvaltningen fastställt. Enligt BJO behandlades den klagandes rättelseyrkande således inte utan ogrundat dröjsmål. BJO ansåg att Skatteförvaltningens försummelser var lagstridiga.

Enligt Skatteförvaltningens utlåtande har personalen som behandlar rättelseyrkanden utökats för att uppnå det tidigare målet om en handläggningstid på ett halvt år. Enligt den prognos för handläggningstiden som uppdaterats på Skatteförvaltningens webbplats den 8 september 2020 är prognosen för behandlingstiden för rättelseyrkanden som gäller inkomstbeskattningen dock fortfarande 12 månader.

BJO kunde inte anse att denna handläggnings-tid på 12 månader för rättelseyrkande inom Skatteförvaltningen var tillfredsställande. En så lång allmän handläggningstid är problematisk med tanke på kravet på att ett förvaltningsärende ska behandlas snabbt och utan dröjsmål. I synnerhet den serviceprincip för förvaltningen som ingår i grunderna för god förvaltning förutsätter att rättelseyrkanden avgörs flexibelt och effektivt. En effektiv behandling av rättelseyrkanden har också betydelse vid bedömningen av förverkligandet av en rättvis rättegång. I de fall där ändring söks efter ett rättelseyrkande förlängs den totala handläggningstiden för ärendet. Med tanke på rättsskyddet är det därför viktigt att rättelseyrkandena behandlas snabbt.

BJO fäste dessutom Skatteförvaltningens uppmärksamhet vid att överbelastningen av handläggningen av rättelseyrkanden framhäver skyldigheten att ge kunderna adekvat handledning och rådgivning. På kundens begäran ska man på det

sätt som förutsätts i lagen ge en uppskattning av tidpunkten för beslutet och besvara förfrågningar om hur behandlingen framskrider.

BJO delgav Skatteförvaltningen sin uppfattning. Hon meddelade att hon kommer att följa upp handläggningstiderna vid Skatteförvaltningen (6549/2019).

ANVÄNDNING AV SKATTEÅTERBÄRING FÖR BETALNING AV SKATTER SOM FÖRFALLER TILL BETALNING

Enligt klagandens beskattningsbeslut för skatteåret 2018 fick klaganden en skatteåterbäring på drygt 1 600 euro. Det uppgavs att den skulle betalas ut på den klagandes konto den 6 augusti 2019. I beslutet konstaterades att Skatteförvaltningen betalar ut återbäringen om inga andra skatter eller avgifter är obetalda och det inte finns några andra hinder för återbäringen. Enligt klaganden hade klaganden inga obetalda skatter och inte heller några skatter vid utsökningen. Den klagande hade betalat sin skatt i tid. Mervärdesskatteposten betalades på förfallodagen den 12 juni 2019 och förskottsskatten på förfallodagen den 24 juni 2019. Den klagande fick ett Sammandrag av skattebetalningsläget den 30 juni 2019. I specifikationstabellen för skatterna i punkten "Uppgift om användning av återbäring" konstaterades att klaganden hade haft obetald skatt och att personens återbäring av inkomstskatten för skatteåret 2018 har använts för de skatter som förfallit till betalning enligt specifikationen i tabellen, mervärdesskatteposten den 12 juni 2019 och förskottsskatten den 24 juni 2019.

BJO konstaterade att Skatteförvaltningens förfarande att använda skatteåterbäringen i en personkunds beslut om inkomstbeskattning för att betala skatter som förfaller till betalning har grundat sig på bestämmelserna i lagen om skatteuppbörd. Enligt den gällande lagen om skatteuppbörd har återbäring kunnat användas för att betala skatter på eget initiativ, såsom mervärdesskatt och förskottsskatt. Med stöd av lagen om skatteuppbörd som trädde i kraft i början av november 2019 har förfarandet utvidgats till att även gälla fastighets-

skatt. Räntan på skatteåterbäringen baserade sig likaså på bestämmelsen i lagen om skatteuppbörd.

I Skatteförvaltningens beslut om inkomstbeskattning 2018 meddelades den klagande att skatteåterbäringen betalas om inga andra skatter eller avgifter är obetalda och det inte finns några andra hinder för återbäringen. Enligt BJO hade klaganden rätt att lita på motiveringen till beslutet och anta att återbäringen betalas ut enligt beslutet, eftersom klaganden inte hade obetalda skatter. Serviceprincipen förutsätter att myndigheten informerar om individens rättigheter. Myndighetens rådgivningsskyldighet förpliktar myndigheten att se till att klienten har en klar uppfattning om hur han eller hon utnyttjar sina processuella rättigheter. Den klagande fick Skatteförvaltningens brev Sammanfattning om betalningsläget i juni 2019. I det meddelades att den klagande skulle ha haft obetalda skatter för vilka återbäringen enligt inkomstskattebeslutet hade använts. Grunden till Skatteförvaltningens brev om användningen av återbäringen var felaktig och i det uppgavs inte någon faktisk grund till att återbäringen användes. Enligt BJO stred Skatteförvaltningens förfarande mot principen om förtroendeskydd och uppfyllde inte heller kraven på serviceprincipen och myndighetens rådgivningsskyldighet.

BJO konstaterade att motiveringen till Skatteförvaltningens beskattningsbeslut och informationen i sammanfattningsbrevet till sitt huvudsakliga innehåll var felaktiga. Med anledning av dessa hade klaganden fått en motiverad misstanke om lagenligheten i Skatteförvaltningens verksamhet. Felaktigheten i Skatteförvaltningens förfarande förminskades inte av det faktum att Skatteförvaltningens webbplats eventuellt ger detaljerad information om användningen av skatteåterbäring för både obetalda skatter som ska förfalla och sådana som redan förfallit. Enligt BJO ska Skatteförvaltningen i första hand i sina beskattningsbeslut och andra brev till kunderna ge kunden lagenliga motiveringar samt korrekta och exakta uppgifter om kundens rättigheter och skyldigheter.

Vid bedömningen av hur klandervärt Skatteförvaltningens förfarande var beaktade BJO att Skatteförvaltningen hade meddelat att den ändrar motiveringen till beslutet om inkomstbeskattning och informationsinnehållet i sammanfatt-

ningsbrevet så att det blev lagenligt. Dessutom hade klaganden utöver sammanfattningsbrevet fått en anvisning för ändringssökande, enligt vilken klaganden hade möjlighet att söka ändring i användningen av skatteåterbäring för betalning av skatter som förfallit till betalning. I detta sammanhang hade klaganden också möjlighet att låta besvärsmyndigheterna bedöma om det var rätt att lita på motiveringen till beslutet om inkomstbeskattning, enligt vilken återbäringen betalas ut på den anmälda dagen om personen inte har obetalda skatter.

BJO ansåg att Skatteförvaltningens förfarande var lagstridigt på grund av motiveringarna till inkomstbeskattningsbeslutet och felaktigheter i informationsinnehållet i sammanfattningsbrevet. Hon betonade att Skatteförvaltningens kunder ska ha rätt att lita på att Skatteförvaltningens beslut är bestående samt att verksamheten är korrekt och felfri (4166/2019*).

MERVÄRDESSKATT SOM FELAKTIGT ÅTERBURITS AV SKATTEFÖRVALTNINGENS AUTOMATISERING

Den klagande lämnade den 29 april 2019 in en skattedeklaration för skatter som betalas på eget initiativ, som i Skatteförvaltningens automatisering tolkades som en deklaration för "icke mervärdesskattepliktig verksamhet". Den klagandes deklaration var till betydande delar bristfällig. I den hade endast en mindre ränteinkomst för maken angetts och fältet för mervärdesskatteuppgifter var tomt. Den klagande hade före detta den 5 februari 2019 deklarerat moms på skogsförsäljning och även betalat detta belopp före skattens förfallodag den 28 februari 2019. Skatteförvaltningen borde med anledning av denna sistnämnda oklara deklaration den 29 april 2019 ha utrett dess orsak och syfte. Skatteförvaltningen försummade dock sin utredningsskyldighet och hörandet av klaganden. Den återbar utan anledning den skatt som klaganden redan deklarerat och betalat.

Den klagande var i kontakt med Skatteförvaltningen med anledning av skatteåterbäringen. På denna grund avlägsnades den bristfälliga deklarationen och uppgifterna i den tidigare deklarationen återställdes. Den klagande betalade mervär-

desskatten på nytt enligt anvisningarna. Skatteförvaltningens felaktiga skatteåterbäring medförde dock dröjsmålsränta för klaganden för tiden 1 mars till 13 maj 2019. Den klagande betalade dröjsmålspåföljden men yrkade på att den skulle återbetalas. Den klagande fick ett beslut om att dröjsmålspåföljden inte skulle drivas in. I handlingarna finns inte detta beslut och det framgår inte heller på vilka grunder återbetalningen överfördes till klagandens konto för oanvända krediteringar och varför den returnerades till klaganden först på basis av klagomålsskriften den 27 december 2019.

Skatteförvaltningen meddelade i sitt utlåtande att den ändrar sina förfaringsätt så att den inte längre återbetalar redan betald skatt på basis av en sådan deklaration som skulle förutsätta en noggrannare utredning av bristerna och riktigheten i den. Enligt förvaltningslagen har myndigheten den materiella ledningen av förfarandet och det huvudsakliga ansvaret för att ärendet utreds. Myndigheten ansvarar för att ärendet utreds tillräckligt och på behörigt sätt. Hörande av parten är till hjälp för en tillräcklig och adekvat utredning. Myndighetens skyldighet att höra parter främjar en opartisk myndighetsverksamhet och omsorgsfull handläggning av ärenden. Enligt BJO uppfyllde Skatteförvaltningens automatiserings förfarande att på basis av en bristfällig och oklar deklaration returnera den tidigare deklarerade och betalda mervärdesskatten inte kravet på en tillräcklig och ändamålsenlig utredning av ärendet eller myndighetens skyldighet att höra parter. Förfarandet var således lagstridigt.

Av handlingarna framgick inte varför den dröjsmålsränta som klaganden betalat överfördes till kontot för oanvända krediteringar och returnerades till klaganden först med anledning av klagomålsskriften den 27 december 2019. I klagomålsskrivelsen kritiserade klaganden Skatteförvaltningens förfarande och meddelade sin uppfattning att när Skatteförvaltningens automatisering återbetalar skatter ska den skattskyldige inte åsamkas dröjsmålspåföljder. I ärendet förblev det oklart och osäkert om Skatteförvaltningens förfarande motsvarade den klagandes yrkande på återbetalning av dröjsmålsränta och om det därmed uppfyllde kravet på behörig behandling av ärendet.

BJO delgav Skatteförvaltningen sin uppfattning om dess lagstridiga försummelse av utrednings-skyldigheten och behörig behandling av ärendet (6863/2019*).

NAMNUPPGIFTER PÅ BESLUT OM SKATTEKORT OCH BEHANDLING AV YRKANDE PÅ RÄTTELSE AV FEL

När Skatteförvaltningen förnyade sitt datasystem hade alla utskrifter till kunder förts in i det nya systemet. Samtidigt uppdaterades innehållet och stavningssättet på utskrifterna och nödvändiga ändringar och förnyelser gjordes. I fråga om breven till kunderna hade man strävat efter att brev som skickas till kunderna skulle vara mer lättillgängliga, tydliga och mindre myndighetsmässiga i sitt uttryck. Då beslöt man också att på skattekortet för 2019 förutom efternamnet endast inkludera det första förnamnet och personbeteckningen i namnuppgifterna. Enligt Skatteförvaltningen testades de förnyade utskrifternas användbarhet i flera kundtester, där det inte framkom någon kundrespons om sättet namnuppgifterna visades, och om att märkningen av namnuppgifter borde ha bedömts på annat sätt.

I befolkningsdatasystemet registreras personens fullständiga namn, som är personens officiellt fastställda för-, efter-, mellan- och övriga namn. Dessutom sparas personens tilltalsnamn i systemet. Syftet med befolkningsdatasystemet är att genomföra och trygga samhällets funktioner och dess medlemmars rättigheter och skyldigheter. Samhällets uppgifter måste skötas lagenligt. Personuppgifterna i befolkningsdatasystemet används också för att specificera och identifiera en person. Enligt lagen om förskottsuppbörd ska det av ett skriftligt beslut framgå den myndighet som fattat beslutet jämte kontaktuppgifter samt uppgifter som specificerar den skatt- eller betalnings-skyldige.

Enligt BJO grundade sig Skatteförvaltningens förfarande att anteckna personens efternamn och endast det första förnamnet som identifieringsuppgift för de skattskyldiga på grundskattekortet för 2019 inte på befolkningsdatasystemet och de specificerande uppgifter om personen som re-

gistrerats där enligt lag. I befolkningsdatasystemet registreras personens fullständiga namn som identifieringsuppgift. Förfarandet stred mot befolkningsdatasystemets användningsändamål och tryggade inte en ändamålsenlig specificering och identifiering av de skattskyldiga.

Skatteförvaltningen hade genomfört kundtestning om förnyelsen, där ingen kundrespons framgått om att märkningen av namnuppgiften borde utvärderas på nytt. Av utredningen framgick inte omfattningen av denna kundtestning. Uppenbarligen var den dock i viss mån begränsad, eftersom Skatteförvaltningen med anledning av kundresponsen blev tvungen att genast i början av 2019 göra en brådskanke ändring i datasystemet, så att alla officiella förnamn framgår av skattekortens namnuppgifter i fortsättningen. Eftersom man hade hunnit skicka ut grundskattekortet för 2019 till de skattskyldiga, var det endast på de ändringsskatte kort för 2019 som söktes efter korrigeringen som det korregerade anteckningssättet registrerades, det vill säga personens fullständiga namn som fastställts i befolkningsdatasystemet. Identifieringsuppgifterna för den skattskyldige för grundskattekortet 2020 grundar sig på befolkningsdatasystemet.

Den klagande hade skickat Skatteförvaltningen ett "Yrkande om rättelse" där det i referenspunkten specificerade att yrkandet gäller Skatteförvaltningens beslut av den 4 december 2018 och användningen av fel namn på skattekortet. I motiveringen till sitt yrkande konstaterade klaganden att det var fråga om ett skrivfel som avses i 51 § i förvaltningslagen eller något annat därmed jämförbart fel som enligt lagen ska rättas.

Enligt Personbeskattningsenheten hade en tjänsteman kontrollerat att kundens namnuppgift var korrekt genom att jämföra uppgifterna med Skatteförvaltningens kundregister och befolkningsdatasystemet. Eftersom uppgifterna enligt utredningen motsvarade varandra hade tjänstemannen konstaterat att inga korrigeringsåtgärder behövs. I det skede då tjänstemannen tog upp ärendet till behandling hade ändringen av namnuppgifterna i datasystemet inte genomförts. Tjänstemannen hade inte heller tekniskt sett möjlighet att ändra namnuppgifterna på skattekortet. Enligt Personbeskattningsenheten hade tjänste-

mannen kvitterat arbetsuppgiften som avklarad den 9 januari 2019, men det fanns ingen uppgift eller anteckning om att klaganden hade kontaktats eller informerats om varför expeditionen inte kan skickas med korrigerad namnuppgift. Tjänstemannens förfarande motsvarade inte Personbeskattningsenhetens anvisningar. Personbeskattningsenheten beklagade den olägenhet som orsakats klaganden.

I Skatteförvaltningens utredning och utlåtande bedömdes inte behandlingen av rättelseyrkandet med stöd av rättsnormerna för rättelse av fel i beslut enligt 8 kap. i förvaltningslagen, även om klaganden hade åberopat bestämmelsen om rättelse av skrivfel. Enligt bestämmelsen om rättelse av sakfel i förvaltningslagen kan en myndighet undanröja ett oriktigt beslut som den har fattat och avgöra saken på nytt, om beslutet grundar sig på en klart oriktig eller bristfällig utredning, beslutet grundar sig på uppenbart oriktig tillämpning av lag, det har skett ett fel i förfarandet när beslutet fattades, eller det har tillkommit sådan ny utredning i saken som väsentligt kan påverka beslutet. Enligt bestämmelsen om rättelse av skrivfel i förvaltningslagen ska en myndighet rätta uppenbara skriv- eller räknefel eller andra jämförbara klara fel i sitt beslut. I förarbetena till förvaltningslagen konstateras som exempel på ett annat tydligt fel att fel persons namn står som part i beslutet, även om de korrekta omständigheterna framgår tydligt av handlingarna.

Enligt BJO var den klagandes rättelseyrkande tydligt. Det gällde Skatteförvaltningens beslut om skattekortet för 2019, där endast den klagandes första förnamn antecknats som namnuppgift. Den klagandes yrkande borde ha behandlats på det sätt som föreskrivs i förvaltningslagen som rättelse av ett fel i beslut antingen genom rättelse av sakfel i beslut eller rättelse av skrivfel. Den klagande borde antingen ha fått en ny expedition eller fått ett på behörigt sätt motiverat beslut. Om den klagandes yrkande hade behandlats på behörigt sätt skulle den klagande med största sannolikhet ha kunnat få felet rättat, eftersom Skatteförvaltningen efter några veckor blev tvungen att ändra sitt förfarande på basis av annan kundrespons. Enligt BJO var Skatteförvaltningens försummelse lagstridig och ledde till att klaganden

inte fick sitt yrkande behandlat på behörigt sätt och namnuppgifterna i skattekortetsbeslutet korrigerades inte (4830/2019*).

DÖDSBOETS ADRESS I SKATTEFÖRVALTNINGENS KUNDREGISTER

I början av 2019 gjorde klaganden i egenskap av dödsboförvaltare för sina föräldrar som avlidit 2000 och 2015 en ansökan om förskottsskatt på överlåtelsevinsten för den semesterandel som ägdes av dödsbona. Den klagandes faders dödsbo fanns i Skatteförvaltningens kundregister när ansökan inkom och beslutet om skatt skickades till den klagandes adress. Däremot var kundförhållandet till Skatteförvaltningen för dödsboet för den klagandes mamma, som dog år 2000, inte längre i kraft när ansökan inkom. Därför skulle dödsboet läggas till på nytt i Skatteförvaltningens kundregister.

Enligt Skatteförvaltningen har den instruerat sina tjänstemän att man i situationer där ett dödsbo har avförts ur Skatteförvaltningens kundregister och senare återsänds dit ska kontrollera att adressuppgifterna är aktuella. Personbeskattningsenheten konstaterar att tjänstemannen i detta fall inte hade granskat dödsboets adress och återställde den tidigare adressen. Med beaktande av att den återställda adressen var den avlidnes hemadress, och den efterlevande maken som bodde där senare hade avlidit, borde tjänstemannen ha märkt att adressen sannolikt inte längre var i kraft och borde ha försökt utreda den aktuella adressen. Personbeskattningsenheten beklagade felet.

Enligt den klagande hade Skatteförvaltningens tjänsteman tagit kontakt och berättat att behandlingen av ansökan om den klagandes mamma fördröjdes eftersom uppgifterna om dödsboet skulle aktiveras. Denna kontakt förnekades inte i Skatteförvaltningens utredningar och utlåtande. De tog dock inte ställning till varför tjänstemannen inte heller i detta sammanhang försökte utreda huruvida dödsboets adressuppgifter var aktuella eller ge klaganden råd i hur ärendet ska skötas. Det hade varit motiverat att tjänstemannen hade väglett och gett den klagande råd om på vilket sätt det var möjligt att ändra adressuppgifterna till den

klagandes, det vill säga boförvaltarens, adress. När den gällande adressen till dödsboet inte utreddes och den klagande inte fick adekvata anvisningar, var det förståeligt att den klagande fick uppfattningen att det inte rädde oklarhet i behandlingen av ansökan om förskottsskatt och att beslutet i sinom tid skulle sändas till den klagande på samma sätt som i fråga om faderns dödsbo.

Eftersom tjänstemannen inte hade utrett de aktuella adressuppgifterna till den klagandes mammas dödsbo på behörigt sätt, skickades Skatteförvaltningens beslut om förskottsskatt på överlåtelsevinst till dödsboet på den gamla adressen och till samma adress skickades också ett sammandrag av att skatten inte betalats. Där framgick det att om skatten inte betalas på förfallodagen skickas den till utsökning. När skatten inte betalades på förfallodagen skickades den till utsökning och den klagande fick först information om detta av utsökningsmyndigheten.

Enligt Skatteuppbördsenhetens utredning förkastade Skatteförvaltningen genom sina beslut av den 10 och 11 juni 2019 klagandens yrkande på ersättning för förseningsrätten och den utsökningsavgift som fastställdes av utsökningsmyndigheten. Motiveringen till besluten var att beslutet och breven som skickades till den klagandes mammas dödsbo hade skickats till den adress som Skatteförvaltningen kände till. Denna adressuppgift som Skatteförvaltningen kände till hade dock grundat sig på att en tjänsteman vid Skatteförvaltningen i strid med givna anvisningar hade försummat att se till att den aktuella adressuppgiften för den klagandes mammas dödsbo utreddes. På basis av dokumentutredningen verkar det som om Skatteuppbördsenheten inte kände till Skatteförvaltningens egen försummelse när besluten fattades.

Med beaktande av ovan nämnda omständigheter och i synnerhet den klagandes berättigade förväntningar på att ärendet behandlas på behörigt sätt bad BJO Skatteförvaltningen ännu överväga om den klagande borde ersättas för dessa påföljder till följd av Skatteförvaltningens egen försummelse (5372/2019*).

Enligt en anmälan från Skatteförvaltningen den 1 december 2020 hade Skatteförvaltningen genom sitt beslut den 28 januari 2020 godkänt kravet på att inte driva in dröjsmålspåföljderna och genom sitt beslut

den 20 februari 2020 betalat den utsökningsavgift som tagits ut som skadestånd.

SKATTEFÖRVALTNINGENS FÖRFARANDE VID VERKSTÄLLANDE AV ARVSSKATT FÖR EN KLAGANDE BOSATT I SVERIGE

Skatteförvaltningen verkställde inte arvsbeskattningen av en klagande bosatt i Sverige på behörigt sätt, eftersom den inte utredde skillnaderna mellan uppgifterna i bouppteckningen och kundregistret. Den klagandes gällande namn- och kontaktuppgifter framgick tydligt av bouppteckningen som upprättats efter den klagandes bror och som hade skickats till Skatteförvaltningen för verkställande av arvsbeskattningen. Skatteförvaltningen verkställde den klagandes arvsbeskattning med hjälp av föräldrade adressuppgifter i Skatteförvaltningens datasystem som grund och som uppgift om den skatteskyldiga antecknades den klagandes gamla efternamn. Den klagande fick inget beslut om arvsbeskattningen eller inbetalningskort för skatten. Arvsskatten skickades till utsökning. Först efter detta fick klaganden kännedom om den påförda skatten. Den klagande påfördes extra skattehöjnings- och dröjsmålspåföljder samt kostnader för utsökning. Dessutom upplevde klaganden sig kränkt.

BJO konstaterade att kravet på ett effektivt förverkligande av de garantier för god förvaltning som ingår i det rättsskydd som tryggas som en grundläggande rättighet och den rätt till effektiva rättsmedel som tryggas i Europakonventionen, förutsätter att Skatteförvaltningen gottgör den berörda personen för de kostnader som orsakats av försummelse att behandla ärendet på behörigt sätt och skyldigheten att tillhandahålla service och rådgivning samt för den olägenhet som åsamkats den berörda personen.

Beslutet och Skatteförvaltningens svar på framställningen om gottgörelse redogörs mer ingående i avsnitt 3.7 ”JO:s framställningar om gottgörelse och ärenden som har lett till uppgörelse i godo” (1318/2019*).

5.21 Miljöärenden

Som miljöärenden statistikförs främst ärenden som gäller planläggning och byggande samt naturskydd, miljövard, miljötillstånd, miljö- och hälso- skydd och avfallshantering samt vattenärenden som tillhör miljöministeriets förvaltningsområde. Dessa ärenden behandlas av många olika myndigheter, såsom kommuner, närings-, trafik- och miljöcentraler och regionförvaltningsverk. Klagomålen i anslutning till miljöärenden avgjordes av BJO *Maija Sakslin*. Huvudfördragare var referendarierådet *Erkki Hännikäinen*. Miljöärenden föredrogs också av äldre justitieombudsmannasekreterare *Jouni Toivola* (till 25.5.2020) och *Susanna Wähä*.

5.21.1 LAGSTIFTNINGSPROJEKT OCH PROJEKT SOM ÄNDRAR VERKSAMHETSMILJÖN

Klimatförändringen och klimatfrågorna gav både nationellt och internationellt sin prägel åt det gångna året. Vid miljöministeriet fortsatte projektet för att revidera klimatlagen som trädde i kraft 2015. Lagen innehåller utsläppsmål fram till 2050 och bestämmelser om planeringssystem för klimatpolitiken. Syftet med revideringen är att förtydliga klimatlagens roll i klimatpolitiken och stärka dess kopplingar till övrig reglering och miljölagstiftning med beaktande av de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

Som en del av regeringens strategiska mål om ett koldioxidneutralt Finland, som tryggar den biologiska mångfalden, inleddes inom miljöministeriets förvaltningsområde projekt för revidering eller totalreform av flera centrala miljölagar. Utöver den totalreform av markanvändnings- och bygglagen som inleddes redan 2018 inledde miljöministeriet en totalreform av naturvårdslagstiftningen och en ändring av avfallslagen för att sätta



i kraft det så kallade EU:s avfallslagstiftningspaketet.

Ett centralt mål för revideringen av naturvårdslagstiftningen är att stoppa utarmningen av den biologiska mångfalden i Finland. Till projektet hör förutom att utveckla den ekologiska kompensationen även att stifta en ny lag om ersättningsförfarande och förebyggande av skador orsakade av arter som är fridlysta enligt naturvårdslagen.

Ändringarna i avfallslagen har en särskild betydelse för att skapa och utveckla förutsättningarna för att uppnå målen för cirkulär ekonomi och således för att flera grundlagsbestämmelser ska kunna förverkligas. BJO tog i sitt utlåtande ställning till utkastet till regeringens proposition om avfallslagen och betonade att regeringens proposition som helhet ska stödja förutom materialeffektiviteten och återvinningen även näringslivets utvecklingsförutsättningar (3974/2020).

Av de lagstiftningsprojekt som syftar till att göra den administrativa utvecklingen och proces-

serna smidigare gavs i slutet av 2020 en revidering av lagen om skyddande av byggnadsarvet. Dess centrala innehållsmässiga mål är att främja förfarandena för byggnadsskydd, undantag från skydd och ändringssökande samt att förtydliga arbetsfördelningen mellan myndigheterna och parternas ställning. Till följd av revideringen underställs byggnadsskyddsbesluten inte längre miljöministeriet för fastställelse i ärenden som anhängiggjorts vid närings-, trafik- och miljöcentralerna efter 2020.

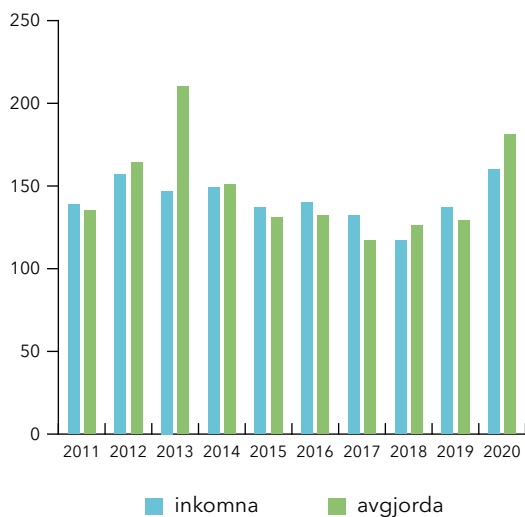
Anhängigt är också ett projekt som är viktigt med tanke på tillgodoseendet av den grundläggande miljörätten och som gäller regleringen av sekundära ansvarssystem för miljöskador särskilt med tanke på hanteringen av miljörisker, samt ett projekt som gäller det riksomfattande digitala registret för den byggda miljön och genomförandet av informationsplattformen.

Vid undervisnings- och kulturministeriet inleddes i november 2020 en totalreform av lagen om fornminnen. Avsikten är att i samband med reformen utvärdera och definiera målen för skyddet av fornminnen med beaktande av bestämmelserna i grundlagen och internationella avtal. BJO bad i sitt avgörande (146/2017) undervisnings- och kulturministeriet bland annat reda ut och överväga på vilket sätt man med lagstiftningsåtgärder ska utveckla hur markägarna meddelas om inventeringarna och hur man informerar om fornlämningar. I målen för lagprojektet har undervisnings- och kulturministeriet konstaterat att man vid sidan av det fysiska skyddet av fornlämningar bör beakta behovet av att bevara och använda informationsinnehållet om fornminnen.

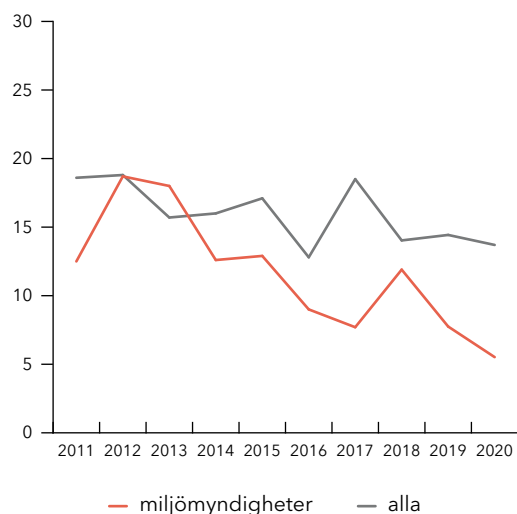
5.21.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Klagomålen gällde i huvudsak kommunala miljömyndigheter men också NTM-centraler, regionala förvaltningsverk och miljöministeriet samt vissa andra enskilda miljömyndigheter. Flera klagomål som gällde tekniska sektorn i kommuner behandlades också.

År 2020 mottogs 160 st nya klagomål. Antalet avgjorda ärenden var rekordstort, dvs. 181. Över



*Inkomna och avgjorda klagomål
under åren 2011–2020*



Åtgärdsprocent under åren 2011–2020

en tredjedel av alla avgjorda klagomål gällde ärenden enligt markanvändnings- och bygglagen. Privatpersoner skrev fortfarande om tillstånds-, tillsyns-, plan- och liknande ärenden som gällde dem själva. Om mera omfattande miljöfrågor, som t.ex. klimatförändringen, lämnades inga klagomål in. Coronakrisen syntes knappt i miljöklagomålen. Endast i ett klagomål hänvisade man till den.

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 i allmänhet 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 vände man sig ofta till JO efter att man redan hade anlitat alla ordinära rättsmedel. JO ombads i flera klagomål att göra ändringar i myndighetsbeslut. JO är emellertid inte behörig att ändra myndighetsbeslut.

Det typiska för miljöärenden är att de har behandlats av flera olika myndigheter, vilka ofta samtidigt har tillämpat flera olika lagar. Ofta sträcker sig händelserna som är föremål för klagomål över en lång tidsperiod. Tvåårsregeln som gäller utredningen av klagomål kan dock begränsa utredningen om det inte finns någon särskild anledning att utreda äldre ärenden än så. Allvarliga lagstridiga förfaranden eller kränkningar av de grundläggande rättigheterna konstateras endast sällan i de miljöklagomål som anfördes till JO. De mest allvarliga ärendena har redan blivit föremål för förundersökning och kommer på detta sätt att eventuellt behandlas i domstol.

Inom miljöärendena föranledde lite mer än fem procent till åtgärder, vilket är mindre än på flera år och också mindre än i klagomålen i genomsnitt (ungefär 14 procent). 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 vidtagits 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.

Man behandlade också flera klagomål som gällde sanitära olägenheter i bostaden samt bland annat ett ärende som gäller Valviras anvisning om boendehälsa (6307/2019). Det fanns också flera klagomål om avfallshantering- och avgifter. Skyldigheten att betala dagvattenavgift var även något man lämnade in klagomål om. Det kom inte in ett enda klagomål om avloppsvattenbehandling i områden utanför avloppsvattennätverk, trots att den i miljöskyddslagen fastställda tidsfristen inom vilken fastigheternas avloppsvattensystem ska fås att uppfylla reningskraven löpte ut 31.10.2019. Det behandlades ett ärende som gällde tolkning av planbeteckningen i en stranddelsgeneralplan m.m. (670/2019*), ett ärende som gällde byggande under jord i strid med detaljplanen (1909/2019) samt ett ärende som gällde byggnadstillsynernas anvisning i huvudstadsregionen om planeringsuppgifternas svårighetsklasser och byggnadsplanerarens behörighet (1286/2019). Till justitieombudsmannen lämnades också klagomål om NTM-centralens förfarande i ett ärende som gällde restaureringsplanen för en sjö (5332/2019), om byggande av en parkeringsanläggning i stadens centrum (2871/2020) och om rivningstillstånd för byggnader i Mariehamn (770/2020).

Det behandlades flera klagomål om myndigheternas beslut i klagomålsärenden som gäller miljön. Klaganden hade först lämnat in ett klagomål till en annan myndighet, varefter han eller hon klagade till justitieombudsmannen både om det ursprungliga ärendet och om avgörandet i klagomålet (bl.a. 2192 och 3131/2019 och 186/2020). Vanligtvis var det fråga om ett ärende som gällde miljö- och hälsoskyddet, där man först hade klagat hos regionförvaltningsverket. Det kunde också vara fråga om en situation där en tjänstemans eller tjänsteinnehavares förfarande först hade överklagats hos chefen (1533/2019*). Klagomål om

högsta förvaltningsdomstolens beslut i miljöärenden behandlades också och ansågs lämpliga för behandling inom sakområdet för miljöfrågor (bl.a. 5874/2019 och 1312/2019).

Åtta (8) klagomål överfördes till andra myndigheter för behandling.

5.21.3 AVGÖRANDEN

FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR MEDDELANDE AV BOSTADSFÖRBUD

Enligt BJO förutsatte ett bostadsförbud att en sanitär olägenhet har konstaterats. BJO fäste också den kommunala hälsoskyddsmyndighetens uppmärksamhet vid att meddelande av bostadsförbud kommer i fråga först om andra åtgärder för att avhjälpa sanitär olägenhet enligt hälsoskyddslagen inte är tillräckliga.

Hälsoinspektören hade utfört en bostadsinspektion på grund av en misstanke om sanitär olägenhet i ventilationen. Enligt inspektionsprotokollet uppfyllde bostaden alla de föreskrivna kriterierna. Det hade dock antecknats att "det rekommenderas att korrigering åtgärder vidtas i anslutning till luftomsättningen inomhus". Direktören för hälsoövervakningen hade senare beordrat klaganden att låta göra fortsatta undersökningar i bostaden.

Eftersom bostadens ägare trots förordnandet inte hade låtit göra undersökningar, hade den kommunala hälsoskyddsmyndigheten (samkommunens samkommunstyrelse) meddelat bostadsförbud tills den krävda undersökningen av bostaden genomförs. Förvaltningsdomstolen hade upphävt samkommunstyrelsens beslut på grund av att det inte framgick av beslutet vad utredningsbehovet (behovet av fortsatta undersökningar) grundade sig på. I beslutet specificerades inte heller de åtgärder som bostadens ägare hade ålagts att vidta genom beslutet.

BJO fäste ännu samkommunstyrelsens uppmärksamhet vid förutsättningarna för att utfärda bostadsförbud. Enligt BJO framgår det av bestämelsen om meddelande av bostadsförbud i hälsoskyddslagen att det krävs att myndigheten

har konstaterat en sanitär olägenhet för att ett bostadsförbud ska kunna meddelas. Ett bostadsförbud kan inte meddelas till exempel på den grunden att fastighetsägaren inte har låtit utföra undersökningar som myndigheten har förordnat för att bedöma om bostaden eventuellt medför sanitär olägenhet. Vid försummelse ska myndigheten överväga att använda förvaltningstvång eller låta den behöriga myndigheten utreda ärendet på annat sätt.

BJO betonade dessutom att man genom ett bostadsförbud ingriper i fastighetsägarens grundläggande rättigheter och att det enligt hälsoskyddslagen ska betraktas som en sista utväg som kan användas när man inte i tillräcklig utsträckning kan ingripa i bostadens sanitära olägenhet med andra metoder enligt hälsoskyddslagen. Detta hade bland annat riksdagens grundlagsutskott fäst uppmärksamhet vid i riksdagsbehandlingen av bestämmelsen om bostadsförbud (1533/2019).

FÖRVALTNINGSTVÅNGSÄRENDET FICK INTE ANTECKNAS ENDAST FÖR KÄNNEDOM

Till ansökan om förvaltningstvång skulle ges ett sakavgörande, även om saken som avses i avgörandet inte föranledde åtgärder av den kommunala myndigheten. Miljönämnden hade ålagt verksamhetsutövaren att gräva upp den gödsel som verksamhetsutövaren grävt ner i åkern och behandla gödseln på behörigt sätt. Klaganden hade i sin ansökan om förvaltningstvång krävt att verksamhetsutövaren vid vite skulle förpliktas att gräva upp all gödsel, eftersom verksamhetsutövaren enligt klaganden endast delvis hade följt miljönämndens beslut och bara grävt upp en del av gödseln. Klaganden hade bett justitieombudsmannen att återförvisa förvaltningstvångsärendet till miljönämnden för ny behandling.

Miljöinspektören hade inspekterat gården och konstaterat att nödvändiga restaureringsåtgärder hade vidtagits och att gödseln som grävts ner i marken hade grävts upp och lagrats i ett stacklager. Stacklagret var i enlighet med nitratförordningen. I föredragningsstexten till miljönämndens beslut hänvisades till nämndens åläggandebeslut

samt till inspektionen som utförts på plats och observationerna i samband med den. Miljönämnden hade i enlighet med föredragandens förslag beslutat anteckna ärendet för kännedom. Till beslutet hade bifogats besvärsförbud. Enligt besvärsförbudet får ändring inte sökas i ett beslut som gäller beredning eller verkställighet.

BJO konstaterade i sitt avgörande bland annat följande.

Enligt 44 § i förvaltningslagen ska det av ett beslut tydligt framgå motiveringen för beslutet och hur ärendet har avgjorts. Detta innebar bland annat att en parts krav måste besvaras.

I föredragningstexten till miljönämndens beslut framfördes omständigheter som uppenbarligen var avsedda som motiveringar till nämndens beslut. På föredragandens förslag hade nämnden dock antecknat ärendet endast för kännedom. Ett egentligt avgörande i ansökan hade inte getts. Miljönämnden hade inte gett något utlåtande (svar) på de krav som klaganden hade framfört i sin ansökan om förvaltningstvång. Miljönämnden borde ha gett ett avgörande om ansökan och kraven i den. Det räckte inte att nämnden enbart antecknade ärendet för kännedom. BJO hänvisade i detta avseende även till det som framfördes i Handledning om övervakning av miljöskyddslagstiftningen (Miljöförvaltningens anvisningar 9/2014).

Justitieombudsmannens befogenheter omfattade inte att återförvisa ärendet till myndigheten för ny behandling. BJO delgav dock miljönämnden sin uppfattning om att behandlingen av förvaltningstvångsärendet var oavslutad i miljönämnden och att nämnden borde fortsätta behandlingen av ärendet och ge ett överklagbart beslut i ärendet. BJO bad miljönämnden meddela inom utsatt tid vilka åtgärder BJO:s avgörande eventuellt hade gett anledning till (5173/2019).

ÖVERVAKNING AV ATT TILLSTÅNDSVILLKOREN FÖR MARKTÄKTS- OCH MILJÖTILLSTÅND IAKTTAS

Man kunde avstå från att övervaka att de tidsfrister som i marktäkts- och miljötillstånden fastställts för landskapsgestaltning av ett stenbrott iakttas, eftersom en miljötillståndsansökan hade anhängiggjorts för ett sådant ändamål att landskapsgestaltningen skulle ha blivit onödig.

Sedan 1980-talet har det funnits ett stenbrott i kommunen, där man senast hade utövat verksamhet i början av 2000-talet. Det hade dock ansökts om nya tillstånd för att fortsätta och utvidga verksamheten. Tillstånden hade vunnit laga kraft först 2012 efter långvariga besvärprocesser.

Tidsfristerna för att slutföra landskapsgestaltningen i området hade löpt ut i slutet av 2017 och 2018. I slutet av 2017 hade kommunen meddelats att man kommer att lämna in en ansökan om miljötillstånd för att använda området som jordavstjälningsplats. Ansökan lämnades dock in först våren 2018. Samtidigt lämnade man in en uppdaterad plan för landskapsgestaltningen som förutsätts i miljötillståndet. Det hade kungjorts att en ansökan om miljötillstånd för en jordavstjälningsplats hade blivit anhängig, men dess behandling väntade på godkännande av planen för landskapsgestaltningen, vilket innebar att området användes i enlighet med miljötillståndsansökan.

BJO konstaterade i sitt avgörande bland annat följande.

Om en sådan ansökan om ändring av tillståndet eller ansökan om tillstånd att använda området för något annat ändamål som skulle göra landskapsgestaltningen onödig eller oskälig, är anhängig när tidsfristen för landskapsgestaltningen går ut, är det möjligt att avstå från åtgärderna eller skjuta upp dem. Detta avgörs av tillsynsmyndigheten. Innan beslutet på tillståndsansökan har vunnit laga kraft är det inte klart om det finns lagliga förutsättningar för beviljande av tillstånd.

Till den del som de beviljade tillstånden omfattade utvidgningsområden, där verksamheten dock aldrig utövades, hade tillståndsbestämmelserna om landskapsgestaltning ingen betydelse (3267/2019).

ÖVERVAKNING AV GAMMALT BYGGNADSSKYDDSBESLUT

Lapplands miljöcentral hade i mitten av 1990-talet med stöd av byggnadsskyddslagen skyddat den gamla guldgrävarens bostad och små andra konstruktioner som låg ovanpå den klagandes inmutning. Klaganden kritiserade att myndigheterna inte hade vidtagit åtgärder för att trygga bevarandet av bostaden, om det verkligen varit så viktigt att skydda bostaden så att det förhindrade guldgrävning. Stugan hade varit i behov av istandsättning redan när skyddsförslaget gjordes. Ett årtionde senare hade stugans tak nästan redan kollapsat och då klagomålet gjordes hade stugan i praktiken förstörts.

BJO bedömde att myndighetens eventuella försummelser hade skett för så länge sedan att de var föråldrade för att undersöka som klagomål. BJO kunde endast ta ställning till händelserna under de senaste åren. I egenskap av laglighetsövervakare kunde justitieombudsmannen dock inte bedöma objektets återstående skyddsvärden. BJO hänvisade också till att byggnadsskyddsbeslutet utöver bostaden även omfattade andra mindre konstruktioner. BJO saknade tillräckliga grunder för att bedöma sådana omständigheter utifrån vilka BJO skulle ha kunnat ta ställning till om övervakningen har genomförts och om man har handlat på behörigt sätt för att främja byggnadsskyddet. BJO delgav dock NTM-centralen sin uppfattning om att övervakningen av byggnadsskyddet omfattades av uppföljning av skyddsobjektens skick och förändringar i förhållandena, samt att vid behov vidta åtgärder för att besluta om nödvändiga istandsättningsåtgärder eller ändra eller till och med upphäva skyddsbeslut (157/2020).

5.21.4 INSPEKTIONER

BJO utförde tre inspektioner inom miljösektorn. I anslutning till kansliets årets tema var temat för inspektionerna inom miljösektorn bevakning av det allmänna intresset i närings-, trafik- och miljöcentralernas myndighetsverksamhet och ändringssökande inom ansvarsområdet miljö och naturresurser. Inspektionsobjekten var ansvarsområdena miljö och naturresurser vid närings-, trafik- och miljöcentralerna i Lappland, Birkaland och Nyland.

5.22

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 bland annat fiskeri-, vilt- och renhushållningsärenden, lantmäteriärenden, fastighetsinskrivningsärenden och ärenden som gäller livsmedel, veterinärvården och djurens välbefinnande. I sakområdet ingick förutom ärenden som ingår i JSM:s verksamhetsområde, även ärenden som i huvudsak gäller jorddomstolarnas förfarande.

Ärendena inom detta sakområde avgjordes av BJO *Maija Sakslin*. Huvudföredragande var äldre JO-sekreterare *Mirja Tamminen*.

5.22.1 FÖRÄNDRINGAR I VERKSAMHETSMILJÖN

Inom JSM:s förvaltningsområde gällde lagarna om temporära förfaranden med anledning av COVID-19-epidemin flera av förvaltningsområdets stöd och funktioner. Lagen om temporära förfaranden som med anledning av COVID-19-epidemin tillämpas vid ordnande av förrättningsammansatraden i enlighet med fastighetsbildningslagen gjorde det möjligt för sakägare att delta i ett förrättningsammansatrade elektroniskt och att i vissa fall använda ett skriftligt förfarande. Enligt lagen kan ett förrättningsammansatrade ordnas med anlitande av en teknisk metod för dataöverföring som gör det möjligt för dem som deltar i behandlingen att tala med varandra eller att se varandra. Om det enligt lag är förbjudet att söka ändring i de ärenden som det ska fattas beslut om vid sammanträdet eller om sakägarna är eniga i ärendena, kan beslut i ärendena fattas genom skriftligt förfarande. Lagens giltighetstid förlängdes till den 30 juni 2021.



Renskadenämnden för renskötselområdet inrättades genom lagen om ändring av renskötsellagen. Samtidigt bestämdes att de kommunspecifika värderingsnämnderna slopas. Renskadenämnden är ett oberoende sakkunnigorgan och dess medlemmar handlar under tjänsteansvar. Renskadenämnden ger på begäran utlåtanden om huruvida renar har orsakat en skada som ska ersättas enligt renskötsellagen och om skadans storlek samt om renbeteslagets skyldighet att uppföra gården. På renskadenämnden ankommer också medling i tvistemål som gäller skador och ingärdning. Syftet med inrättandet av renskadenämnden är att skapa ett förfarande med hjälp av vilket skador orsakade av renar samt ingärdning kan bedömas sakkunnigt, till skäliga kostnader och i samråd med båda parter på ett sätt som främjar förlikning mellan parterna. Tingsrätten är behörig att meddela ett verkställbart beslut i tvister om ersättning av skador som orsakats av renar och om uppförande av gården. Lagen trädde i kraft den 1 januari 2021.

Djurskyddsombudsmannen inledde sitt uppdrag vid Livsmedelsverket den 1 september 2020. Djurskyddsombudsmannen har till uppgift att främja och förbättra djurens välbefinnande genom

uppföljning, initiativ, förslag, utlåtanden och annan påverkan. Till uppgifterna hör också att stödja och främja samarbetet mellan olika aktörer med anknytning till djurens välfärd i syfte att förbättra djurens välbefinnande samt att delta i olika delegationers och arbetsgruppers arbete i anslutning till uppdraget.

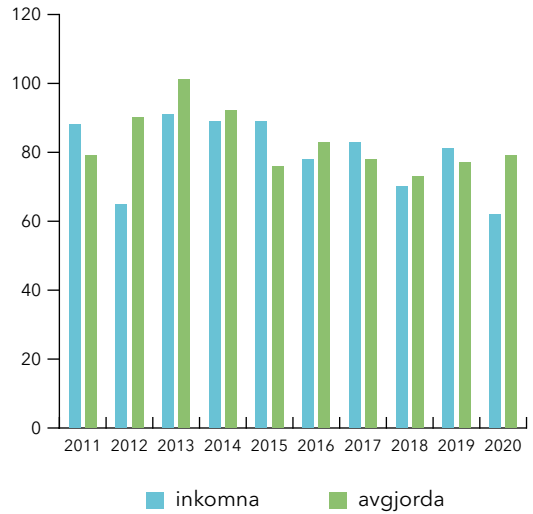
5.22.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

År 2020 statistikfördes 62 ärenden som jord- och skogsbruksärenden vilket är färre än året innan (81). Under året avgjordes 79 ärenden. Av ärendena föranledde sex (7,6 procent) åtgärder.

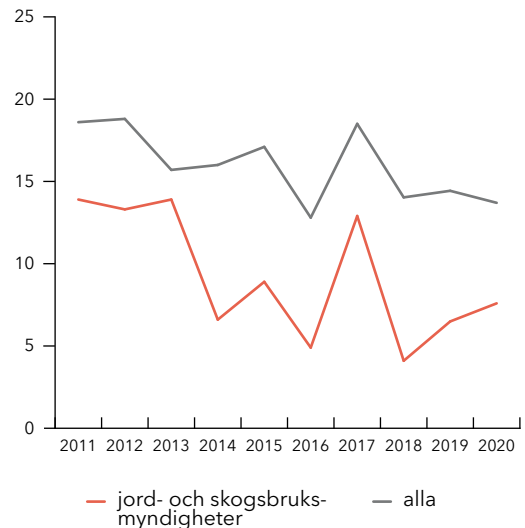
I sakområdet ingår flera olika myndigheter och andra aktörer som sköter offentliga uppdrag. Klagomålen gällde bland annat JSM, Lantmäteriverket (LMV), Livsmedelsverket, NTM-centralerna, kommunernas landsbygdsnäringsmyndigheter, kommunalveterinärer, tillsynsveterinärer, regionförvaltningsverken (RFV), Naturresursinstitutet (Luke), Finlands viltcentral, Finlands skogscentral och Forststyrelsen. Finlands viltcentral och viltvårdsföreningarna samt Forststyrelsen omfattas av JO:s laglighetsövervakning när det är fråga om offentliga uppdrag som de sköter. Frågor som tydligt gäller Forststyrelsens affärsverksamhet har JO inte ansetts sig ha behörighet att pröva.

Under berättelseåret lämnades fler klagomål in om förfarandet i djurskyddsärenden än tidigare. Klagomålen gällde bland annat tillsynsmyndighetens förfarande vid djurskyddsinspektioner och problem med anknytning till lösa katter. En del klagomål lämnades in medan behandlingen av ärendet pågick vid myndigheten eller när det fortfarande fanns ett ordinärt rättsmedel angående ett beslut som fattats i ett djurskyddsärende. JO ingriper inte i dessa beslut och i ärenden som är anhängiga vid en myndighet. JO har inte heller behörighet att ändra myndigheternas beslut.

Andelen klagomål som gällde lantmäteriförrättningar minskade jämfört med året innan. Klagomålen gällde olika förrättningar, oftast förfarandet vid förrättning av enskild väg. De klagomål som avgjordes under berättelseåret som gällde förfarandet vid en lantmäteriförrättning eller den



*Inkomna och avgjorda klagomål
under åren 2011–2020*



Åtgärdsprocent under åren 2011–2020

kommunala vägnämndens förrättning föranledde inga åtgärder från BJO. Klagomål om vägnämndens förfarande kommer att försvinna i och med att kommunernas vägnämnder upphörde den 31 december 2019.

Klagomålen som gällde jordbruket handlade om myndigheternas förfarande i ärenden som gällde förutsättningarna för beviljande av stöd samt ordnandet av avbytarservice för lantbruksföretagare. Klagomålen som gällde renskötsel handlade om skador orsakade av renar och ingärdning av områden. Andra klagomål gällde bland annat fastighetsinskrivningsärenden, närmast förfarandet vid handläggning av lagfartsärenden samt ärenden som gällde jakt.

I offentligheten debatterades det fortfarande om vargskydd och jakt. I klagomålen framkom de klagandes oro för det hot mot säkerheten vargen medför och om att de anser att myndigheterna inte ingriper tillräckligt i säkerhetshotet. Inget av de klagomål som avgjordes under berättelseåret ledde till åtgärder från BJO:s sida. De avgjorda klagomålen handlade också om innehållet i vargpolitiken i Finland, som justitieombudsmannen i egenskap av laglighetsövervakare inte kan ingripa i. Vargpolitiken leds av JSM inom ramen för EU-lagstiftningen och Europeiska unionens domstols avgörandepraxis.

De ärenden som ledde till åtgärder under berättelseåret handlade bland annat om förfarandet vid djurskyddsinspektioner, besvarandet av förfrågningar och behandlingen av begäran om uppgifter.

5.22.3 AVGÖRANDEN

Under tillsynsveterinärens inspektionsbesök deltog vid behov en arbetstagare som staden anlitat som hjälp för praktikerveterinärer och tillsynsveterinär. Staden motiverade förfarandet med arbetarskyddsskäl. BJO ansåg att arrangemanget inte var lagenligt. Medhjälparen var inte en sådan myndighet eller djurskyddsövervakare som avses i djurskyddslagen. I djurskyddslagen finns inga bestämmelser om att vid inspektioner anlita en medhjälpare utanför den lagstadgade tillsynsorga-

nisationen. BJO ansåg det viktigt att tillsynsveterinären åtminstone i de mest utmanande situationerna har möjlighet att utföra inspektioner tillsammans med en annan tillsynsveterinär, kommunalveterinär, länsveterinär, en tjänsteinnehavare som utövar tillsyn över hälsoskyddet i kommunen eller polisen (4559/2019).

Klaganden hade per e-post frågat Forststyrelsen hur klagandens rätt att enligt skoltlagen få grus och fyllnadsjord för husbehov kunde tillgodoses. Klaganden och Forststyrelsens representant hade diskuterat saken flera gånger per telefon och då diskuterat möjligheten att ta en viss mängd grus från en viss grustäkt. Även om BJO ansåg att det var positivt att klaganden hade fått ett muntligt svar, hade det enligt BJO varit förenligt med god förvaltning att klaganden, som hade lämnat flera förfrågningar, också hade fått ett skriftligt svar. Det var inte möjligt att få en exakt utredning av innehållet i telefonsamtalen mellan klaganden och Forststyrelsens representant i det skriftliga klagomålsförfarande som följde. Av de handlingar som BJO hade tillgång till framgick det inte om klaganden hade informerats om att denne vid behov hade haft möjlighet att få denna särskilda förmån enligt skoltlagen från en annan grustäkt. Forststyrelsen nämnde denna möjlighet i sin utredning till BJO. BJO betonade i detta sammanhang Forststyrelsens skyldighet att i enlighet med skoltlagen sörja för verkställigheten av de särskilda förmåner som skolorna har rätt till enligt skoltlagen (4728/2019).

BJO ansåg att den tf. tillsynsveterinären och tillsynsveterinären hade förfarit lagstridigt vid behandlingen av klagandens begäran om uppgifter. När de vägrade att lämna ut den begärda uppgiften hade de inte meddelat klaganden att ärendet kan föras till myndigheten för avgörande och de hade inte frågat om klaganden ville föra ärendet till myndigheten för avgörande. När den tf. tillsynsveterinären vägrade att lämna ut den uppgiften klaganden begärt hade denne inte heller angett orsaken till detta. Den tf. tillsynsveterinären hade inte heller behandlat ärendet utan dröjsmål och så fort som möjligt, senast inom två veckor (532/2020).

5.23 Kommunikationer

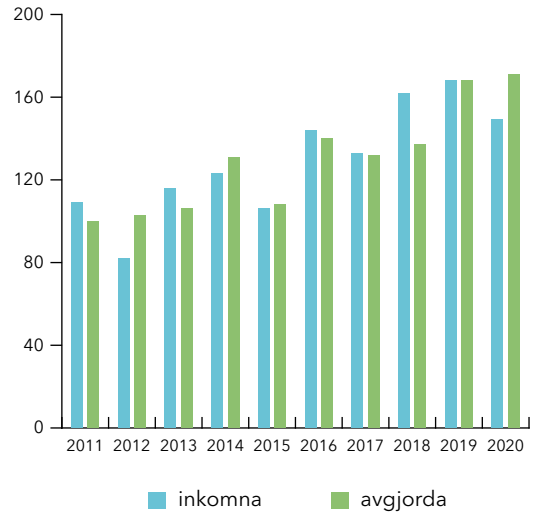
Kommunikationsärendena sköttes av BJO Maija Sakslin. Huvudföredragande var äldre JO-sekreterare Terhi Arjola-Sarja. Ärenden inom detta sakområde föredrogs även av äldre JO-sekreterare Mirja Tamminen och rådgivande jurist Jaana Romakkaniemi. Föredragande i luftfartsärenden var referendarierådet Riitta Länsisyrjä.

5.23.1 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

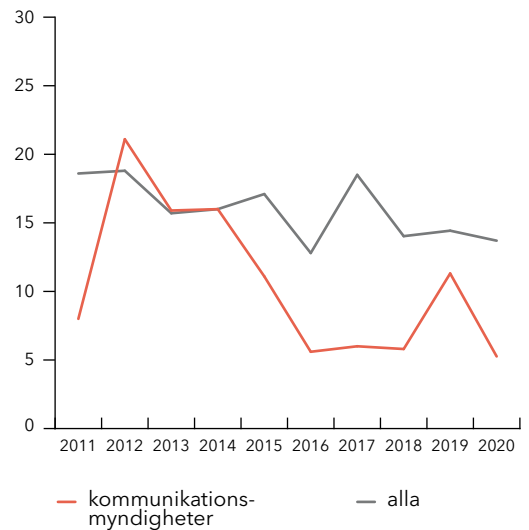
Inom kommunikationerna inleddes 155 ärenden (172 år 2019) och av dem avgjordes 179 (169). Femton av ärendena ledde till åtgärder, dvs. 8,38 procent (11,8 %).

Eftersom ärendena som behandlas i sakområdet berör flera olika myndigheter och andra som omfattas av justitieombudsmannens befogenhet, kan inte några långtgående slutsatser om läget vid förvaltningsområdet dras av dem. Klagomålen om kommunikationer gäller många slags ärenden, som bland annat kollektivtrafikens tjänster, biljettpriser, trafikförbindelser och tidtabeller, vägunderhåll och vägmärken, registrering av fordon, vägtrafiktillstånd, Postis förfarande för hantering av flyttanmälningar, tillgången till posttjänster och postutdelning, Rundradions verksamhet och tv-sändningarnas synbarhet. Därtill gällde klagomålen god förvaltning i förvaltningsförfarandet och förfarandet för att hantera begäran om handlingar.

Andelen ärenden inom sakområdet som lett till åtgärder har i allmänhet legat kring eller under kansliets genomsnitt. Det låga antalet ärenden som föranlett åtgärder kan delvis förklaras av att det till kommunikationsärendena hör klagomål inte bara om förvaltningsmyndigheter utan även om tre samhälleligt betydelsefulla statliga bolag, det vill säga Rundradion Ab (Yle), Posti Group Abp (Posti) och VR-Group Ab (VR). 43,58 procent



Åtgärdsprocent under åren 2011–2020



Åtgärdsprocent under åren 2011–2020

(38,3 %) av alla avgöranden i ärendegruppen gällde dessa. 34 (15) avgöranden gällde Yle, 32 (40) Posti och 12 (12) VR. Förutom två klagomål 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.

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 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 ofta 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. JO behandlade i regel i första hand inte heller klagomål om störningar i utdelningen av postförsändelser som hör till de samhällsomfattande tjänsterna. I dessa ärenden hänvisades de klagande att först vända sig till Posti för att reda ut ärendet och att vid behov kontakta Transport- och kommunikationsverket, som övervakar den samhällsomfattande tjänsten.

Under verksamhetsåret undersökte BJO Postis förfarande för att leverera rekommenderade brev från utlandet. Det var fråga om Postis förfarande där små registrerade varuförsändelser från utlandet som uppenbart skickats från en kinesisk webbutik delades ut till mottagaren direkt till den adress som antecknats på försändelsen. En läsning av överlämnandet av försändelsen gjordes med den apparat som postutdelaren använder och kunde kontrolleras i tjänsten för uppföljning av försändelser på Postis webbplats. Mottagarens namn sparades i systemet och som kvitteringsinformation stod "Posti". Enligt BJO inbegrep ärendet inte något lagstridigt förfarande eller försummelse av skyldigheter som skulle ha krävt åtgärder av henne (5075/2019).

BJO undersökte också Postis förfarande i ett ärende där det var fråga om Postis förfarande för sändande av mottagningsbevis till en myndighet. Orsaken till avsaknaden av anteckning om överlåtelse av försändelsen var att mottagaren hade en exporttjänst där mottagningsbeviset hade skickats till den slutliga mottagaren i samband med den separat överenskomna transporttjänsten. Vid överlämnandet av brevet hade man gjort fel när föraren hade överlämnat försändelsen som skulle kvitteras tillsammans med annan vanlig brevpost. Vid bedömningen av ärendet beaktade BJO de åtgärder Posti angett i sin utredning för att säkerställa förfarandet enligt sina arbetsanvisningar och utveckla sin verksamhet samt att Posti hade beklagat förfarandet i klagandens ärende (4426/2019).

Klagomålen om VR gällde i huvudsak försäljning av biljetter och biljettpriser. BJO hade inte möjlighet att ingripa i VR:s förfarande eftersom det i ärendena inte var frågan om skötseln av ett offentligt uppdrag.

5.23.2 AVGÖRANDEN

IBRUKTAGANDE AV TJÄNSTEN OFFENTLIGA FÖRARUPPGIFTER

Tjänsten Offentliga föraruppgifter var dåvarande Trafiksäkerhetsverkets elektroniska söktjänst för offentliga uppgifter där man med exakta sökvillkor kunde få fram uppgifter om giltighetstiden för en enskild persons körkort och yrkeskompetens. Med anledning av nyhetsrapporteringen om tjänsten och den respons som verket fick in stängde verket tjänsten den 9 december 2018 för att säkerställa integritetsskyddet och informationssäkerheten.

BJO undersökte ärendet på eget initiativ. Efter att ha fått veta att ärendet hade inletts även hos andra myndigheter följde BJO med hur behandlingen av ärendet framskred hos dessa och vad utrednings- och utvecklingsarbetet ledde till. BJO konstaterade att utrednings- och utvecklingsarbetet kring Trafiksäkerhetsverkets och senare Transport- och kommunikationsverkets elektroniska

tjänster, inklusive tjänsten Offentliga föraruppgifter, hade varit mycket grundlig och bland annat omfattat flera åtgärder och utvecklingsformer som förbättrar integritetsskyddet och informationssäkerheten. BJO ansåg att hon inte längre hade anledning att ta ställning i ärendet till den del det redan hade bedömts av andra myndigheter. Här beaktade BJO också vilka åtgärder andra myndigheter inom ramen för sina befogenheter hade vidtagit i ärendet och att tjänsten Offentliga föraruppgifter senare hade tagits i bruk i förnyad form där fler ändringar i anslutning till informationssäkerheten hade gjorts.

Ur laglighetsövervakningssynpunkt ansåg BJO det vara befogat att bedöma förfarandet ännu när tjänsten tas i bruk. Efter att tjänsten togs i bruk i juli 2018 hade uppdaterade versioner av tjänsten släppts både i augusti och i oktober där de uppgifter som tjänsten returnerade hade ändrats. Orsaken till detta var diskussionen om tjänstens informationssäkerhet och de kontakter som dataombudsmannen tagit emot samt även observerade risker och en observerad avvikelse. Innan tjänsten stängdes i december hade den i oktober–november varit ur bruk i ett par veckor.

BJO konstaterade att det är väsentligt att sådana datasystem inte tas i bruk om systemet är halvfärdigt med tanke på informationssäkerheten eller integritetsskyddet. BJO skickade sitt avgörande i ärendet till Transport- och kommunikationsverket för kännedom (6374/2018*).

MEDDELANDE OM INSPELANDE KAMERAÖVERVAKNING

Att bussar i stadens kollektivtrafik använde kameraövervakning framgick av en dekal i bussen. Av dekalen framgick att bussen hade kameraövervakning, men inte att det var inspelande kamera. I sitt avgörande konstaterade BJO att uppgifterna som kameran sparar är personuppgifter, om de sparade uppgifterna kan hänföras till en bestämd fysisk person. Enligt BJO var det mycket väsentligt med tanke på den registrerades möjlighet att utöva sina rättigheter att personen överhuvudtaget blir medveten om insamlingen av personuppgifter. Enligt BJO ska det av en dekal eller en annan skylt

i bussarna som meddelar om kameraövervakning också framgå att det är fråga om en inspelande kamera. BJO delgav staden sin uppfattning (2660/2019*).

ÖVRIGA AVGÖRANDEN

Ett ärende som BJO undersökt på eget initiativ gällande förnyande av körkort under undantagsförhållandena (3405/2020*) har redogjorts för i avsnitt 4 om ärenden som berör coronavirus och avgörandet i ett klagomål gällande likabehandling vid mottagning av tv-sändningar (5412/2019) i avsnitt 3.7 om framställningar om gottgörelse. Ett avgörande om regleringen av fjärrstyrda luftfartyg och modellflygplan (7321/2017) tas upp i avsnitt 5.26 om EU-rättsliga ärenden. Avgöranden som gäller språkärenden inom kommunikationsministeriets förvaltningsområde presenteras i avsnitt 5.19, som handlar om språkrelaterade ärenden.

5.24

Kyrkliga ärenden

För laglighetsövervakningen av kyrkliga ärenden ansvarade BJO *Maija Sakslin*. Huvudföredragande inom detta sakområde var äldre justitieombudsmannasekreterare *Piatta Skottman-Kivelä*. Referendarierådet *Riitta Länsisyrjä* och äldre justitieombudsmannasekreterare *Terhi Arjola-Sarja* föredrog ärenden som gäller kyrkans folkbokföring.

5.24.1 LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN AV RELIGIONSSAMFUNDEN

I Finland övervakar justitieombudsmannen också religionssamfundens verksamhet. 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. Religionsutövning och lärofrågor har av tradition lämnats utanför justitieombudsmannens behörighet.

I praktiken gäller JO:s övervakning främst förvaltningsförfarandet inom den evangelisk-lutherska och den ortodoxa kyrkan. 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.

5.24.2 VERKSAMHETSMILJÖN

Finlands evangelisk-lutherska kyrkas stiftsgränser ändrades från och med början av 2020 så att de motsvarar landskapsgränserna. I december valdes Mari Leppänen till ny biskop för Åbo ärkestift. Till följd av sammanslagningar av församlingar minskade antalet församlingar i början av 2021 till 375. Enligt kyrkans medlemsdatasystem var 67,9 procent av befolkningen medlemmar i kyrkan i november under verksamhetsåret.

Regeringens proposition med förslag till kyrkolag är en övergripande kodifiering av den lagstiftning som gäller kyrkan och den följer kyrkomötets förslag. Propositionen överlämnades till riksdagen 2019. Kyrkolagens särskilda lagstiftningsordning begränsar märkbart riksdagens lagstiftande makt inom de frågor som faller under kyrkolagen: kyrkolagen eller en ändring av denna kan i fråga om sakinnehållet endast antas eller förkastas. Grundlagsutskottet ansåg i sitt utlåtande (GrUU 4/2020 rd, 4.3.2020) att propositionen delvis strider mot grundlagen. Grundlagsutskottets författningsrättsliga anmärkningar gällde bland annat skydd för personuppgifter samt sökande av ändring i fråga om varning och sökande av ändring i beslut om deltagande i hälsoundersökning.

Grundlagsutskottet ansåg att det är mera motiverat att bestämmelserna om kyrkans bekännelse tas in i kyrkoordningen i stället för i kyrkolagen och att det fortfarande är motiverat med en utredning om det är behövt att kyrkolagen har en särskild behandlingsordning. Förvaltningsutskottet avbröt behandlingen av förslaget till kyrkolag (FvUB 18/2020 rd) och konstaterade att det var befogat att bereda den som en helhet på nytt. Kyrkostyrelsens nya författningsförslag överlämnades till kyrkomötet i slutet av året.

Högsta förvaltningsdomstolen gav i september ett avgörande (HFD:2020:97) i ett ärende som

gällde att en präst förrättat kyrklig vigsel mellan personer av samma kön. I sitt årsboksbeslut ansåg HFD att domkapitlet hade rätt att ge en varning till en präst som vigte ett par av samma kön. I offentligheten diskuterades också att domstolsväsendet inte alltid har meddelat domkapitlet om åtal eller domar som gäller den lutherska kyrkans präster, även om kyrkolagen förutsätter det. Domstolsverket meddelade att den ska utreda saken. Grundlagsutskottet ansåg i sitt utlåtande (GrUU 4/2020 rd) att den bestämmelse om domstolars anmälningsskyldighet som föreslås i den nya kyrkolagen inte kan stiftas i den föreslagna lagstiftningsordningen.

Coronapandemin påverkade församlingarnas verksamhet på många sätt och de var på kort tid tvungna att utveckla nya arbets- och verksamhets-sätt. I mars började man fira gudstjänster digitalt och i församlingarnas arbete riktades resurser till närvaro genom webbtjänster. I kyrkans centralförvaltnings organ, församlingar och kyrkliga samfälligheter ordnades elektroniska möten under undantagsförhållandena på våren i enlighet med en bestämmelse som kyrkostyrelsen utfärdat med stöd av kyrkolagen. Eftersom en motsvarande bestämmelse inte kan ges under normala förhållanden har en ändring av kyrkolagen (RP 243/2020 rd) överlämnats till riksdagen för att trygga det kyrkliga beslutsfattandet. Ändringen möjliggör elektroniska sammanträden för de kyrkliga myndigheternas organ.

Enligt medlemsstatistiken för Finlands ortodoxa kyrka hörde sammanlagt 58 311 medlemmar till kyrkan i slutet av 2020, varav över hälften hörde till Helsingfors stift. Den största församlingen vid årets slut var Helsingfors.

Den omfattande reform av församlingsstrukturen som länge har beretts i den ortodoxa kyrkan genomförs stegvis. Fram till slutet av året fanns det 21 församlingar i den ortodoxa kyrkans stift och från början av 2021 är antalet 12. På grund av coronapandemin stängdes även de ortodoxa kyrkorna på våren och gudstjänsterna gick att följa via webben. Den exceptionella situationen påskyndade även i övrigt utvecklingen av församlingarnas arbete på nätet och den ortodoxa kyrkan öppnade i mars bland annat en telefontjänst.

5.24.3 LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN

Det årliga antalet klagomål som gällde kyrkliga ärenden var som vanligt ytterst få. I ärendegruppen inkom 22 klagomål och 15 avgjordes, varav två ledde till åtgärder. De inkomna klagomålen gällde bland annat tjänstetillsättnings- och personalärenden samt tillämpningen av offentlighetslagen inom kyrkans förvaltning. I samband med coronapandemin inkom endast två klagomål, som gällde masktvång i det religiösa samfundets matkö.

På grund av coronapandemin gjordes inga inspektioner inom sakområdet. BJO Sakslin och BJO Pölönen träffade i december ärkebiskop Tapio Luoma och diskuterade aktuella frågor som gäller den evangelisk-lutherska kyrkans laglighetsövervakning samt religions- och övertygelsesfrihet.

5.24.4 AVGÖRANDEN

Frågor som gäller religionsfrihet och samvetsfrihet behandlas årligen också inom andra sakområden. Skolornas samarbete med församlingen behandlas i avgörandena i avsnitt 5.18 (se 1609/2019*, 1417/2019*, 3017/2019*). Närings-, trafik- och miljöcentralens samt arbets- och näringsbyråns beslut att ordna ett rekryteringsevenemang i ett religiöst samfunds lokaler bedömdes i ärende 1620/2020*. I ett annat ärende (6419/2019*) bedömdes försvarsmaktens förfarande och religiösa verksamhet i förhållande till dataskyddsförordningen.

I ett ärende inom brottspåföljdsområdet (1755/2019) var det fråga om en fånges rätt att delta i gudstjänsten. BJO konstaterade att deltagande kan förhindras endast i de fall som nämns i lagen. Även då ska man se till att en fånge har möjlighet att utöva sin religion till exempel genom att en privat andlig tillställning ordnas och grunderna för enskilda begränsningar ska registreras noggrant.

UTLÄMNANDE AV UPPGIFTER FÖR SLÄKTFORSKNING

Den klagande kritiserade den kyrkliga samfundets registerdirektörs beslut att inte lämna ut släktforskningsuppgifter om en person vars släktskapsförhållande till den klagande inte hade fastställts. BJO konstaterade att man hade förfarit lagenligt inom ramen för prövningsrätt. BJO konstaterade emellertid att när grunderna för att lämna ut uppgifter övervägs bör man beakta den princip som framgår av Europeiska människorättsdomstolens avgörandepraxis, enligt vilken ett barn i regel har rätt att få information om sin biologiska far och rätt att åtminstone en gång få ett ärende som gäller fastställande av ett rättsligt förhållande behandlat i domstol. Högsta domstolen har å sin sida konstaterat att de rättigheter som gäller människans börd och identitet klart ingår även i det skydd för privatlivet som avses i 10 § i grundlagen. De omständigheter som framförs som grund för begäran om information bör granskas på ett sätt som beaktar den skyldighet som föreskrivs i grundlagen för det allmänna att främja tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna (1903/2019).

BEHANDLING AV BEGÄRAN OM UPPGIFTER

Den klagande hade bett församlingen om att få tillgång till en del av kyrkboksmaterialet som är äldre än hundra år och som digitaliserats för Kyrkostyrelsens Digikirjuri-system. Kyrkostyrelsens ämbetskollegium hade fattat beslut i ärendet först efter ett år. BJO konstaterade att man i ärendet inte med säkerhet kunde konstatera när begäran om information hade varit komplett och när den klagande inte längre lämnar in preciseringar. Det var dock klart att begäran om information inte hade behandlats med iakttagande av tidsfristerna i offentlighetslagen och inte heller utan ogrundat dröjsmål. BJO ansåg att en behörig behandling av ärendet skulle ha förutsatt att ett eventuellt behov av komplettering av begäran om uppgifter borde ha bedömts utan dröjsmål och att den klagande borde ha ombetts lämna in den komplettering som behövdes för att ärendet skulle kunna avgöras inom utsatt tid.

BJO betonade att man i ett ärende som gäller handlingars offentlighet ska bedöma den komplettering som behövs och utan dröjsmål begära behövlig komplettering när begäran om handling har inkommit, eftersom tillgången till uppgifter om myndighetens verksamhet inte får begränsas utan saklig grund (6886/2019).

5.25

De högsta statsorganen

Ärenden som gällde de högsta statsorganen ingick i JO *Petri Jääskeläinens* uppgifter. Huvudföredragande var referendarierådet *Mikko Sarja* och övriga föredragande äldre justitieombudsmannasekretärer *Päivi Pihlajisto* och notarie *Taru Koskiniemi*.

5.25.1 ALLMÄNT

Enligt grundlagens 109 § 1 mom. ska JO 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. 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 § i 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 i dagsläget av tolv ministerier. Ärenden som gäller dessa statistikförs och behandlas vid JO:s kansli inom ifrågasvarande förvaltningsområdes sakområde. Ärenden som gäller ministerierna behandlas dock inom sakområdet för de högsta statsorganen.

JO:s och justitiekanslerns befogenheter att övervaka lagligheten av statsrådets och republikens presidents ämbetsåtgärder är i sig likadana (se RP 1/1998 rd om Finlands grundlag), men enligt 108 § i grundlagen är det uttryckligen justitie-



tieskanslerns uppgift. I praktiken är justitiekanslerns roll också mer central. Till justitiekanslern 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, genom rådgivning till tjänstemännen och genom att granska föredragningslistorna före statsrådets allmänna sammanträde och före föredragningar för republikens president. Därtill ska justitiekanslern vara närvarande vid dessa sammanträden och föredragningar då beslut fattas. JO har med stöd av 111 § 2 mom. i grundlagen i sig rätt att närvara vid dessa sammanträden och föredragningar, men denna rättighet har aldrig utnyttjats i praktiken.

I sakområdet behandlas också klagomål som gäller riksdagen och dess ämbetsverk (riksdagens kansli, statens revisionsverk och forskningsinstitutet för internationella relationer och EU-frågor) samt klagomål som gäller riksdagsledamöter. JO har däremot inte befogenhet att undersöka riks-

dagens 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 ska utvecklas och bristerna avhjälpas, och i sakområdet kan behandlas ärenden som gäller innehåll av en lag som riksdagen har godkänt.

I sakområdet behandlas också alla klagomål som gäller justitiekanslern. På grund av parallelliteten inom den högsta laglighetsövervakningen undersöker dock JO och justitiekanslern inte varandras förfaranden (se RP 1/1998 rd).

5.25.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Laglighetsövervakningen inom sakområdet är i regel baserad på undersökning av klagomål. Under berättelseåret inleddes 328 ärenden och av dem avgjordes 340. I sammanlagt 5 fall (1,5 %) ledde ärendet till åtgärder.

Det finns flera orsaker till den låga åtgärdsprocenten. Varje år gäller många av ärendena i sakområdet riksdagsledamöter och riksdagens användning av lagstiftningsbehörigheten, som inte omfattas av JO:s behörighet. I dessa klagomål handlar det främst om lagstiftningsfrågor eller någon enskild riksdagsledamots agerande, som tagits upp och väckt diskussion i offentligheten. Som ett exempel från berättelseåret kan nämnas en riksdagsledamots deltagande i en demonstration utomlands.

Ofta handlar klagomålen snarare om allmän kritik av politiken enligt regeringsprogrammet än om laglighetsfrågor som gäller regeringen. Klagomål anförs också om sådan lagberedning i regeringen där arbetet med propositionen ännu pågår vid ministeriet eller där propositionen redan har överlämnats till riksdagen eller redan godkänts av riksdagen. Sådana ärenden undersöks i allmänhet inte, eftersom ärenden som är anhängiga hos den behöriga myndigheten i regel inte heller annars undersöks och eftersom det ankommer på riksdagen att bedöma regeringens propositioner.

Det låga antalet åtgärder inom sakområdet kan också förklaras av att det varje år finns många klagomål inom sakområdet som inte undersöks på grund av någon annan formell grund än att ärendet inte omfattas av JO:s behörighet. Ärenden överlämnas till justitiekanslern på grund av att samma ärende redan har inletts där eller att det av andra orsaker är ändamålsenligt att överlämna ärendet. En del ärenden är sådana som justitiekanslern redan har avgjort och det inte finns orsak att behandla dem på nytt. Vissa ärenden behandlas inte på grund av att de är ospecificerade eller har fallit för åldersstreck.

Det låga antalet åtgärder förklaras vidare med att ärenden som gäller ministerierna statistikförs inom andra sakområden vid kansliet. Det faktum att klagomålen i huvudsak grundar sig på uppgifter som förekommit i offentligheten och att klaganden ofta inte känner till alla detaljer som är av betydelse för en rättslig prövning påverkar också.

I flera klagomål ombads JO undersöka utrikesministerns förfarande i ärendet som gällde återvändande av finländare från lägret al-Hol i Syrien och som ledde till att en anmärkning om ministern enligt 115 § i grundlagen behandlades. Efter att grundlagsutskottet gett sitt betänkande (GrUB 26/2020 rd – Ö 4/2020 rd) beslöt riksdagen att inte väcka åtal mot utrikesministern. JO vidtog inga åtgärder med anledning av klagomålen eftersom ministerns förfarande vid tidpunkten för klagomålen hade varit anhängigt eller redan hade bedömts och slutbehandlats i den i grundlagen föreskrivna särskilda behandlingsordningen för ärenden som gäller ministeransvar. Klagomålen gällde också att utrikesministern i egenskap av riksdagsledamot

hade deltagit i omröstningen om sitt eget förtroende. Ärendet hörde dock inte i JO:s behörighet.

JO gav grundlagsutskottet ett utlåtande när utskottet behandlade ovan nämnda anmärkning (7293/2020).

En stor del av klagomålen inom sakområdet gällde regeringens verksamhet i anslutning till undantagsförhållandena och hanteringen av coronapandemin (se avsnitt 4).

Övriga ärenden som omfattades av JO:s behörighet gällde bland annat behandlingen av en föregripande begäran om information, lagligheten av ett avtal om upphörande av tjänsteförhållande, information om att en riksdagsledamot smittats av corona, behandlingen av ett e-postmeddelande till riksdagsledamöterna, besvarandet av förfrågningar, medborgarbrev och begäran om information, språket i statsrådets projekt (se avsnitt 5.19), utnämningen av undervisnings- och kulturministeriets överdirektör, användningen av Twitter, statsministerns vikariearrangemang vid Europarådets möte och ministrarnas agerande vid riksdagens frågestund.

5.25.3 AVGÖRANDEN

BEHANDLINGEN AV EN FÖREGRIPANDE BEGÄRAN OM INFORMATION I RIKSDAGEN

JO bedömde hur riksdagens säkerhetsavdelning borde ha förfarit efter att ha fått en föregripande begäran om att lämna ut handlingar med information om besökare vars tidsspann var anmärkningsvärt lång (från tidpunkten för begäran och 20 år framåt). JO föreslog också justitieministeriet att ta ställning till frågor i anslutning till föregripande begäranden om handlingar när offentlighetslagen förnyas.

JO ansåg att det med tanke på principen om god förvaltning var problematiskt att för att få information för en längre tid än en dag borde begäran enligt det som meddelats klaganden ha gjorts separat för varje dag. Även om man inte hade nekat tillgång till uppgifterna, var det fråga om ett negativt ställningstagande till hur handlingen begärs. Därför borde man enligt offentlighetslagen

utöver orsaken till det nekande svaret ha informerat klaganden om dennes rätt att föra ärendet till myndigheten för avgörande, ha frågat om klaganden vill att ärendet hänskjuts till myndigheten för avgörande och ha meddelat vilka avgifter som tas ut med anledning av behandlingen. Därefter skulle klaganden om denne så önskar ha haft möjlighet att få ett överklagbart beslut och att hänskjuta den tidsmässiga dimensionen av sin förhandsbegäran till förvaltningsdomstolen för bedömning. JO delgav riksdagens säkerhetsdirektör sin uppfattning.

JO bedömde också mer allmänt den tidsmässiga dimensionen av en föregripande begäran om information. Det var klart att en begäran om information kan gälla en handling som vid tidpunkten för begäran ännu inte existerar men som uppstår som ett resultat av myndighetens normala verksamhet. Det fanns dock ingen allmän tolkning av hur länge på förhand en begäran kan framställas för att kunna anses vara tillräckligt specificerad.

Hanteringen av en enskild förhandsbegäran kan av olika orsaker i sin helhet bli mycket arbetskrävande. Det var tvivelaktigt huruvida det över huvud taget var möjligt att åstadkomma ett sådant system hos myndigheterna där till exempel en begäran gällande sådana handlingar som kommer att färdigställas inom flera år eller rentav årtionden alltid skulle kunna genomföras kontinuerligt i enlighet med gällande bestämmelser och utan oskälig arbetsbörda.

Det hör till god förvaltning att kunden får adekvat service och att myndigheten kan sköta sina uppgifter med gott resultat. Det finns ingen uttrycklig bestämmelse i offentlighetslagen genom vilken en begäran om information kan förvägras genom att åberopa resursskäl eller någon annan svårighet att genomföra begäran. Endast tidsfristen för genomförandet av begäran kan förlängas till högst en månad. Lagstiftningen känner till exempel inte till en sådan möjlighet att en begäran om handlingar på förhand skulle kunna gälla endast en viss kommande tidsperiod eller att en begäran om handlingar måste förnyas med jämna mellanrum. I lagen finns inte heller någon särskild beredskap för begäran om handlingar som uppenbart gjorts för att ställa till förtret och som even-

tueellt i slutändan orsakar myndigheterna mycket onödigt arbete. I fråga om långvariga begäranden kan myndigheten i och för sig då och då fråga om klienten vill hålla sin begäran i kraft. I ett enskilt fall är det inte heller uteslutet att fatta ett negativt överklagbart beslut.

När justitieministeriet höll på att tillsätta en arbetsgrupp för att bereda en uppdatering av offentlighetslagen, föreslog JO att ministeriet ska pröva att i arbetsgruppen bedöma frågor i anslutning till föregripande begäranden om handlingar (6094/2019*).

LAGLIGHETEN AV ETT AVTAL OM UPPHÖRANDE AV TJÄNSTEFÖRHÅLLANDE

JO gav generaldirektören och direktören för statens revisionsverk en anmärkning för framtiden för lagstridigt förfarande i ett ärende som gällde ett avtal om upphörande av tjänsteförhållandet mellan revisionsverket och en av dess tjänstemän.

Ett tjänsteavtal hade uppgjorts för att tjänstemannen skulle kunna gå i ålderspension. Enligt tjänsteavtalet hade tjänstemannen i praktiken ingen skyldig att arbeta, men tjänstemannen hade ändå fått lön i över två år, först full lön i sex månader och därefter ungefär halva den ursprungliga lönen i 20 månader.

Enligt lagen om riksdagens tjänstemän får man i ett tjänsteavtal inte avtala om tjänstemannens skyldigheter. Enligt JO är skyldigheten att arbeta en grundläggande skyldighet som framgår av bestämmelserna i lagen om riksdagens tjänstemän. Sålunda är skyldigheten att arbeta en sådan i lag avsedd skyldighet för tjänstemän som man enligt lagen inte får avtala om i ett tjänsteavtal. Därmed ansåg JO att tjänsteavtalet var lagstridigt (285/2019*).

MINISTERIETS BEHÖRIGHET ATT BEHANDLA KLAGOMÅL INOM SITT FÖRVALTNINGSOMRÅDE

JO ansåg att anvisningarna om klagomålsförfarandet på social- och hälsovårdsministeriets webbplats delvis var inkorrekta. Detta berodde på att

ministeriet enligt texten på webbplatsen inte alls skulle ha behörighet att behandla klagomål.

JO konstaterade att varje ministerium enligt 68 § 1 mom. i grundlagen inom sitt ansvarsområde svarar för att förvaltningen fungerar som sig bör. Detta inbegriper ministeriets styrning och övervakning av den underordnade förvaltningen. Enligt 8 a kap. 53 a § 1 mom. i förvaltningslagen får var och en anför en förvaltningsklagan hos den myndighet som övervakar verksamheten. Bland annat det behöriga verksamhetsområdets ministerium är alltså en sådan myndighet. Med stöd av 29 § 1 mom. 3 punkten i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet har en myndighet rätt att få uppgifter som behövs för behandling av en klagan också ur sekretessbelagda handlingar.

Således konstaterade JO att social- och hälsovårdsministeriet har allmän behörighet att behandla ärenden som gäller klagomål på myndigheter inom dess förvaltningsområde. Att det till exempel i klagomål som gäller enskilda fall vanligtvis inte är ändamålsenligt att de behandlas på ministerienivå är en annan sak. I vissa fall kan behandlingen av ett klagomål till exempel förutsätta sådan behörighet för påföljder som ministeriet inte har. I sådana fall kan ministeriet överföra klagomålet som anförts hos det till någon annan behörig tillsynsmyndighet.

Enligt JO bör exakt och korrekt information framgå på ministeriets webbplats om i vilka ärenden och situationer ministeriet behandlar förvaltningsklagomål som anförts hos det, och i vilka ärenden och situationer man i första hand ska rikta sin klagan till en annan tillsynsmyndighet för social- och hälsovård, vilken anges i anvisningarna. Det är naturligtvis ändamålsenligt både för den som anför klagan och för ministeriet att ärenden som gäller klagan direkt riktas till rätt tillsynsmyndighet. JO delgav social- och hälsovårdsministeriet sin uppfattning, och bad ministeriet meddela om sina åtgärder (6924/2019*).

I sitt svar beklagade ministeriet felet och uppgav att texten på webbplatsen har specificerats med beaktande av innehållet i justitieombudsmannens beslut.

5.26

EU-rättsliga ärenden

5.26.1 UTLÅTANDEN OCH AVGÖRANDEN

EUROPAPARLAMENTETS FÖRORDNING OM EUROPEISKA GRÄNS- OCH KUSTBEVAKNINGEN OCH NATIONELL REGLERING

BJO Pölönen gav sitt utlåtande om utkastet till nationell lagstiftning om den europeiska gräns- och kustbevakningen. BJO fäste uppmärksamhet vid strategin för grundläggande fri- och rättigheter som utarbetas för att säkra de processuella garantierna i anslutning till dem, vid verksamhetsplanen och vid besvärsmekanismen för att överklaga eventuella kränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna, samt vid de övervakare av de grundläggande fri- och rättigheterna som rekryteras till ämbetsverket.

BJO betonade att EU-förordningen är i kraft som sådan och att den inte får förklaras eller preciseras genom nationell reglering. Pölönen anser dock att det skulle vara motiverat att på förslagsnivå precisera om man med ifrågavarande övervakning av efterlevnaden av de grundläggande fri- och rättigheterna avser övervakningen av de nationella grundläggande rättigheterna i respektive medlemsstat eller enbart övervakningen av de grundläggande rättigheter som EU-rätten erkänner i enlighet med EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Enligt BJO:s uppfattning handlade tillsynsarrangemanget närmast om ett förfarande som kan jämföras med intern laglighetsövervakning.

BJO betonade vidare att man i lagpropositionen också borde behandla frågan om hur man säkerställer att utländska tjänstemän i Finland, och å andra sidan finländska tjänstemän som medlemmar i en permanent grupp utomlands, exakt känner till sina befogenheter. Skulle det till exempel vara möjligt att föreskriva en lag om "säkerställningsskyldighet" för finska myndigheter? För Fin-



lands del skulle detta delvis verkställas genom att man i första hand skulle skicka sådana tjänstemän till internationella uppdrag som bland annat har de språkkunskaper och övriga färdigheter som uppgifterna kräver.

Slutligen fäste BJO uppmärksamhet vid regleringen av omfattningen av JO:s behörigheter. BJO betonade att det faktum att utländska tjänstemän som är verksamma i Finland eventuellt i tjänstemannarättsligt hänseende lyder under det egna landets eller Europeiska unionens rättsakter inte kan inskränka justitieombudsmannens grundlagsenliga behörighet att övervaka att bland annat tjänstemän och andra som sköter offentliga uppdrag följer lagen och fullgör sina skyldigheter. Lagstiftaren bör uttryckligen ta ställning till detta (4267/2020*).

RÅDETS FÖRORDNING OM INRÄTTANDE AV EN EUROPEISK ÅKLAGARMYNDIGHET (EPPO) OCH FINLANDS DELTAGANDE I DESS VERKSAMHET

Regeringen lämnade hösten 2020 en proposition (RP 184/2020 rd) med förslag till en lag om Finlands deltagande i Europeiska åklagarmyndighetens verksamhet.

JO Jääskeläinen gav utlåtanden till riksdagens grundlagsutskott och lagutskott om den nationella regleringen av Europeiska åklagarmyndigheten. I utlåtandena fäste JO uppmärksamhet vid de frågor som rådets förordning (EU) 2017/1939 och regeringens proposition väckte om justitieombudsmannens konstitutionella ställning, laglighetsövervakningen av EPPO-åklagaren, det straffrättsliga ansvaret samt den europeiska åklagarens och den europeiska delegerade åklagarens ställning som åklagare.

Lissabonfördraget gav Europeiska rådet möjlighet att utvidga unionens behörigheter till att omfatta betydande utövande av offentlig makt i medlemsstaterna. JO ställde en fråga om hur långt man kan och behöver "tränga in" i den nationella konstitutionella uppbyggnaden av den offentliga makten genom en fördragsbaserad förordning. JO konstaterade att det inte skulle äventyra EPPO-förordningens syfte om man skulle utesluta de högsta laglighetsövervakarna från skyldigheten att göra en anmälan till EPPO och om EPPO inte skulle ha rätt att ta upp sådana frågor till behandling från justitieombudsmannen. Eftersom det dock eventuellt inte längre är möjligt att ingripa i denna konstitutionella konflikt på nationell nivå, ansåg JO att den till EPPO-lagen föreslagna bestämmelsen om att meningsskiljaktigheter om utövande av behörighet avgörs i tingsrätten är godtagbar när den högsta laglighetsövervakaren är part. Grundlagsutskottet har sedermera ansett i ett utlåtande att avgörandets betydelse i sak förutsätter att det föreslagna besvärslösheten slopas. JO ansåg att det senare under ärendets behandling föreslagna förfarandet för ändringssökande var godtagbart.

JO ansåg att bestämmelsen i artikel 6 i EPPO-förordningen om de europeiska åklagarnas och de europeiska delegerade åklagarnas oberoende ställning lämnar rum för tolkning i förhållande till de högsta laglighetsövervakarna. JO anser att en EPPO-åklagare, som utövar betydande offentlig makt, bör ha en entydigt klar ställning i laglighetsövervakningen. Justitieministeriet har sedermera föreslagit en bestämmelse till lagen enligt vilken den laglighetsövervakning som de högsta laglighetsövervakarna utövar över EPPO-åklagarnas verksamhet i Finland regleras i grundlagen. JO

ansåg i sitt utlåtande att detta förslag förtydligar regleringen.

Artikel 13 i förordningen om EPPO-åklagarens befogenheter var problematisk med tanke på sådana fall där det förekommer specialarrangemang för beslut om väckande av åtal, såsom i ärenden som gäller ministeransvar. JO ansåg det vara motiverat med en framställning om att en begäran i enlighet med artikel 29 om upphävande av privilegier och immunitet för medlemmar av statsrådet ska riktas till justitiekanslern i statsrådet eller till riksdagens justitieombudsman. Justitiekanslern eller justitieombudsmannen avgör begäran genom att i tillämpliga delar iakttä bestämmelserna om behandling av laglighetsövervakningsärenden. De nationella konstitutionella strukturerna utgjorde enligt JO ett hinder för att EPPO skulle ha möjlighet till vidare åtgärder.

Sammantaget ansåg JO att EPPO-förordningen och lagförslaget till många delar verkade leda till en konflikt med de institutionella lösningarna i Finlands grundlag och dess konstitutionella identitet (7418/2020 och 7918/2020).

Enligt grundlagsutskottet (GrUU 39/2020 rd) var propositionen av betydelse med tanke på grundlagens bestämmelser om de högsta laglighetsövervakarnas ställning och åtalsverksamhet, särskilt avseende 108–110 § och 115 §. Enligt 108 och 109 § i grundlagen ska justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman övervaka att domstolarna och andra myndigheter samt tjänstemännen, offentligt anställda arbetstagare och även andra, när de sköter offentliga uppdrag, följer lag och fullgör sina skyldigheter. Justitiekanslern och justitieombudsmannen övervakar vid utövningen av sitt ämbete att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Enligt en utredning som grundlagsutskottet fått är det inte helt klart om EPPO-förordningen gör det möjligt att laglighetsövervakningen riktas till de i EPPO-förordningen avsedda europeiska delegerade åklagarna och europeiska åklagarna. Frågan är av särskild betydelse eftersom det i åklagarens verksamhet är fråga om betydande utövning av offentlig makt (se även GrUU 36/2006 rd, s. 11/I).

Utskottet fäste också uppmärksamhet vid att regleringen av EPPO-förordningen förutsätter att EPPO iakttar medlemsstaternas nationella lagstiftning i sina utrednings- och lagföringsåtgärder. Den oberoende ställning som EPPO-förordningen tryggar åklagarna innebär enligt utskottet inte ett krav på EPPO-åklagarnas immunitet från den laglighetsövervakning som utövas av de högsta laglighetsövervakarna. Utskottet ansåg att ett sådant perspektiv också ska framgå i lagstiftningen. Anmärkningen påverkade framställningens lagstiftningsordning.

Riksdagen godkände de föreslagna, delvis ändrade lagarna i slutet av året. I lagen infördes bland annat en uttrycklig bestämmelse om den laglighetskontroll som justitiekanslern och justitieombudsmannen utövar över den europeiska åklagarens och den europeiska delegerade åklagarens verksamhet i Finland samt om att åklagaren vid ett tjänstebrott som drivs mot dessa antingen ska vara justitieombudsmannen eller justitiekanslern eller en åklagare som dessa har utsett. Lagarna träder i kraft vid den tidpunkt som bestäms genom statsrådets förordning.

FINSKA MYNDIGHETERS BEHÖRIGHET ENLIGT BRYSEL II A-FÖRORDNINGEN

BJO Sakslin meddelade beslut i ett klagomål där man hävdade att de finländska barnskyddsmyndigheterna hade försummat sin skyldighet att utreda behovet av barnskydd för ett barn som var finsk medborgare och som varit i läget al Hol i Syrien. EU-rättsligt var det framför allt fråga om huruvida Finlands barnskyddsmyndigheter hade behörighet med stöd av den s.k. Bryssel II a-förordningen (EG) nr 2201/2003 och Haagkonventionen från 1996.

Dessa internationella instrument bestämmer myndighetens internationella behörighet i första hand enligt den permanenta vistelseorten (habitual residence) eller i andra hand enligt barnets vistelseort. När ingen av de ovan nämnda behörighetsgrunderna uppfylldes i detta fall, bestämdes den internationella behörigheten enligt medlemsstatens egen lagstiftning i enlighet med artikel 14 i Bryssel II a-förordningen som gäller situationer

där ingen av unionens medlemsstaters myndigheter enligt förordningen är behörig. BJO ansåg att behörigheten i detta fall således bestämdes enligt finsk lagstiftning (3173/2019).

ÖVRIGA AVGÖRANDEN

BJO Sakslin har i samband med förvaltningsförfarandet för importbeskattningen fäst uppmärksamhet vid EU-rättsliga aspekter. I två avgöranden som gällde handläggningstidens längd för punktbeskattning av införsel av alkoholdrycker och rättsförfarandet vid bilbeskattning konstaterade BJO att kravet på tillräcklig snabbhet i handläggningen av förvaltningsärenden också kan härledas från målet om effektivt genomförande av EU-rätten. Utdragna administrativa handläggningstider kan även i sig komma att bedömas som administrativa hinder. Ett sådant kan också betraktas som en åtgärd som förbjuds i artikel 28 i fördraget och som till sin verkan motsvarar kvantitativa importbegränsningar (5936/2019 och 6517/2019).

BJO Sakslin tog i sitt avgörande på eget initiativ ställning till de nationella marginalerna i den nya EASA-förordningen (EU) 2018/1139 om säkerhet inom civil luftfart, särskilt i fråga om obemannade luftfartyg som kommit att omfattas av förordningens tillämpningsområde. Artikel 56 i EASA-förordningen medger nationella marginaler för bland annat reglering av integritet och skydd av personuppgifter. De nationella luftfartsbestämmelserna som förutsätts i regleringen bereddes vid tidpunkten för beslutet.

Av denna anledning ansåg BJO det motiverat att delge kommunikationsministeriet och kommunikationsverket sin uppfattning om att man vid utfärdandet av bestämmelser om obemannade luftfartyg i enlighet med bestämmelserna i EASA-förordningen ska fästa uppmärksamhet vid hur man ska ställa krav och vilka krav som ska ställas på verksamheten för att säkerställa integriteten och skyddet av personuppgifter vid flygning av obemannade luftfartyg. BJO ansåg sig dock inte ha möjlighet att i detta sammanhang närmare bedöma vilka dessa krav kunde vara (7321/2017).

BJO Sakslin bedömde bestämmelsen i artikel 27 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna om arbetstagarnas rätt att få information och bli hörda i ett företag i ett klagomålsärende som gällde nedläggning av en avdelning på ett sjukhus. Enligt artikeln ska arbetstagarna eller deras företrädare på lämpliga nivåer ges möjlighet att i tillräckligt god tid få information och bli hörda i enlighet med gemenskapsrätten samt nationell lagstiftning och praxis och på de villkor som anges i dem. Enligt de klagande hördes personalen inte i enlighet med samarbetslagen. Europaparlamentet och rådet har utfärdat ett direktiv (2002/14/EG) om information till och samråd med arbetstagare vid företag och verksamhetsställen. I Finland har direktivet också ansetts gälla kommuner och staten som arbetsgivare.

BJO konstaterade i sin slutsats att samarbetsförfarandet inleddes för sent i förhållande till att personalen på det sätt som avses i motiveringen till samarbetslagen skulle ha haft verkliga möjligheter att påverka ärendets slutresultat. Till följd av detta hade personalens rätt att få information och bli hörd enligt unionens stadga om de grundläggande rättigheterna inte förverkligats till fullo (5908/2019).

5.27 Övriga ärenden

5.27.1 AVGÖRANDEN GÄLLANDE YTTRANDEFRIHETEN

TILLDELANDE AV VARNING MED ANLEDNING AV INSÄNDARE

En lärare vid ett yrkesinstitut hade av sin arbetsgivare fått en skriftlig varning för två insändare som hen hade skrivit.

I sin insändare "Rasismi suomalaisuutta vastaan" (rasism mot finländskhet) jämförde klaganden en irakisk och finländsk persons kroppsstorlekar och hudfärg och uppmärksammande frågor som gällde irakisk kultur och islam. Den klagande lyfte också fram sådana särskilda arrangemang som krävs på gymnastiklektionerna på grund av elevernas kulturella och religiösa skillnader, samt den förundran som tilläggskostnaderna för arrangemangen orsakar. Hen förde också fram särskilda arrangemang som krävs under musikgymnastiken. Vidare diskuterade den klagande muslimers inställning till olika frågor, såsom att skaka hand med kvinnor, sexuella minoriteter och äktenskapsbrott, och ställde frågan: "Är det rasistiskt att lyfta fram islam?" samt definierade begreppet rasism. Till sist lyfte klaganden fram "de traditionella mediernas" och "vissa politiska partiers" inställning till finländskhet och finländska traditioner och ansåg med hänvisning till två exempelfall att det var fråga om rasism mot finländskhet.

I sin insändare "Masennuksen hoitoon vai?" (för behandling av depression eller?) redogjorde den klagande för statistiska uppgifter om depression, dess följder och behandlingar. Texten innehöll en länk som hänvisade till en artikel som publicerats på YLE:s webbplats. Den klagande ifrågasatte siffrorna om invandringens kostnader i finansministeriets budgetförslag. Som hänvisning fanns en länk till ministeriets budgetproposition, som publicerats på nätet. Klaganden lyfte

fram mängden stöd som betalats ut till invandrare jämfört med stöd till urbefolkningen, samt mängden pengar som använts för invandring. Som hänvisning fanns länkar till två tidningsartiklar som publicerats på nätet. Till sist ställde klagande frågan: "Vilkendera vill du använda dina skattepengar till och varför? Till att förebygga depression eller till att upprätthålla ett bekvämt liv för invandrare?"

Den klagande hade agerat på sin fritid. Insändarna hade inte behandlat den klagandes arbete som lärare eller arbetsgivarens verksamhet. JO ansåg att motiveringen i varningen, som framhöll att den klagande hade förfarit i strid med arbetsavtalslagen i skötseln av sina arbetsuppgifter, var tvivelaktig. Å andra sidan kan arbetstagarens lojalitetsplikt även omfatta fritiden och begränsa yttrandefriheten, om verksamheten kan anses skada arbetsgivaren indirekt.

I samband med insändarna hade det framgått att den klagande huvudsakligen arbetade som lärare inom hälsoområdet. Hen hade uppträtt med eget fotografi och fört fram sitt parti samt information om sin utbildning och sina förtroendeuppdrag. Den klagande hade haft kommunala förtroendeuppdrag vid tiden för sina insändare. Dessutom hade hen ställt upp som kandidat i riksdagsvalet och i sitt valarbete bland annat skrivit i sociala medier om invandring. Texterna och deras ämnen hörde samman med hens politiska verksamhet. Ämnesområdena hänförde sig till samhälleligt allmänt betydelsefulla ämnen, dvs. definitionen av rasism och invandringens kostnader.

JO betonade att yttrandefriheten får en särskilt framträdande betydelse i politisk verksamhet. Däremot har man i människorättsdomstolens avgörandepaxis ansett att till exempel hatretorik faller utanför den politiska yttrandefriheten i vissa situationer. Gränsen mellan till exempel förbjudna uttryck som kränker en minoritetsgrupp och den invandringskritik som tillåts i politisk verksam-

het är inte alltid tydlig. I en sådan situation är det särskilt viktigt att varningen motiveras sakenligt. Varningen fastslog att insändarna ansågs strida mot diskrimineringslagen och utredningen förtydligade att de ansågs vara rasistiska. Det framgick emellertid inte av handlingarna till vilka delar som texterna ansågs uppfylla dessa kriterier. Det framgick inte heller hur man i ärendet hade bedömt de särdrag som hade att göra med den klagandes dubbla roll som lärare och politisk aktör, samt de åsikter som uttryckligen framfördes i den sistnämnda rollen, som medför ett utökat skydd för yttrandefriheten.

Arbetsstagarens ställning och arbetets art var av betydelse vid bedömningen av ärendet. Lärarens roll som fostrare och förebild är viktig. Enligt JO:s uppfattning hade arbetsgivaren ansett att insändarna påverkar arbetsgivaren, eftersom man befarade att de påverkade innehållet i den klagandes undervisningsarbete. I ärendet hade man också lyft fram det stora antalet studerande med invandrarbakgrund vid läroanstalten och utbildningsanordnarens skyldighet att trygga likabehandlingen av de studerande. Arbetsgivaren hade också precis innan publiceringen av insändarna uppmanat alla att fästa uppmärksamhet vid språkbruket, i synnerhet i sociala medier, och hänvisat till bland annat värderingar som ska iakttas vid kommunikationen samt till ansvarsfullhet och iakttagande av lagar, såsom förbudet mot diskriminering i diskrimineringslagen.

JO konstaterade att arbetsstagarens förfarande inte nödvändigtvis behöver vara straffrättsligt förbjudet för att kunna vara klandervärt ur arbetsgivarens synvinkel och med tanke på arbetsstagarens lojalitetsplikt. Huruvida yttrandefriheten har utnyttjats på ett lämpligt sätt eller om det har varit godtagbart att ingripa i dess användning är en tolkningsfråga. JO hade inte tillräckliga juridiska grunder för att anse att arbetsgivaren skulle ha överskridit sin prövningsrätt vid tilldelande av varning. JO informerade dock arbetsgivaren om de synpunkter som JO framfört i sitt beslut, och uppmärksammade särskilt motiveringen av beslutet i en situation som gäller gränser för yttrandefriheten i samband med politisk verksamhet (6545/2019*).

6 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 riktsåklagaren 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 JUSTITIEKANSLERNES RÄTT ATT NÄRVARA

Ministrarna har rätt att närvara och delta i debatten i plenum även om de inte är riksdagsledamöter. En minister kan inte vara medlem i ett riksdagsutskott. En minister som enligt 59 § sköter republikens presidents uppgifter får inte samtidigt delta i riksdagsarbetet.

Riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern i statsrådet får vara närvarande och delta i debatten i plenum när deras egna berättelser eller andra ärenden som väckts på deras initiativ behandlas.

109 §

JUSTITIEOMBUDSMANNENS UPPGIFTER

Justitieombudsmannen skall övervaka att domstolarna och andra myndigheter samt tjänstemännen, offentligt anställda arbetstagare och också andra, när de sköter offentliga uppdrag, följer lag och fullgör sina skyldigheter. Vid utövningen av sitt ämbete övervakar justitieombudsmannen att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

Justitieombudsmannen ger årligen till riksdagen en berättelse om sin verksamhet samt om rättskipningens tillstånd och om de brister i lagstiftningen som justitieombudsmannen har observerat.

110 §

JUSTITIEKANSLERNS OCH JUSTITIEOMBUDSMANNENS ÅTALSRÄTT OCH FÖRDELNINGEN AV UPPGIFTER MELLAN DEM

Beslut om väckande av åtal mot en domare för lagstridigt förfarande i en ämbetsåtgärd fattas av justitiekanslern eller justitieombudsmannen. Dessa kan utföra åtal eller förordna att åtal skall väckas också i andra ärenden som omfattas av deras laglighetskontroll.

Bestämmelser om fördelningen av uppgifter mellan justitiekanslern och justitieombudsmannen kan utfärdas genom lag, dock så att ingenderas behörighet i fråga om laglighetskontrollen får begränsas.

111 §

JUSTITIEKANSLERNS OCH JUSTITIEOMBUDSMANNENS RÄTT ATT FÅ UPPLYSNINGAR

Justitiekanslern och justitieombudsmannen har rätt att av myndigheterna och av andra som söker offentliga uppdrag få de upplysningar som de behöver för sin laglighetskontroll.

Justitiekanslern skall vara närvarande vid statsrådets sammanträden och vid föredragning för republikens president i statsrådet. Justitieombudsmannen har rätt att vara närvarande vid dessa sammanträden och föredragningar.

112 §

LAGLIGHETSKONTROLLEN I FRÅGA OM STATS- RÅDETS 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 ifrågavarande riksdagsorgan sina iakttagelser.

13 § (24.8.2007/804)

Bindningar

Den som valts till justitieombudsman, biträdande justitieombudsman eller ställföreträdare för de biträdande justitieombudsmännen skall utan dröjsmål ge en för riksdagen avsedd redogörelse för sådan näringsverksamhet och förmögenhet samt för sådana uppdrag och andra bindningar som kan ha betydelse vid bedömningen av hans eller hennes verksamhet som justitieombudsman, biträdande justitieombudsman eller ställföreträdare för de biträdande justitieombudsmännen.

Justitieombudsmannen, de biträdande justitieombudsmännen och ställföreträdaren för de biträdande justitieombudsmännen skall under sin mandattid utan dröjsmål anmäla om ändringar i de uppgifter som avses i 1 mom.

3 KAP

ALLMÄNNA BESTÄMMELSER OM JUSTITIE- OMBUDSMANNEN, DE BITRÄDANDE JUSTITIE- OMBUDSMÄNNEN OCH MÄNNISKORÄTTS- CENTRETS 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 upp-

gifter mellan justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen.

De biträdande justitieombudsmännen behandlar och avgör med samma befogenheter som justitieombudsmannen de laglighetskontrollärenden som justitieombudsmannen har bestämt att de skall avgöra eller som de på eget initiativ har beslutat undersöka.

Om en biträdande justitieombudsman anser att ett ärende som han eller hon behandlar ger anledning till anmärkning till följd av ett beslut eller en åtgärd av statsrådet, en medlem av statsrådet eller republikens president eller orsak att väcka åtal mot presidenten vid högsta domstolen eller vid högsta förvaltningsdomstolen eller en ledamot vid någon av dessa domstolar, skall den biträdande justitieombudsmannen överföra ärendet till att avgöras av justitieombudsmannen.

15 §

Justitieombudsmannens beslutsfattande

Justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen avgör ärendena på föredragning, om de inte i enskilda fall beslutar något annat.

16 § (24.8.2007/804)

Vikariat

Om justitieombudsmannen avlider eller avgår från sitt uppdrag under mandattiden och riksdagen inte har valt någon ny justitieombudsman, sköts justitieombudsmannens uppgifter av den biträdande justitieombudsman som är äldst i tjänsten.

Den biträdande justitieombudsman som är äldst i tjänsten sköter också justitieombudsmannens uppgifter när denne är jävig eller av någon annan orsak är förhindrad att sköta sitt uppdrag, enligt vad som närmare bestäms i arbetsordningen för riksdagens justitieombudsmans kansli.

Efter att ha mottagit grundlagsutskottets ståndpunkt väljer riksdagens justitieombudsman en ställföreträdare för de biträdande justitieombudsmännen för en mandattid på högst fyra år.

När en biträdande justitieombudsman är jävig eller av någon annan orsak är förhindrad att sköta

sitt uppdrag, sköts hans eller hennes uppgifter av justitieombudsmannen eller den andra biträdande justitieombudsmannen, enligt vad som närmare bestäms i arbetsordningen för kansliet, om inte justitieombudsmannen med stöd av 19 a § 1 mom. kallar ställföreträdaren för de biträdande justitieombudsmännen till uppdraget. När ställföreträdaren för de biträdande justitieombudsmännen sköter uppdraget som biträdande justitieombudsman tillämpas på honom eller henne inte vad som i 1 och 2 mom. föreskrivs om de biträdande justitieombudsmännen.

17 §

Övriga uppgifter och tjänstledighet

Justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen får inte under sin mandattid sköta någon annan offentlig tjänst. De får inte heller ha något sådant offentligt eller privat uppdrag som kan äventyra förtroendet för att laglighetskontrollen utövas opartiskt eller annars försvåra skötseln av uppdraget som justitieombudsman eller biträdande justitieombudsman.

Om den som väljs till justitieombudsman, biträdande justitieombudsman eller direktör för Människorättscentret innehar en statlig tjänst, befrias han eller hon från sin skyldighet att sköta tjänsten under den tid uppdraget som justitieombudsman, biträdande justitieombudsman eller direktör för Människorättscentret varar. (20.5.2011/535)

18 §

Arvoden

Justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen får arvode för sitt uppdrag. Justitieombudsmannens arvode bestäms enligt samma grunder som avlöningen för justitiekanslern i statsrådet och biträdande justitieombudsmännens arvode enligt samma grunder som biträdande justitiekanslerns avlöning. Står den som valts till justitieombudsman eller biträdande justitieombudsman i ett offentligt eller

privat anställningsförhållande, skall han eller hon för sin mandattid avstå från de med detta anställningsförhållande förknippade löneförmåner. Justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen skall för sin mandattid också avstå från sådana andra med anställningsförhållanden eller förtroendeuppdrag förknippade förmåner som kan äventyra förtroendet för att laglighetskontrollen utövas opartiskt.

19 § **Semester**

Justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen har var och en rätt till en och en halv månads semester.

19 a § (24.8.2007/804) **Ställföreträdaren för de** **biträdande justitieombudsmännen**

Ställföreträdaren för de biträdande justitieombudsmännen kan sköta en biträdande justitieombudsmans uppgifter, om denne är förhindrad att sköta sitt uppdrag eller om uppdraget är obesatt. Justitieombudsmannen beslutar när ställföreträdaren ska kallas att sköta en biträdande justitieombudsmans uppgifter. (20.5.2011/535)

Vad som i denna eller i någon annan lag föreskrivs om de biträdande justitieombudsmännen gäller i tillämpliga delar också deras ställföreträdare när han eller hon sköter uppdraget som biträdande justitieombudsman, om inte något annat föreskrivs särskilt.

3 A KAP (20.5.2011/535) **MÄNNISKORÄTTSCENTRET**

19 b § (20.5.2011/535) **Människorättscentrets syfte**

För främjande av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna finns Människorättscentret i samband med riksdagens justitieombudsmans kansli.

19 c § (20.5.2011/535) **Människorättscentrets direktör**

Människorättscentret har en direktör som ska vara väl förtrogen med de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Efter att ha fått grundlagsutskottets ställningstagande utnämner riksdagens 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 anknuter 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 tryggheten 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 arv-odet 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

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
- utläningar
- rättigheter för personer med funktionsnedsättning
- hemligt inhämtande av information och underrättelseverksamhet
- 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
- utkomststöd
- 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
- miljö
- jord- och skogsbruk
- samefrågor
- Tullen
- utsökning, konkurs och insolvensförfarande
- kyrkan

Utlåtanden och sakkunniguppdrag

UTLÅTANDEN

TILL RIKSDAGENS GRUNDLAGSUTSKOTTET

- utlåtande om övrigt ärende Ö 18/2020 rd Statsrådets förordning om kommunens rätt att tillfälligt avstå från att iakttä tidsfristerna för icke brådskande hälso- och sjukvård och för påbörjande av bedömning av servicebehovet inom socialvården (2553/2020*)
- utlåtandet om RP 31/2020 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om Senatfastigheter och Försvarsfastigheter och till vissa lagar som har samband med den (3684/2020)

TILL RIKSDAGENS LAGUTSKOTTET

- utlåtandet om RP 6/2020 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om effektivare förhindrande av kriminalitet under fängelsetiden och effektivare upprätthållande av anstaltssäkerheten (1366/2020)
- utlåtandet om RP 110/2020 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om justitieförvaltningens nationella informationsresurs och till lagar om ändring av 24 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet och av lagen om Rättsregistercentralen (5915/2020)
- utlåtandet om RP 109/2020 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av bestämmelserna om ändringsökande i vissa lagar som gäller justitieministeriets förvaltningsområde (5991/2020)
- utlåtandet om RP 135/2020 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till ändring av bestämmelserna om finansiering av terrorism (7332/2020)

- utlåtandet om RP 184/2020 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om Finlands deltagande i Europeiska åklagarmyndighetens (EPPO) verksamhet och till lagar som har samband med den (7918/2020*)

TILL RIKSDAGENS FÖRVALTNINGSUTSKOTTET

- utlåtandet om RP 20/2020 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om statskontoret och lagen om Servicecentret för statens ekonomi- och personalförvaltning (3429/2020)
- utlåtandet om RP 30/2020 rd Regeringens proposition till riksdagen om godkännande och sättande i kraft av protokollet om ändring av konventionen om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter samt med förslag till lagar om ändring av dataskyddslagen och 1 och 54 § i lagen om behandling av personuppgifter i brottmål och vid upprätthållandet av den nationella säkerheten (6361/2020)
- utlåtandet om RP 184/2020 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om Finlands deltagande i Europeiska åklagarmyndighetens (EPPO) verksamhet och till lagar som har samband med den (7471/2020)

TILL RIKSDAGENS KULTURUTSKOTTET

- utlåtandet om regeringens proposition RP 173/2020 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till läropliktslag och till lagar som har samband med den (7078/2020*)

TILL RIKSDAGENS SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSUTSKOTTET

- utlåtandet om RP 105/2020 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om temporär epidemicsättning och lag om temporär ändring av 11 § i lagen om utkomststöd (5928/2020)
- utlåtandet om RP 212/2020 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om elektronisk behandling av kunduppgifter inom social- och hälsovården och till vissa lagar som har samband med den (7743/2020)

TILL JUSTITIEMINISTERIET

- utlåtandet om utkastet till regeringens proposition till riksdagen om förslag till lagstiftning om stärkt rättsäkerhet för asylsökande (6844/2019)
- utlåtandet om bedömningspromemoria "Lagstiftningen om livstidsfångar och behoven att utveckla frigivningsförfarandet i tjänsten" (7155/2019)
- utlåtandet om utkastet till regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av bestämmelserna om finansiering av terrorism (608/2020)
- utlåtandet om arbetsgruppsbetänkandet 2020:11 "Ändring av lagen om justitieförvaltningens riksomfattande informationssystem" (1653/2020*)
- utlåtande om bedömningspromemoria "Ordnande av möjlighet att röka för fångar" (2037/2020*)
- utlåtande om utkastet till regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av bestämmelserna om ändringssökande i vissa lagar som gäller justitieministeriets förvaltningsområde (2413/2020)
- utlåtandet om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av kredit-upplysningslagen, 86 § i betaltjänstlagen och 4 a § i straffregisterlagen (3303/2020)
- utlåtandet om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 25 kap. 9 § i strafflagen (3692/2020*)
- utlåtandet om arbetsgruppsbetänkandet 2020:3 "Förbättring av konsument- och kundskyddet i fråga om tjänster som riktar sig till personer" (3735/2020)
- utlåtandet om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av bestämmelserna om rökning i fängelselagen och häktningsslagen (4237/2020*)
- utlåtande om arbetsgruppsbetänkandet 2020:8 "Bedömning av om den nationella lagstiftningen om terroristbrott är tidsenlig och hur väl bestämmelserna stämmer överens med regleringen i referensländerna" (4262/2020*)
- utlåtande om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om behandling av personuppgifter vid Brottsåtgärdsmyndigheten och till lagar om ändring av fängelselagen och av vissa andra lagar om verkställighet av påföljder (4266/2020*)
- utlåtande om arbetsgruppsbetänkandet 2020:6 "Utveckling av samarbetet mellan de högsta domstolarna" (4571/2020*)
- utlåtande om bedömningspromemoria 2020:14 "Bedömningspromemoria om behovet av att reglera den allmänna lagstiftningen i anslutning till automatiserat beslutsfattande inom förvaltningen" (4652/2020*)
- utlåtandet om arbetsgruppsbetänkandet 2020:9 "Totalreform av sexualbrottslagstiftningen" (4798/2020*)
- utlåtandet om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av strafflagen (5468/2020*)
- utlåtandet om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om äldreombudsmannen (7211/2020)
- utlåtandet om utkastet till regeringens proposition om upphävning av äktenskap som ingåtts genom tvång (7309/2020)

TILL INRIKESMINISTERIET

- utlåtande om utredningen till riksdagen om lagstiftningen om civil underrättelseinhämtning (4241/2020)
- utlåtandet om utkastet till regeringens proposition med förslag till kompletterande lagstiftning om den europeiska gräns- och kustbevakningen (4267/2020*)
- utlåtandet om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om Försvarsmaktens handräckning till polisen och till vissa lagar som har samband med den (7333/2020*)

TILL SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSMINISTERIET

- utlåtande om hörandet 20.1.2020 om de preliminära riktlinjerna om reformen av lagen om klientavgifter (387/2020)
- utlåtandet om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården (1178/2020)
- utlåtandet om propositionen om ibruktagandet av applikationen för kontaktspårning som stöd för hanteringen av COVID-19-epidemin (2960/2020)
- utlåtandet om utkastet till regeringens proposition med förslag till lag om temporär ändring av lagen om smittsamma sjukdomar: ett system för identifiering av exponerade för att effektivisera spårning och brytande av coronavirusinfektionens smittkedjor (3645/2020)
- utlåtande om utkastet ”Kvalitetsrekommendation för att trygga ett bra äldre och förbättra servicen 2020 – 2023. Målet är ett äldrevänligt Finland” (4026/2020)
- utlåtande om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om reformen av ordnandet av social- och hälsovård samt räddningsväsendet och om inrättandet av landskap (5658/2020*)
- utlåtande om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om utredande av dödsorsak, hälsoskyddslagen och lagen om användning av

mänskliga organ, vävnader och celler för medicinska ändamål (4285/2020)

- utlåtandet om utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om temporär ändring av lagen om smittsamma sjukdomar: behandlingen av personuppgifter vid gränsöverskridande användning av informationssystemet (6799/2020*)

TILL FÖRSVARSMINISTERIET

- utlåtandet om förslag till försvarsministeriets förordning om försök med gemensam inkvartering för dem som fullgör beväringstjänst och dem som fullgör frivillig militärtjänst för kvinnor (7156/2019*)
- utlåtande om synpunkter på utredningen om hur lagstiftningen om militär underrättelseverksamhet fungerar (5815/2020)

TILL FINANSMINISTERIET

- utlåtandet om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om Senatfastigheter och Försvarsfastigheter och till vissa lagar som har samband med den (279/2020*)
- utlåtande om synpunkter på behovet av ändringar i matrikellagstiftningen och alternativ för att genomföra ändringen (1703/2020)
- utlåtandet om överenskommelse mellan Republiken Finlands regering och Republiken Estlands regering om befolkningsregistrering (4938/2020)
- utlåtandet om utkastet till regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om hemkommun och lagen om beskattningsförfarande (6046/2020*)

TILL UTRIKESMINISTERIET

- utlåtande om Europarådets stadga om landsdels- eller minoritetsspråk; genomförandet av de rekommendationer som i femte perio-

diska rapporten kräver omedelbara åtgärder (6521/2019)

- utlåtande om utkastet till tilläggsprotokollet till Europarådets konvention om mänskliga rättigheter och biomedicin (s.k. Oviedo-konventionen) (2603/2020)
- utlåtandet om statsrådets redogörelse om de mänskliga rättigheterna (3845/2020)

TILL UNDERVISNINGS- OCH KULTURMINISTERIET

- utlåtandet om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till läropliktslag och till vissa lagar som har samband med den (3000/2020*)
- utlåtandet om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om temporär ändring av lagen om grundläggande utbildning och lagen om Europeiska skolan i Helsingfors (6749/2020*)
- utlåtandet om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om småbarnspedagogik (6927/2020*)

TILL MILJÖMINISTERIET

- utlåtande om utkastet till regeringens proposition med förslag till lag om ändring av avfallslagen och vissa andra lagar (3974/2020)

TILL REGIONFÖRVALTNINGSVERKET I SÖDRA FINLAND

- utlåtande om förslaget att ersätta olika regionsförvaltningsverks postadresser med en gemensam adress (1751/2020)

TILL SÄKERHETS- OCH UTVECKLINGSCENTRET FÖR LÄKEMEDELSOMRÅDET FIMEA

- utlåtandet om utkastet ”Säker läkemedelsbehandling. Nationell handbok för genomförande av läkemedelsbehandling (3253/2020)

TILL VASA UNIVERSITET

- utlåtande till eDelphi-expertpanelens enkät om utmaningarna med anknytning till barnens rättigheter och övervakningen i anslutning till tillgodoseendet av rättigheterna i den grundläggande utbildningen (7627/2020)

INGET UTLÅTANDE

Under berättelseåret ankom dessutom 27 begäranden om utlåtande som inte erhöll något yttrande.

SAKKUNNIGUPPGRAD I RIKSDAGENS UTSKOTT

GRUNDLAGSUTSKOTTET

- 5.3.2020 BJO Pasi Pölönen hördes om RP 6/2020 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om effektivare förhindrande av kriminalitet under fängelsetiden och effektivare upprätthållande av anstaltssäkerheten (1487/2020)
- 17.3.2020 JO Petri Jääskeläinen hördes om Ö 1/2020 rd Övrigt ärende: Statsrådets förordning om ibruktagning av befogenheter i enlighet med 86–88, 93–95 och 109 § i beredskapslagen (2033/2020*)
- 19.3.2020 BJO Maija Sakslin hördes om Ö 3/2020 rd Övrigt ärende: statsrådets förordning om kommunens rätt att avvika från tidsfristerna för icke brådskande hälso- och sjukvård och från bedömningarna av servicebehovet inom socialvården (2101/2020*)
- 27.3.2020 JO Petri Jääskeläinen hördes om Ö 8/2020 rd Övrigt ärende: Statsrådets förordning om ibruktagning av befogenheter i enlighet med 118 § i beredskapslagen (2274/2020*)
- 27.3.2020 JO Petri Jääskeläinen hördes om Ö 7/2020 rd Övrigt ärende: Statsrådets förordning om ibruktagning av befogenheten i enlighet med 95 § 2 mom. och tillämpning av 96–103 § i beredskapslagen (2275/2020*)

- 13.10.2020 BJO Pasi Pölönen hördes om RP 6/2020 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om effektivare förhindrande av kriminalitet under fängelsetiden och effektivare upprätthållande av anstaltssäkerheten (6394/2020*)
- 13.11.2020 BJO Pasi Pölönen hördes om RP 165/2020 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av bestämmelserna om rökning i fängelselagen och häktningsslagen (7296/2020)
- 18.11.2020 JO Petri Jääskeläinen hördes om RP 184/2020 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om Finlands deltagande i Europeiska åklagarmyndighetens (EPPO) verksamhet och till lagar som har samband med den (7418/2020*)
- 26.11.2020 BJO Pasi Pölönen hördes om RP 173/2020 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till läropliktslag och till lagar som har samband med den (7324/2020*)
- 24.11.2020 JO Petri Jääskeläinen hördes om Ö 4/2019 rd Anmärkning enligt grundlagens 115 § om undersökning av lagligheten i utrikesminister Pekka Haavistos ämbetsåtgärder (7293/2020)
- 26.11.2020 BJO Pasi Pölönen hördes om RP 173/2020 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till läropliktslag och till lagar som har samband med den (7626/2020*)

LAGUTSKOTTET

- 5.11.2020 referendarieråd Anu Rita hördes om RP 165/2020 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av bestämmelserna om rökning i fängelselagen och häktningsslagen (6857/2020)
- 13.11.2020 JO Petri Jääskeläinen hördes om RP 184/2020 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om Finlands deltagande i Europeiska åklagarmyndighetens (EPPO) verksamhet och till lagar som har samband med den (7098/2020)
- 10.12.2020 referendarieråd Anu Rita hördes om RP 165/2020 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av

bestämmelserna om rökning i fängelselagen och häktningsslagen (7855/2020)

FÖRVALTNINGSUTSKOTTET

- 26.5.2020 referendarieråd Jarmo Hirvonen hördes om RP 31/2020 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om Senatfastigheter och Försvarsfastigheter och till vissa lagar som har samband med den (3347/2020)
- 12.11.2020 äldre justitieombudsmannasekreterare Kristian Holman hördes om RP 141/2020 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till kompletterande lagstiftning om den europeiska gräns- och kustbevakningen (7282/2020)

FÖRSVARsutskottet

- 20.5.2020 referendarieråd Jarmo Hirvonen hördes om RP 31/2020 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om Senatfastigheter och Försvarsfastigheter och till vissa lagar som har samband med den (3170/2020)

Underrättelsetillsynsutskottet

- 25.9.2020 JO Petri Jääskeläinen och referendarieråd Mikko Eteläpää hördes om berättelse B 14/2020 rd Underrättelsetillsynsombudsmannens berättelse för år 2019 och berättelse B 15/2020 rd Riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2019 (6084/2020*)

Social- och hälsovårdsutskottet

- 7.10.2020 BJO Maija Sakslin hördes om RP 129/2020 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården, 3 § i lagen om servicesedlar inom social- och hälsovården och 5 § i lagen om domstolsavgifter (6381/2020)

- 9.12.2020 BJO Maija Sakslin hördes om B 15/2019 rd Riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2019 (7755/2020)

KOMMUNIKATIONSUTSKOTTET

- 8.12.2020 BJO Maija Sakslin hördes om B 15/2019 rd Riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2019 (7802/2020)

ÖVRIGA SAKKUNNIGUPPDRAG

JUSTITIEMINISTERIET

- 2.3.2020 referendarieråd Riitta Länsisyrjä vid hörandet om reglering av konsumentskydd och kundskydd i tjänster som riktar sig till personer (1325/2020)

Förslag på att utveckla författningar och anvisningar samt för att korrigera fel

TILL ESBO, HELSINGFORS, KUOPIO, ULEÅBORGS, JAKOBSTADS, TAMMERFORS, ÅBO OCH VANDA STÄDER, KITILÄ KOMMUN SAMT SÖDRA KARELENS SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSDISTRIKT EKSOTE

- BJO Sakslin konstaterade att det fanns allvarliga brister i kommunernas praxis för äldreomsorgen: i beslutsprocesserna ingår element som äventyrar klientens rättsskydd och som inte är lagenliga. BJO konstaterade också att en stor del av kommunerna inte har någon heltäckande verksamhetsplan för krissituationer. Även om en plan skulle ha utarbetats har man inte fäst tillräcklig uppmärksamhet vid bedömningen av möjligheterna att genomföra planen (4944/2019*).

TILL FINANSINSPEKTIONEN

- BJO Pölönen ansåg det problematiskt att FI enligt egen utsago inte har möjlighet att be försäkringsanstalterna om regelbundna rapporter om behandlingen av trafikförsäkringsärenden. BJO uppmanade FI att granska sin tillsynsverksamhet och sina befogenheter och vid behov överväga behovet av att ändra sina behörighetsbestämmelser (6997/2019*).

TILL SAMKOMMUNEN FÖR HELSINGFORS OCH NYLANDS SJUKVÅRDSDISTRIKT (HNS)

- Ställföreträdande för BJO Sarja konstaterade att det var nödvändigt att komplettera chefsöverläkarens anvisning så att det framgår hur man reserverar och ordnar platser för palliativ vård även i rusningssituationer (3110/2019*).

TILL HELSINGFORS STAD

- Enligt BJO Sakslin kan iakttagandet av de nuvarande anvisningarna och riktlinjerna vid behandlingen av begäran om information i praktiken leda till att personer som befinner sig i en mer marginaliserad ställning inte kan utöva sina rättigheter, varmed den grundlagsenliga rätten till oundgänglig försörjning och omsorg äventyras (239/2019*).

TILL POLISINRÄTTNINGEN I ÖSTRA FINLAND

- Enligt JO skulle det vara motiverat att göra en ny prövning av förutsättningarna för att inleda en förundersökning (6116/2019).

TILL JYVÄSKYLÄ REGIONALA HÄLSOVÅRDSCENTRAL

- BJO Sakslin delgav den regionala hälso- och vårdscentralen behovet av att precisera anvisningarna om arbetstagarnas vaccinationsskydd (6165/2019).

TILL FPA

- Enligt BJO Pölönen skulle en uttrycklig dokumentering av hälsouppgifterna som den sökande lämnar till terapeuten i ett rehabiliteringsärende hjälpa att bedöma om det är nödvändigt att lämna ut handlingarna på det sätt som avses i lagen (1003/2019*).
- BJO Pölönen ansåg att FPA aktivt bör sträva efter att korrigera följderna av den bristfälliga informationen vid kontrollen av årsinkomsten i samband med studiestödet och inte kräva att sökanden begär att ärendet behandlas på nytt vid följande års inkomstkontroll (3918/2020).

TILL ARBETSUTSKOTTET FÖR DIREKTIONEN FÖR HÖGSKOLORNAS EXAM-KONSORTIUM

- BJO Pölönen ansåg att universitetet borde utvärdera sin praxis för att ordna toalettbesök under tentamenstillfällena när ett elektroniskt tentamenstillfälle är det enda sättet att avlägga tentamen eller när det är fråga om specialarrangemang på grund av en skada eller sjukdom (3791/2019).

TILL JUSTITIEMINISTERIET

- JO Jämskeläinen framställde för ministeriet en bedömning av behovet av att eventuellt revidera lagstiftningen om teleövervakning med samtycke (3227/2019*).
- Enligt BJO Pölönen bör bestämmelserna om hämtningar till domstol och efterlysningar preciseras för att klargöra polisens roll antingen i lagstiftningen som gäller polisen eller i processlagarna (23/2017*).
- JO Jämskeläinen föreslog att ministeriet överväger om huruvida bestämmelserna i 7 kap. 15 § 2 mom. i tvångsmedelslagen borde förtydligas (784/2019*).
- JO Jämskeläinen anser att en ändring av ett förundersökningsbeslut handlar om på vilka grunder man kan ändra och vem som kan ändra undersökningsledarens beslut att inte utföra en förundersökning. JO föreslog att rättsläget kunde dock förtydligas om det skulle finnas tydligare bestämmelser om förmännens behörighet i förhållande till undersökningsledaren (1205/2019*).
- BJO Pölönen konstaterade att i fängelselagen finns ingen bestämmelse enligt vilken man på grund av en epidemi kan stänga en boendeavdelning under en längre tid och återkalla de funktioner som enligt lagen ska ordnas för fångarna. BJO fäste också uppmärksamhet vid bristerna i bestämmelserna om indragning av fängelsefritidsaktiviteter och andra funktioner (1887/2019*).
- JO Jämskeläinen bad ministeriet meddela om hur kommittén för rättigheter för personer med funktionsnedsättnings allmän-

na kommentar nr 1 (2014) om artikel 12 i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning har bedömts vid ministeriet och dess eventuella betydelse med tanke på den gällande förmyndarlagstiftningen (2012/2019*).

- JO Jämskeläinen föreslog att ministeriet överväger en tydligare språkreglering i fråga om konsumenttvisterna som behandlas i konsumenttvistenämnden (5987/2019*).
- JO Jämskeläinen föreslog att ministeriet ska i arbetsgruppen bereda en uppdatering av offentlighetslagen och bedöma frågor i anslutning till föregripande begäranden om handlingar (6094/2019*).
- JO Jämskeläinen ansåg att offentlighetslagen borde revideras. Han föreslog att ministeriet har skäl att överväga om en reform av grunderna för att sekretessbelägga förundersökningshandlingar bör beredas separat (579/2020*).
- BJO Sakslin ansåg att bedömningen av regleringsbehovet vid fotografering i ett ärende som gällde hälso- och sjukvården även innehöll beröringspunkter med utnyttjandet av yttrandefriheten och de brott som regleras i 24 kap. i strafflagen (1190/2020, se även framställningen till social- och hälsovårdsministeriet).
- JO Petri Jämskeläinen ansåg att det vore motiverat att föreskriva att förundersökning ska göras i brådskande ordning när målsäganden är ett barn under 18 år. Även bestämmelserna om åtalsprövning och domstolsbehandling i brottmål bör ses över på motsvarande sätt (5625/2020*).

TILL UNDERVISNINGS- OCH KULTURMINISTERIET

- BJO Pölönen föreslog att ministeriet bedömer om lagen om grundläggande utbildning bör preciseras så att det tydligt framgår att det är alla elevers rätt att avgiftsfritt få de tjänster och hjälpmedel som är en förutsättning för att de skall kunna delta i undervisningen. Det bör tydligt framgå att det är utbildningsansordnarens skyldighet att fatta beslut om dessa (4230/2019*).

TILL POLISINRÄTTNINGEN I ÖSTERBOTTEN

- JO Jääskeläinen ansåg att man vid bedömningen av behovet av att inleda en förundersökning noggrant bör pröva förutsättningarna för en förundersökning och tillse att förundersökningsbeslutet är tillräckligt motiverat. Enligt JO skulle det vara motiverat att göra en ny prövning av förutsättningarna för att inleda en förundersökning (6881/2019)

TILL INRIKESMINISTERIET

- JO Jääskeläinen ansåg att ministeriet borde överväga om förutsättningarna för polisens förebyggande verksamhet kunde utvecklas och föreslog att ministeriet ska pröva behoven att utveckla lagstiftningen (2186/2019*).
- JO Jääskeläinen föreslog att ministeriet överväger om det finns anledning att precisera regleringen om 2 kap. 10 § i polislagen (6314/2019*).
- JO Jääskeläinen föreslog att ministeriet överväger att ändra bestämmelserna om texterna på polisens tjänstekläder (6685/2019).

TILL SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSMINISTERIET

- BJO Sakslin konstaterade att det inte fanns enhetliga grunder för vården eller separata nationella vård-rekommendationer för behandling av akut försämring av smärtorna hos patienter med långvarig smärtsjukdom (5975/2019*).
- BJO Sakslin föreslog att ministeriet skulle inleda ett utredningsarbete för att förnya bestämmelserna om utlämnande av en avliden persons patientuppgifter så att bestämmelsen bättre än i nuläget beaktar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i enskilda situationer, dock så att den avlidnes integritet skyddas (3958/2019*).
- Enligt BJO Sakslin utläggning av uppgiften att behandla ett patientskadeärende innebar subdelegering av en offentlig förvaltnings-

uppgift, som inte är lagstadgad. BJO ansåg att Patientförsäkringscentralen och ministeriet utan dröjsmål ska vidta åtgärder (4557/2019).

- JO Jääskeläinen fäste uppmärksamhet vid att lagstiftningen om avgiften för uppehälle för personer med intellektuell funktionsnedsättning och den praxis som utformats utifrån den är svärbegriplig och tolkningsbar. JO delgav sitt förslag till ministeriet att beaktas i totalreformen av lagen om klientavgifter och lagstiftningen om funktionshinder (6749/2019*).
- BJO Sakslin ansåg att det nuvarande rättsläget i fråga om fotografering var problematiskt med tanke på tillgodoseendet av patienternas och personalens grundläggande fri- och rättigheter. BJO Sakslin bad ministeriet överväga eventuella erforderliga lagstiftningsåtgärder som tryggar yttrandefriheten och integritetsskyddet inom hälso- och sjukvårdsenheterna (1190/2020, se även framställning till justitieministeriet).
- BJO Sakslin konstaterade att lagen om smittsamma sjukdomar inte innehåller särskilda bestämmelser om rätten att inskränka en persons grundläggande fri- och rättigheter på annat sätt än i karantän- och isoleringssituationer och att man inte med stöd av 17 § i lagen om smittsamma sjukdomar kan meddela bindande besöksförbud i boendeenheter. BJO konstaterade att social- och hälsovårdsministeriets anvisningar till vårdinrättningar och boendeserviceenheter för äldre har varit felaktiga. BJO föreslog att social- och hälsovårdsministeriet utan dröjsmål inleder en noggrann beredning av ändringar i lagstiftningen (3232/2020*).
- BJO Sakslin föreslog att ministeriet vidtar åtgärder för att utreda om det är motiverat att komplettera lagstiftningen så att verksamhetsenheter inom hälso- och sjukvården ska anmäla en händelse som allvarligt äventyrat patientsäkerheten till tillsynsmyndigheterna inom hälso- och sjukvården (8066/2020).

TILL POLISSTYRELSEN

- JO föreslog att Polisstyrelsen och Nödcentralsverket överväger om det finns anledning att komplettera deras anvisningar om behandling av nödmeddelanden i anslutning till självmordshot (3109/2019*).
- JO Jääskeläinen föreslog att Polisstyrelsen ska överväga att utfärda anvisningar om användningen av paprikaspray och första hjälpen efter användningen (3986/2019*).
- JO Jääskeläinen föreslog att Polisstyrelsen överväger om det finns skäl att precisera Polisstyrelsens föreskrift om uniform. Polisstyrelsen ska också bedöma om regleringen på lägre nivå än lag är förenlig med polislagen och grundlagen och Polisstyrelsen ska delge inrikesministeriet sina eventuella iakttagelser (923/2020*).
- JO Jääskeläinen bad Polisstyrelsen att överväga om polisens anvisningar bör kompletteras med anvisningar om anmälningsskyldigheten enligt 25 § i äldre-omsorgslagen (4712/2020*).

TILL TAMMERFORS STAD

- BJO Sakslin konstaterade att staden bör tillse att substitutionsbehandlingarna som den köper är ändamålsenliga samt att personalresurserna är tillräckliga i förhållande till antalet klienter och substitutionsbehandlingarnas svårighetsgrad (877/2019*).

TILL ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET

- Enligt BJO Pölönen finns det behov att förtydliga vilka rättsmedel som finns tillgängliga när uppgifterna för ett aktiebolag avförs ur handelsregistret (1737/2019*).
- BJO Pölönen fäste uppmärksamhet vid ett eventuellt behov av att reglera minderårigas och andra omyndiga personers rätt att idka näringsverksamhet och förutsättningarna för detta, samt deras rätt att göra en anmälan till handelsregistret (5025/2019*).

TILL RIKSFOGDEÄMBETET

- Enligt BJO Pölönen är utmätningssmannen skyldig att tillse att köparkandidaterna behandlas jämlikt när en öppen försäljning av en utmätt fastighet ordnas på en internetauktion (1674/2019*).

TILL SKATTEFÖRVALTNINGEN

- BJO Sakslin begärde att Skatteförvaltningen på grund av lagstridiga försummelser vid handläggningen av ett dödsbos ansökan om förskottsskatt ytterligare skulle överväga om den klagande borde ersättas för dessa påföljder som berodde på Skatteförvaltningens egen försummelse (5372/2019*).

TILL STUDENTEXAMENSNÄMNDEN

- Ställföreträdande för BJO Sarja ansåg att likabehandlingen av personer med funktionsnedsättning bör tryggas i arrangemangen för studentexamen. Han föreslog för studentexamensnämnden att anvisningarna ska vidareutvecklas så att utbudet av metoder för rimliga anpassningar inte i onödan begränsas på förhand. (2356/2019*).

Inspektioner

#) = oanmäld inspektion

* = inspektionsprotokoll (på finska) på JO:s webbplats

ÅKLAGARVÄSENDET

- 17.9.2020 Västra Finlands åklagardistrikt, Vasa verksamhetsställe – dokumentgranskning (4569/2020)
- 19.11.2020 Norra Finlands åklagardistrikt, Rovaniemi verksamhetsställe – dokumentgranskning (3188/2020)

POLISFÖRVALTNINGEN

- 2.3.2020 Polisfängelset i Böle polisstation (1706/2020)
- 9.3.2020 Polisstyrelsen, Vitja-projektet (1750/2020)
- 3.11.2020 Polisinrättningen i Lappland (2957/2020*)
- 3.11.2020 Polisinrättningen i Lappland, hemliga tvångsmedel och hemligt inhämtande av information - dokumentgranskning (4722/2020)
- 1.12.2020 Polisinrättningen i Österbotten (4602/2020*)

FÖRSVARSMAKTEN OCH GRÄNSBEVAKNINGSVÄSENDET

- 14.10.2020 Huvudstaben, hemligt inhämtande av information och underrättelseverksamhet (6719/2020)

BROTTPÅFÖLJDSBRANSCHEN

- 24.2.2020 Brottpåföljdsmyndighetens centralförvaltningsenhet (1039/2020)
- 27.2.2020 Justitieministeriet, Avdelningen för kriminalpolitik och straffrätt (1040/2020)

SOCIALVÅRD/BARN

- 12.-14.2.2020 Sairila skolhem#), Mikkeli (883/2020*)

SOCIALVÅRD/PERSONER MED FUNKTIONSNEDSÄTTNINGEN

- 1.6.2020 Helsingfors Diakonissanstalt stiftelse, Rinnehemmet – dokumentgranskning, samrådsmöte per telefon (3649/2020)
- 1.6.2020 Vaalijala samkommun – dokumentgranskning, samrådsmöte per telefon (3650/2020)
- 1.6.2020 Verksamhetsområdet för socialtjänster inom Satakunta sjukvårdsdistrikts samkommun, institutions- och boendeservicen för personer med funktionsnedsättning samt Antinkartano rehabiliteringscenter – dokumentgranskning, samrådsmöte per telefon (3651/2020)
- 1.6.2020 Loppi kommun, boendeservicen för personer med intellektuell funktionsnedsättning och boendeenheten för personer med intellektuell funktionsnedsättning Pajukoti – dokumentgranskning, samrådsmöte per telefon (3652/2020)
- 1.6.2020 Validia Oy:s boendeservice, Validia-huset i Lahtis – dokumentgranskning, samrådsmöte per telefon (3654/2020)
- 22.6.2020 Jakobstads stad, institutions- och boendeservice för personer med intellektuell funktionsnedsättning – dokumentgranskning, samrådsmöte per telefon (3653/2020)

SOCIALVÅRD/ÄLDRE

- 11.3.2020 Siun sote, Koivupiha#), Joensuu (1760/2020*)
- 11.3.2020 Hoitokoti Annala Oy#), Kesälahti (1823/2020*)
- 11.3.2020 Annalakodit Oy#), Kesälahti (1824/2020)
- 9.10.2020 Siun sote, tjänster för äldre personer – distansinspektion, samrådsmöte per telefon (1389/2020*)
- 5.10.2020 Siun sote, Koivupiha#), Joensuu – efterföljande inspektion via distansförbindelse (1760/2020*)
- 19.11.2020 Hoitokoti Annala Oy#), Kesälahti – efterföljande inspektion via distansförbindelse (1823/2020*)
- 19.11.2020 Annalakodit Oy#), Kesälahti – efterföljande inspektion via distansförbindelse (1824/2020*)

SOCIALFÖRSÄKRING

- 10.9.2020 Fpa, samarbetsmöte (5975/2020)

ÖVRIGA INSPEKTIONSOBJEKT

- 5.3.2020 NTM-centralen i Birkaland, ansvarsområdet miljö och naturresurser (1442/2020)
- 9.3.2020 NTM-centralen i Nyland, ansvarsområdet miljö och naturresurser (1443/2020)
- 5.11.2020 NTM-centralen i Lappland, ansvarsområdet miljö och naturresurser (1445/2020)

Personalen vid riksdagens justitieombudsmans kansli

KANSLICHEF

Romanov Päivi, JuK, VH
Länsisyrjä Riitta, JuK, VH (tf från 10.11)

REFERENDARIERÅD

Eteläpää Mikko, JuK, VH
Haapamäki Juha, JuK, VH
Hirvonen Jarmo, JuK, VH
Hännikäinen Erkki, JuK
Kurki-Suonio Kirsti, JD
Lindström Ulla-Maija, JuK
Länsisyrjä Riitta, JuK, VH (tjänstledig från 10.11)
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
Suhonen Iisa, JL, VH
Tanttinen-Laakkonen Kaija, JuK
Verronen Minna, JuK, VH

ÄLDRE JO-SEKRETERARE

Arjola-Sarja Terhi, JuK, VH
Burrell Riitta, JD (från 1.7)
Castrén Elina, JM, VH (tf till 29.2)
Holman Kristian, JM, AVM
Hämeen-Anttila Lotta, PM, JM
Ilkka Anne, JuK, VH (från 1.12)
Jackson Riikka, JM (tjänstledig 30.1–8.12)
Judström Marja-Liisa, JuK, VH (tf till 31.3)
Ketola Minna, JM, VH
Koli Johanna, PM (från 22.6)
Konttinen Juha-Pekka, JuK
Laurila Heidi, JuK, VH
Lehtikangas Kaisu YTM
(tf till 30.4 och 1.–30.6)
Pihlajisto Päivi, JuK, VH

Skottman-Kivelä Piatta, JuK, VH
(tjänstledig 1.3–31.5)
Tamminen Mirja, JuK, VH
Toivola Jouni, JuK (till 24.5)
Vartia Matti, JuK, VH
Wirta Pia, JuK, VH (från 1.6)
Wähä Susanna, AVM

JO-SEKRETERARE

Ilkka Anne, JuK, VH (tf 1.9–30.11)
Karjalainen-Michael Heli, JM (tf 7.1–8.12)
Kouros Kristiina JuK (tf från 1.3)
Saukonoja Päivi JL, VH (tf från 1.11)

RÅDGVANDE JURISTER

Romakkaniemi Jaana, JuK, VH
Wirta Pia JuK, VH (till 31.5)

INFORMATÖR

Dahl Citha, FM

IT-EXPERT

Madetoja Janne, AVM

INSPEKTÖRER

Fagerholm Peter, AVM
Finnberg Annika, AVM (tf till 31.1)
Laakso Reima (tjänstledig till 31.1)

NOTARIER

Frantti, Sanna-Kaisa
Koli Johanna, PM (tf till 31.3)
Koskiniemi Taru, FN
Lehtikangas Kaisu, SVM
(tjänstledig från 30.4 och 1.–30.6)
Tuominen Eeva-Maria, AVM, VN
Tuominen Riina, AVM

FÖRVALTNINGSSEKRETERARE

Einola, Eija

REGISTRATOR

Kataja Helena

BITRÄDANDE REGISTRATOR

Forsell Anu

AVDELNINGSEKRETERARE

Ahola Päivi (till 31.12)
Rautala Matti (tf från 1.9)
Stern Mervi

ÄRENDEHANTERINGSSEKRETERARE

Tapio Anna-Liisa (tf från 15.8)
Palmén Taneli, HuK, FM (från 1.10)

ASSISTENT FÖR INTERNATIONELLA ÄRENDEN

Mäkinen Tiina, HuK

BYRÅSEKRETERARE

Haapaniemi Minna
Hellgren Johanna
Holappa Sari
Kaukolinna Mikko
Keinänen Krissu
Salminen Virpi

Personalen vid Människorättscentret

DIREKTÖR

Rautio Sirpa, JuK, VH

SAKKUNNIGA

Ahola Sanna, JuK
Joronen Mikko, PM
Kouros Kristiina, JuK (tjänstledig från 1.3)
Leikas Leena, JuK, VH
Villa Susan, SVM

BITRÄDANDE SAKKUNNIGA

Kupiainen Emmi LL.M, LL.B (tf från 11.5)

ASSISTENT

Huhta Katariina (från 24.4)

Statistiska uppgifter om justitieombudsmannens verksamhet år 2020

BEHANDLADE LAGLIGHETSÖVERVAKNINGSSÄRENDEN ÅR 2020

Behandlade laglighetsövervakningsärenden 8 985

Ärenden som anhängiggjorts år 2020 7 241

- klagomål till justitieombudsmannen	6 962
- ärenden som överförts från justitiekanslern	97
- egna initiativ	66
- begärda utlåtanden och sakkunniguppdrag	116

Ärenden som överförts från föregående år 1 913

Avgjorda ärenden 7 212

Klagomål 6 982

Egna initiativ 78

Begärda utlåtanden och sakkunniguppdrag 107

Ärenden som överförts till följande år 977

Övriga behandlade ärenden 1 108

Inspektioner 28

Kansliets förvaltningsärenden 1048

Internationella ärenden 32

DE AVGJORDA ÄRENDENA MYNDIGHETSVIS

Klagomål

7 027

Socialvård	1 161
Polisen	871
Hälsa- och sjukvård	759
Socialförsäkring	444
Brottspåföljdsbranschen	397
Arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde	355
Undervisnings- och kultur- ministeriets förvaltningsområde	351
De högsta statsorganen	340
Kommunalförvaltning	239
Utsökning	236
Rättskipning	228
Miljöministeriets förvaltningsområde	181
Beskattnings	172
Kommunikationsministeriets förvaltningsområde	171
Utlännings- och medborgarskapsärenden	144
Intressebevakning	102
Åklagare	96
Försvarsministeriets förvaltningsområde	95
Jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde	79
Justitieministeriets förvaltningsområde	74
Inrikesministeriets förvaltningsområde	40
Finansministeriets förvaltningsområde	36
Tullen	12
Utrikesministeriets förvaltningsområde	12
Privata aktörer	2
Övriga förvaltningsområden	430

DE AVGJORDA ÄRENDENA MYNDIGHETSVIS

Egna initiativ

78

Socialvård	17
Hälso- och sjukvård	12
Polisen	10
Brottspåföljdsbranschen	9
Kommunikationsministeriets förvaltningsområde	8
Kommunalförvaltning	4
Socialförsäkring	3
Undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde	2
Åklagare	2
Justitieministeriets förvaltningsområde	1
Försvarsministeriets förvaltningsområde	1
Inrikesministeriets förvaltningsområde	1
Beskattnings	1
Utrikesministeriets förvaltningsområde	1
De högsta statsorganen	1
Övriga förvaltningsområden	1

Avgjorda ärenden sammanlagt

7 105

ÅTGÄRDER FÖRANLEDDA AV AVGJORDA ÄRENDEN ÅR 2020

Klagomål 7 027

Avgöranden som föranlett åtgärder 963

- åtal	-
- bedömning av förundersöknings behov	2
- anmärkning	49
- uppfattning	680
- kritisk	423
- vägledande	257
- framställning	54
- om rättelse av fel eller missförhållanden	9
- om utveckling av bestämmelser eller föreskrifter	26
- om gottgörelse för kränkning	17
- medling	2
- rättelse under behandlingstiden	28
- annan åtgärd	150

Ärenden föranledde inte åtgärder, eftersom 3 161

- inget felaktigt förfarande konstateras	215
- ingen anledning	2 946
- att misstänka lagstridigt eller felaktigt förfarande	1 678
- för justitieombudsmannen att vidta åtgärder	1 268

Klagomålet prövades inte, eftersom 2 903

- det inte hörde till justitieombudsmannens behörighet	270
- det var anhängigt hos en behörig myndighet eller möjligheten att överklaga inte hade utnyttjats	1 034
- det inte hade individualiserats	550
- det överfördes till justitiekanslern	45
- det överfördes till riksåklagaren	6
- det överfördes till regionförvaltningsverket	76
- det överfördes till NTM-centralen	1
- det överfördes till någon annan myndighet	133
- över två år hade förflutit från händelsen	161
- det föreföll på någon annan grund	48
- inget svar	124
- svar utan åtgärder	455

ÅTGÄRDER FÖRANLEDDA AV AVGJORDA ÄRENDEN

Egna initiativ 78

Avgöranden som föranlett åtgärder 60

- åtal	-
- bedömning av förundersöknings behov	-
- anmärkning	2
- uppfattning	38
- kritisk	14
- vägledande	24
- framställning	7
- om rättelse av fel eller missförhållanden	1
- om utveckling av bestämmelser eller föreskrifter	5
- om gottgörelse för kränkning	1
- om medling	-
- annan åtgärd	10
- rättelser under behandlingstiden	3

Ärenden föranledde inte åtgärder, eftersom 12

- inget felaktigt förfarande konstateras	-
- ingen anledning	12
- att misstänka lagstridigt eller felaktigt förfarande	1
- för justitieombudsmannen att vidta åtgärder	11

Eget initiativ prövades inte, eftersom 6

- det föreföll på någon annan grund	1
- inget svar	5

DE INKOMNA KLAGOMÅLEN MYNDIGHETSVIS

Socialvård	1 196
Polisen	852
Hälso- och sjukvård	802
Undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde	466
Socialförsäkring	383
Brottspåföljdsbranschen	377
Arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde	369
De högsta statsorganen	328
Rättskipning	254
Kommunalförvaltning	239
Utsökning	224
Miljöministeriets förvaltningsområde	160
Beskattning	157
Kommunikationsministeriets förvaltningsområde	149
Utlännings- och medborgarskapsärenden	126
Intressebevakning	102
Försvarsministeriets förvaltningsområde	100
Justitieministeriets förvaltningsområde	96
Åklagare	95
Jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde	62
Finansministeriets förvaltningsområde	49
Inrikesministeriets förvaltningsområde	34
Tullen	19
Utrikesministeriets förvaltningsområde	11
Privata aktörer	1
Övriga förvaltningsområden	408

Sakregister om avgöranden

A

anhållande 242
 anmälningsskyldighet 216, 251, 345–346, 387
 anmärkningar 79, 81, 83, 359
 anvisningar 87, 182, 193, 252, 313
 arbetarskydd 176, 190, 221, 305, 308, 367
 arbetskraftstjänster 176, 190, 305, 367, 411
 arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte 367
 asylsökande 182, 189, 299–300, 335
 auktion 293
 avgifter 84, 181, 232, 292–293
 avtal 295, 416

B

barn 78–79, 84, 86, 173, 175, 177–178, 183–185,
 209, 217, 223, 242, 246–247, 283, 285–287, 305,
 307, 323–339, 377–378, 419
 barnskydd 79, 173, 177–178, 183, 209, 304–305,
 333–339, 419
 barnskyddsanmälningar 337
 barnskyddsanstalter 79, 333–335
 befogenhet 294–295, 389, 417
 befolkningsdatasystem 293
 begränsning av förundersökningen 235, 245
 begränsning av kontakter 87, 333–335
 begränsning av rörelsefriheten 193, 204
 begränsningsåtgärder 86–87, 173, 305, 326, 333–335
 begäran om handlingar 248–249, 292, 312, 371, 379,
 412, 415
 beskattning 180, 189, 260, 387, 391–397, 419
 beslut 178, 182, 223, 229–230, 247, 287, 334, 367, 378,
 381, 400, 419
 beslutsfattande 78–79, 81–82, 86, 184, 283–284,
 307, 333–334, 378, 400
 besök 174, 211, 213–215, 283, 285–287
 betalningsförbindelser 179, 305, 307
 beväringar 329–330
 bibliotekstjänster 223
 boende 335, 373, 400–401
 boendeservice 81–82, 215–217, 347–348
 boplatser 174
 brevhemlighet 193, 286–287
 brevväxling 193, 286

brottsanmälningar 188, 236, 245
 brådiskande placering 177, 304, 333, 335
 buller 367
 byggande 400, 406
 bygglov 400

C

COVID-19 193–194, 203–205, 208, 210–212, 214,
 216–217, 220, 223–224, 287, 346

D

dagordning 281, 287
 dagverksamhet 217
 dataskydd 184–185, 338, 364, 408, 411–412
 datasystem 184, 230, 408
 datasäkerhet 245
 delgivande 184, 293, 334, 384, 412
 demonstrationer 251
 digitalisering 385
 disciplinförfarande 282–284
 diskriminering 191–192, 247, 258, 384
 dispositionsmedel 357
 djurskydd 406
 domare 229
 dröjsmål 79, 86, 176, 181, 188, 232, 309, 360, 367, 394
 dödsbon 291, 293
 dödsfall 280, 327, 346

E

eftervård 335
 elektronisk ärendehantering 383, 385, 412
 elever 378
 elevvård 223
 e-post 287, 338, 383
 ersättningar 177, 229, 304
 EU-rätten 338–339, 417, 419–420
 examina 86, 190, 192

F

fasthållning 242, 333
 fastigheter 294–295
 fastighetsskatt 186
 felbehandlingar 312

flygtrafik 371
 fotografering 311, 316
 frihetsberövande 241
 fullmakt 359
 fångar 85, 190, 193, 230, 280–288, 327–329, 411
 fängsel 283–284
 färdtjänster 82–83, 175
 föreningsfrihet 419
 förflyttning 283
 förfrågan 176, 329, 360, 367, 371
 förhör 242, 246–247
 församlingsfrihet 194, 203
 förskoleundervisning 185
 försörjning 307
 förtroendeskydd 181, 184, 357
 förundersökning 188, 245–249, 283, 335
 förundersökningssamarbete 245, 249
 förvaltningsklagan 416
 förvaltningstvång 401
 föräldraskap 183

G

god förvaltning 175, 183, 223, 287, 378–379, 381–383, 396
 god intressebevakningssed 357
 gottgörelse 179, 181–182, 305, 307, 356
 granskning 283, 285–288, 323
 gripande 193, 231, 242, 244, 250
 grundläggande fri- och rättigheter 175, 193, 223–224, 252, 378–379
 grundläggande utbildning 175, 185, 223, 246–247, 333, 377–378
 gränsbevakning 193, 205, 260, 417

H

handikappbidrag 86, 184, 195, 364
 handikappservice 78–82, 84–86, 217
 handlingar 248, 335, 360
 handläggningstid 86, 176, 181, 188, 190, 221, 246–247, 299, 309, 363, 367, 419
 handräckning 231, 242, 244
 hemfrid 244
 hemvård 216, 347
 hjälpmedel 82, 86–87, 195, 313, 364
 husrannsakan 242–244
 huvudmannens intresse 181, 356–357
 hyror 294
 häktning 229

hälsa 87, 179, 185, 210, 242, 281, 288, 316, 322–323, 326, 328–330, 346
 högskolor 379, 383
 hörande 282–283, 333–335

I

indrivning 291–292
 information 185, 223, 229–230, 381, 383–384, 416
 innehav 283–284
 inomhusluft 281
 inspelning 328
 integritetsskydd 283, 285–287, 364–365
 Internet 223, 287
 intressebevakning 181, 231, 356–360
 isolering 173, 213, 281, 283–284, 305, 329

J

jour 316, 348
 jämlikhet 86–87, 174, 191–192, 214–215, 223, 280, 367, 377, 383–384
 jäv 322

K

kameraövervakning 409
 klagomål 179, 322, 400
 klientplaner 78, 81, 212, 333
 kläder 242
 konkurs 293
 konsumenter 381
 kontakter 183, 209, 336
 kroppsbesiktning 283–284
 kroppsvisitation 283, 285–287
 kultur 334–335
 kundtjänst 220, 293, 309, 363–365, 384, 389
 kvarstad 228
 kyrka 411–412
 körkort 223, 324

L

laglighetsprincipen 195, 294, 389
 larm 193, 252
 ledighet 324
 livsmedelssäkerhet 242
 luftfart 419
 läkarutlåtanden 324, 329, 363
 läkemedel 179, 181, 242, 288, 305–307, 327
 löner 232, 283

M

maktbruk 242, 299, 333
 markanvändning 400
 mat 223, 288
 medbestämmande 420
 medborgarskap 208
 medhjälpare 232, 378
 medicinsk rehabilitering 87, 313
 medling 183
 mentalhälsa 86–87, 244, 280, 326, 348
 mervärdesskatt 394
 militärtjänst 257
 miljöskydd 367, 400–401
 miljötillstånd 402
 minderåriga 194, 294, 335
 missbrukarvård 333, 335
 motivering 282, 367
 muntlig behandling 229
 myndighetssamarbete 251, 345
 mänskliga rättigheter 339, 419

N

namn 293, 382
 narkotika 243
 narkotikatest 285, 325
 noggrannhet 176, 182, 193, 252, 292–293, 367
 näringsfrihet 194, 294
 närståendevård 79, 83

O

observation 283
 offentlig förvaltningsuppgift 293, 295, 313, 383
 offentliga avgifter 292
 offentlighet 230, 248, 378, 379, 381, 412, 415
 olycksfallsförsäkring 363
 omhändertagande 173, 177, 304, 305, 333–335
 ordningsbot 384
 oöverbakat besök 282–285, 287

P

parkeringsövervakning 373
 patienter 315, 328
 patientjournaler 312, 316, 327–328, 337, 385
 patientskador 313
 patientsäkerhet 312
 periodisering 307
 permission 282, 285

personer med funktionsnedsättning 78–87, 174, 192, 195, 211–217, 244, 313, 326, 333, 335, 338, 347, 359, 364, 379, 416
 personlig assistent 81–82, 84, 217
 personuppgifter 194, 247, 364–395
 placering 177, 281–283, 285, 305, 335
 planen för strafftiden 282, 286
 planläggning 400
 polisfängelser 241–242
 polisundersökning 247, 250, 335
 post 193, 286, 408
 prehospital akutsjukvård 193, 252, 348
 preskription 189, 247, 250
 privat placering av barn 177, 304–305
 privata tjänsteproducenter 173, 183, 291, 305, 333–335
 processledning 229
 protokoll 372

R

rannsaktionsfängelse 280, 283, 285–287
 register 175, 194, 195, 294, 315, 378, 384, 408, 412
 rehabilitering 86, 195, 364
 religionsfrihet 377, 411
 resurser 188, 190–192, 212, 247, 280, 287, 367, 384
 revision 360
 rimliga anpassningar 86, 192, 379
 rådgivning 82, 181, 291, 360, 363, 383, 389
 rätt till information 335, 359, 384, 406, 415
 rättegång 229, 400
 rättelser 181, 292, 419
 rättshjälp 182
 rättsskydd 178, 185, 378
 rättsskyddsmetoder 83, 182, 195, 294
 rörelsefrihet 194, 203, 217

S

sakfel 195, 282, 294
 samiskhet 406
 samtycke 336, 338
 sanitära olägenheter 330, 400–401
 sekretess 229, 248, 285, 308, 337, 367, 372, 379, 411
 serviceprincip 360, 381, 383
 självbestämmanderätt 174, 211, 215
 skadestånd 307
 skogar 400
 skuldrådgivning 291–292
 skydd för familjelivet 174, 211, 215

slutna anstalter 295
 småbarnspedagogik 86, 185, 191–192, 384, 411
 specialomsorg 80–81, 217
 specialomsorgsprogram 80–81
 språk 185, 191, 192, 223, 334–335, 337, 381–385
 språkbruk 223
 spårbunden trafik 260
 spärrmarkeringar 315
 studerande 287, 367, 379
 särskild omsorg 79

T

tagande i förvar 193, 205, 231, 242, 244
 tandvård 216, 347
 telefonsamtal 286
 telefontjänster 186
 televisions- och radioverksamhet 174, 281
 teleövervakning 270
 tidsfrist 229
 tillgänglighet 87, 186, 294
 tillstånd 287
 tillståndsförfarande 379
 tjänstebrott 236, 245, 294
 tjänster 416
 tjänstetecken 251, 381
 tobaksprodukter 283–284
 tolkning 85, 334, 335
 trafik 185, 383
 trafikförsäkring 363
 trafikövervakning 194, 247
 transport 280, 327
 trestegsstöd 378
 tullövervakning 260
 tvångsmedel 229, 336
 tystnadsplikt 285

U

umgängesrätt 337
 undantagsförhållanden 174, 176, 185, 193, 204, 209–211, 213–217, 221, 223–224, 288, 335, 346, 400
 undantagslov 400
 undersökningsledare 245, 249–250
 uppehållstillstånd 335
 upphandling 369
 uppträdande 242, 284, 287–288
 utbildning 86, 190, 192, 411
 utkomststöd 179, 184, 210, 305–309
 utlåtanden 400

utlänningar 189, 298–300, 335
 utmätning 292–293
 utomhusvistelse 286–287
 utsökning 292–293
 utvecklingsstörning 79–81, 83–84, 217
 utvisning 298–299

V

vaccinering 329–330
 val 87
 valet av hyresgäster 373
 varningar 421
 verkställighet 82, 230, 307
 vård 81, 217, 318–319, 324, 326, 344, 346
 vård oberoende av vilja 86–87, 244, 318–319, 321, 326
 vård utom hemmet 79, 173, 183, 209, 305, 333–336
 vårdartiklar 314
 vårdbeslut 217, 326
 vårdnadshavare 177, 183–184, 194, 294, 304, 338
 värnplikt 257–258, 411

W

webbtjänster 383, 416

Y

yrkesbildade personer inom hälso- och sjukvård 258, 316, 326
 yrkesbildade personer inom socialvård 79, 337–338
 yttrandefrihet 311, 421

Å

åtalsprövning 236, 245–246
 åtalsrätt 188–189
 återupplivning 193, 252

Ä

äldre personer 82, 174, 210–216, 326, 344, 346–347, 384
 äldreomsorg 174, 211, 212, 215–216, 251, 344–345, 347, 384
 ändamålsenlighet 416
 ändringssökande 175, 178, 182, 185, 189, 283, 392, 400

Ö

öppna anstalter 285
 översättning 381
 övervakat besök 282, 287, 337
 övervakning 84, 312, 314, 400, 402



RIKSDAGENS JUSTITIEOMBUDSMAN

00102 Riksdagen

TELEFON 09-4321

TELEFAX 09-432 2268

ombudsman@riksdagen.fi

www.ombudsman.fi