



RIKSDAGENS
JUSTITIEOMBUDSMANS
BERÄTTELSE
ÅR
2017



RIKSDAGENS JUSTITIEOMBUDSMAN

RIKSDAGENS
JUSTITIEOMBUDSMANS
BERÄTTELSE
ÅR
2017

ISSN 0356-3006

Tryckeri: Juvenes Print – Suomen yliopistopaino Oy, Tammerfors 2018

Brytning: Päivi Ahola

Till riksdagen

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

Undertecknad, juris doktor, viceshäradshövding *Petri Jääskeläinen* har fungerat som riksdagens justitieombudsman. Min mandatperiod sträckte sig 1.1.2014–31.12.2017 (därefter 1.1.2018–31.12.2021). Uppdraget som biträdande justitieombudsmän har handhats av juris doktor *Jussi Pajujoja* (1.10.2013–30.9.2017), juris licentiat *Maija Sakslin* (1.4.2014–31.3.2018, därefter 1.4.2018–31.3.2022) och juris doktor *Pasi Pölönen* (1.10.2017–30.9.2021). Pölönen har före 30.9.2017 fungerat som ställföreträdare för de biträdande justitieombudsmännen i sammanlagt 52 dagar.

Till ställföreträdare för de biträdande justitieombudsmännen har valts juris licentiat, referendarierådet *Mikko Sarja* för mandatperioden 1.10.2017–30.9.2021. Under verksamhetsåret har Sarja skött denna uppgift i sammanlagt 9 dagar.

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

Verksamhetsberättelsen innehåller anföranden av justitieombudsmannen och biträdande justitieombudsmän, en allmän översikt över justitieombudsmannainstitutionen under år 2017 samt avsnitt som gäller tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna och laglighetskontrollen inom olika sektorer.

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

I enlighet med 109 § 2 mom. i grundlagen överlämnar jag vördsamt till riksdagen berättelsen över justitieombudsmannens verksamhet år 2017.

Helsingfors den 29 mars 2018

Justitieombudsman *Petri Jääskeläinen*

Kanslichef *Päivi Romanov*

INNEHÅLL

Till riksdagen	3
1 Justitieombudsmännen har ordet	18
Petri Jääskeläinen	20
Problem i tillgodoseendet och genomförandet av offentlighetsprincipen	20
Maija Sakslin	27
Övervakning av övervakningen	27
Pasi Pölönen	33
Justitieombudsmannens framställningar för att utveckla lagstiftningen	33
2 JO-institutionen år 2017	38
2.1 Översikt av institutionen	40
2.2 Värderingar och målsättningarna för JO:s kansli	42
2.3 Verksamhetsformer och tyngdpunktsområden	44
2.3.1 Ett års behandlingstid	44
2.3.2 Klagomål och övriga ärenden gällande laglighetskontroll	46
2.3.3 Åtgärder	48
2.3.4 Inspektioner	51
2.4 Finlands nationella människorättsinstitution	52
2.4.1 Människorättsinstitutionens A-status	52
2.4.2 Människorättsinstitutionens verksamhetsstrategi	52
2.5 Justitieombudsmannens specialuppgifter som baserar sig på FN:s konventioner	54
2.6 Nationellt och internationellt samarbete	55
2.6.1 Nationella händelser	55
2.6.2 Internationella kontakter	56
<i>Internationella gäster</i>	56
2.6.3 JO-skulpturen	57
2.7 Serviceverksamhet	59
2.7.1 Kundservice	59
2.7.2 Kommunikation	59
2.7.3 Kansli och personal	59
2.7.4 Kansliets ekonomi	60

3	De grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna	62
3.1	JO:s mandat i fråga om de grundläggande och mänskliga rättigheterna	64
3.2	Människorättscentret	66
3.2.1	Människorättsdelegationen	66
3.2.2	Verksamheten 2017	66
	<i>Fostran och utbildning i grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter</i>	67
	<i>Information och evenemang</i>	67
	<i>Publikationer, initiativ och utlåtanden</i>	67
	<i>Uppföljning av hur de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses</i>	67
	<i>Uppföljning av genomförandet av internationella konventioner om mänskliga rättigheter</i>	68
	<i>Universell periodisk granskning (UPR)</i>	68
	<i>Främjande och övervakning av genomförandet av FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning</i>	68
	<i>Delaktighet och Människorättskommittén för personer med funktionsnedsättning</i>	69
3.3	Rättigheter för personer med funktionsnedsättning	70
3.3.1	Specialuppdraget avseende skyddet av rättigheterna för personer med funktionsnedsättning	70
3.3.2	Uppgifterna som nationell mekanism	70
	<i>Justitieombudsmannen</i>	70
	<i>Människorättscentret</i>	71
	<i>Funktionsnedsättningsgruppen</i>	72
	<i>Internationellt samarbete</i>	73
3.3.3	Verksamhetsmiljö och aktuella lagstiftningsprojekt	74
	<i>Utlåtande</i>	75
3.3.4	Laglighetsövervakning	76
	<i>Klagomål och egna initiativ</i>	76
	<i>Inspektionsbesök</i>	77
	<i>Inspektionsobservationer om tillgänglighet och främjande av delaktigheten</i>	77
3.3.5	Avgöranden	83
	<i>Socialvård</i>	83
	<i>Socialförsäkring</i>	88
	<i>Hälso- och sjukvård</i>	89
	<i>Utbildning</i>	89
	<i>Brottspåföljdsbranschen</i>	90
3.4	Nationell förebyggande mekanism mot tortyr	92
3.4.1	Justitieombudsmannens uppgift som nationellt besöksorgan	92
3.4.2	Verksamhetsmodell	94
3.4.3	Information om verksamheten	95
3.4.4	Fostran i grundläggande och mänskliga rättigheter	95
3.4.5	Samarbete med olika aktörer	95

3.4.6	Internationellt samarbete	97
	<i>Underkommittén till kommittén mot tortyr</i>	97
	<i>Nordiskt samarbete</i>	97
	<i>Samarbete mellan de nationella besöksorganen i EU:s medlemsstater</i>	97
	<i>Övrigt samarbete</i>	97
3.4.7	Utbildning	98
3.4.8	Annan verksamhet	99
	<i>Utlåtanden</i>	99
	<i>Ärenden som utreddes på eget initiativ</i>	99
	<i>Avgöranden i ärenden som utretts på eget initiativ</i>	99
	<i>Lagstiftningsförslag</i>	102
	<i>Framställningar om gottgörelse</i>	102
3.4.9	Inspektionsverksamhet	103
3.4.10	Polisens förvaringslokaler	105
3.4.11	Försvarmaktens, Gränsbevakningsväsendets och Tullens förvaringslokaler	107
3.4.12	Brottspåföljdsmyndigheten	108
	<i>Tillsyn över S:t Michels fängelse</i>	109
	<i>Inspektion av förvaringslokalerna för frihetsberövade och transporter av frihetsberövade vid Helsingfors tingsrätt</i>	109
3.4.13	Utlänningsärenden	110
	<i>Förvarsenheten i Joutseno</i>	110
	<i>Förvarsenheten i Krämertsskog</i>	111
3.4.14	Enheter inom socialvården för barn	112
3.4.15	Enheter för de äldre inom socialvården	114
3.4.16	Andra inspektionsobjekt inom socialvården	116
3.4.17	Boendeenheter för personer med utvecklingsstörning eller funktionsnedsättning	116
3.4.18	Hälso- och sjukvård	118
	<i>Säkerhetsrum vid akutmottagningar</i>	120
	<i>Hälso- och sjukvården för fångar</i>	120
	<i>Tillnyktringsstationer</i>	121
3.5	Bristerna i tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna	122
3.5.1	Tio centrala problem för de grundläggande och mänskliga rättigheterna i Finland	123
	<i>Brister i äldrengars förhållanden och i hur de bemöts</i>	123
	<i>Brister i barnskyddet</i>	123
	<i>Brister i tillgodoseendet av rättigheter för personer med funktionsnedsättning</i>	124
	<i>Förfaranden inom anstaltsvården som kränker självbestämmanderätten</i>	124
	<i>Brister i rättshjälp för utlänningar och s.k. papperslösa personers otrygghet</i>	124
	<i>Dåliga förhållanden och brister i behandlingen av fångar och häktade personer</i>	125
	<i>Brister i tillgången till och lagstiftningen för hälso- och sjukvårdstjänster</i>	125
	<i>Brister i studiemiljön och beslutsfattandet</i>	125
	<i>Långa behandlingstider i rättsprocesser och brister avseende domstolars strukturellt oberoende ställning</i>	126
	<i>Kränkningar av de grundläggande och mänskliga rättigheterna förebyggs och gottgörs inte i tillräcklig grad</i>	126
3.5.2	Exempel på positiv utveckling	126

3.6	JO:s framställningar om gottgörelse och ärenden vilka lett till uppgörelse i godo	127
3.6.1	Framställningar om gottgörelse	128
	<i>Rätten till personlig frihet och integritet</i>	128
	<i>Skydd av privatliv, personuppgifter och hemfrid</i>	129
	<i>Rätt till social trygghet</i>	130
	<i>Rättsskydd</i>	131
3.6.2	Ärenden vilka lett till uppgörelse i godo	131
	<i>Genomförande av förundersökning</i>	132
	<i>Korrigerig av beslut om utkomststöd</i>	132
	<i>Komplettering av anvisningar</i>	132
	<i>Publicering av personuppgifter på webben</i>	132
3.7	Särskilt tema år 2017: rätten till effektiva rättsmedel	134
	<i>Inledning</i>	134
	<i>Information om rättsmedel</i>	135
	<i>Rätt att få ett överklagbart beslut</i>	135
	<i>Motivering av beslut</i>	137
	<i>Delgivning av beslut</i>	137
	<i>Besvärshanvisningarnas kvalitet</i>	138
	<i>Rådgivning och vägledning</i>	138
	<i>Rättsskyddsmyndighetens verksamhetsförutsättningar</i>	139
3.8	Ställningstaganden som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna	140
	<i>Främjande av likabehandling genom rimliga anpassningar</i>	140
	<i>Likabehandling av äldre personer vid pneumokockvaccinering</i>	140
	<i>Likabehandling när avgift från hälsovårdscentral tas ut</i>	141
	<i>Transport av en patient inom psykiatriska vården</i>	141
	<i>Användning av bältssäng i ett polisfängelse</i>	142
	<i>Identifiering av finska medborgare</i>	142
	<i>Möjlighet att röka under vård oberoende av patientens vilja</i>	142
	<i>Publicering av personuppgifter på webben</i>	142
	<i>Att skicka personbeteckning via e-post</i>	143
	<i>Borttagning av graffiti från stadens graffitivägg</i>	143
	<i>Hörande vid fastställande av en asylsökandes ålder</i>	143
	<i>Delgivning av ett beslut enligt utlänningslagen</i>	144
	<i>Rättsskyddet i yrkeshögskolornas elektroniska urvalsprov</i>	144
	<i>Information om förändringar i tjänster</i>	145
3.9	Klagomål mot Finland som behandlades vid Europadomstolen år 2017	146
3.9.1	Europarådets ministerkommittés övervakning av att domarna verkställs	146
3.9.2	Domar under verksamhetsåret	147
	<i>Ersättningsbeloppen</i>	147
	<i>Yttranden som regeringen ombetts avge</i>	147

4	Laglighetsövervakningen enligt sakområden	148
4.1	Domstolarna och justitieförvaltningen	150
4.1.1	Verksamhetsmiljön	150
4.1.2	Laglighetsövervakning	152
4.1.3	Inspektionsbesök	153
4.1.4	Avgöranden	153
	<i>Förfaringssätt som äventyrar offentlighetsprincipen i domstolar</i>	153
	<i>Arbets- och näringsministeriets lagberedares förfarande vid arbetsdomstolen</i>	154
	<i>Påförande av förvandlingsstraff</i>	155
	<i>Konsumenttvistenämndens handläggningstider</i>	156
4.2	Åklagarväsendet	158
4.2.1	Verksamhetsmiljön	158
4.2.2	Laglighetsövervakning	158
4.2.3	Inspektioner	158
4.2.4	Avgöranden	159
	<i>Om åtalseftergift i ett brott vars åtalsrätt har preskriberats</i>	159
	<i>Begränsning av förundersökningen</i>	160
	<i>Tid som användes för åtalsprövningen av misstänkt rattfylleri</i>	160
	<i>Den totala längden på hanteringen av ett brottmål</i>	160
4.3	Polisen	161
4.3.1	Verksamhetsmiljön	161
	<i>Allmänna utvecklingstrender</i>	162
4.3.2	Laglighetsövervakning	163
4.3.3	Inspektioner	164
4.3.4	Egna initiativ	166
	<i>Myndigheternas kommunikation brast i häktningsärendet</i>	167
	<i>Polisfängelsets bältessäng</i>	167
	<i>Avsaknad av säkerhetsbälten i polisbilens transportutrymme</i>	167
	<i>Polisfängelsernas ordningsstadga</i>	167
4.3.5	Frihetsberövade	168
4.3.6	Husrannsakan	169
4.3.7	Förfarande vid förundersökning	169
	<i>Förundersökningen i ministerns misstänkta brottmål fördröjs utan berättigad anledning</i>	170
4.3.8	Information och offentlighetslagen	171
4.3.9	Nödcentraler	172
4.3.10	Räddningsväsendet	173
4.4	Försvaret och gränsbevakningen	174
4.4.1	Verksamhetsmiljön	174
4.4.2	Laglighetsövervakning	175
4.4.3	Avgöranden	178
	<i>Gränsbevakningsväsendets förfarande vid förundersökning</i>	178
	<i>Tillsättande av tjänsteförhållande på viss tid</i>	178
	<i>Besvarande av förfrågan inom försvarsmakten</i>	179

4.5	Tullen	180
4.5.1	Verksamhetsmiljön	180
4.5.2	Laglighetsövervakning	181
	<i>Tulllaboratoriets förfarande och läkemedelsklassificering</i>	181
	<i>Fel i behandlingen av anmälan om brottsmisstanke</i>	183
	<i>Anteckningar i handlingar om bilskatt stred mot offentlighetslagen</i>	183
4.5.3	Inspektioner	184
4.6	Hemligt inhämtande av information	185
4.6.1	Särdrag hos hemligt inhämtande av information	185
4.6.2	Övervakningen av hemligt inhämtande av information	185
	<i>Domstolar</i>	185
	<i>Myndigheternas interna övervakning</i>	186
	<i>Justitieombudsmannens laglighetskontroll</i>	187
4.6.3	Reformer av lagstiftningen	188
4.6.4	Berättelser till justitieombudsmannen	188
	<i>Användningen av hemligt inhämtande av information 2017</i>	189
	<i>Intern laglighetsövervakning</i>	190
4.6.5	Justitieombudsmannens laglighetsövervakning	192
4.6.6	Utvärdering	193
	<i>Eventuella problempunkter i den nya lagstiftningen</i>	193
	<i>Vanliga problem med övervakningen</i>	194
4.6.7	Beredning av underrättelselagstiftning	195
4.6.8	Vitnesskydd	196
4.7	Brottpåföljdsbranschen	198
4.7.1	Verksamhetsmiljön och lagstiftningsreformer	198
4.7.2	Laglighetsövervakning	199
4.7.3	Inspektioner	199
4.7.4	Utlåtanden, egna initiativ och framställningar	200
	<i>Utlåtanden</i>	200
	<i>Egna initiativ</i>	200
	<i>Framställningar</i>	202
4.7.5	Övriga avgöranden	203
	<i>Anmärkningar</i>	203
	<i>Fortfarande allvarliga brister i rättsskyddet – dålig kännedom om lagens innehåll</i>	203
	<i>Kontakter till personer utanför fängelset och efterlevnad av begränsningar för häktade att hålla kontakten</i>	206
	<i>Rätten att använda egna kläder förverkligas inte alltid</i>	206
	<i>Personlig integritet, skydd för privatliv och jämlikhet</i>	207
	<i>Innehav av egendom</i>	207
	<i>Missförhållanden i behandlingen av fångar</i>	208
	<i>Problem med att utreda klagomål</i>	209
4.8	Ekonomisk verksamhet, betalningsstörningar och utsökning	210
4.8.1	Lagstiftning	210
4.8.2	Betydelsefulla observationer ur laglighetsövervakningens synvinkel	211
	<i>Betalningsstörningar och indrivning</i>	211

<i>Ekonomi- och skuldrådgivning</i>	213
<i>Utsökningsförfarande</i>	215
<i>Konkurrens- och konsumentfrågor samt näringslivstillsyn</i>	216
4.8.3 <i>Inspektioner</i>	217
4.9 Utlänningsärenden	218
4.9.1 <i>Verksamhetsmiljön</i>	218
4.9.2 <i>Ändringar av utlänningslagen</i>	218
4.9.3 <i>Klagomål</i>	219
4.9.4 <i>Inspektioner</i>	221
4.9.5 <i>Avgöranden</i>	221
<i>Handläggning av ett barns ansökan om asyl samt fastställande av ålder</i>	221
<i>Handläggningen av minderårigas ansökan om asyl fördröjdes</i>	223
<i>Återtagande av ansökan om asyl, beslut om att ansökan förfaller och handläggningstid</i>	224
<i>Ansökan om visum avslogs på felaktiga grunder</i>	224
<i>Felaktigt avgörande för rättelseyrkan i visumärende</i>	225
<i>Handläggningen av ansökan om medborgarskap fördröjdes</i>	225
4.10 Socialvård	226
4.10.1 <i>Laglighetsövervakning</i>	226
4.10.2 <i>Inspektioner</i>	228
4.10.3 <i>Avgöranden</i>	228
<i>Ständiga problem med uppfyllande av offentlighet</i>	228
<i>Sekretessbelagda uppgifter i en utredning om barns förhållanden</i>	230
<i>Ändringssökanden ska behandlas på behörigt sätt</i>	231
<i>Begränsning av kontakten mellan vårdtagaren och dennes närstående</i>	231
<i>Beslutsfattande i ett förvaltningstvistemål</i>	232
<i>Regionförvaltningsverket ska behandla de ärenden som hör till dess befogenheter utan obefogad fördröjning</i>	233
<i>Utkomststöd</i>	233
4.11 Hälso- och sjukvård	237
4.11.1 <i>Laglighetsövervakning</i>	237
4.11.2 <i>Framställningar</i>	238
<i>Överlåtelse av patientuppgifter i strid med patientens förbud</i>	238
<i>Överlåtelse av en hygienoverall som hjälpmedel för medicinsk rehabilitering</i>	238
<i>Problem gällande transport av en psykiatrisk patient</i>	239
<i>Utvidgningen av läkarhelikopterverksamheten skulle säkerställa jämlikheten</i>	240
<i>Tidpunkten för den arbetserfarenhet som förutsätts av psykoterapistuderande</i>	241
<i>Lagenligheten i anvisningen om distributionen av förbrukningsartiklar</i>	242
<i>Vård av HAE-sjukvård och valfriheten inom den specialiserade sjukvården</i>	243
<i>Dröjsmål i den rättsmedicinska utredningen av dödsorsak</i>	244
<i>Isoleringsförhållanden på ett psykiatriskt sjukhus</i>	245
4.11.3 <i>Inspektioner</i>	247
4.11.4 <i>Avgöranden</i>	247
<i>Tillsyn av sakkunnigläkare</i>	247
<i>Särbehandling av personer från annan kommun i hälsovårdscentralavgifterna</i>	248

	<i>Pneumokockvaccin för äldre</i>	249
	<i>Tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster</i>	250
	<i>Rätten till god vård och anteckningar i journalhandlingar</i>	251
	<i>Rätten till information och självbestämmanderätt</i>	253
	<i>Sekretess och skydd för privatlivet</i>	253
	<i>Kraven på god förvaltning</i>	254
4.11.5	Hälso- och sjukvården för fångar	254
	<i>Inspektioner och behandling av klagomål från fångpatienter</i>	254
	<i>Placering och beaktande av en fånge med svår funktionsnedsättning</i>	255
	<i>Behandling av hepatit C i fängelset</i>	255
	<i>Fångens möjlighet att få vård på egen bekostnad i fängelset</i>	255
4.11.6	Hälso- och sjukvården inom försvarsmakten	256
4.12	Barnets rättigheter	257
4.12.1	Verksamhetsmiljön	257
4.12.2	Laglighetsövervakning	260
	<i>Vikten av att föra anteckningar när ett barns självbestämmanderätt bedöms</i>	260
	<i>Avgöranden som gäller längden på behandlingen av minderårigas asylsökande</i>	260
	<i>Hörande av barn vid utlandsrepresentationer</i>	261
	<i>Barnskyddsärenden</i>	261
4.12.3	Inspektioner	265
4.13	Äldre personers rättigheter	267
4.13.1	Verksamhetsmiljön	267
4.13.2	Laglighetsövervakning	268
4.13.3	Åtgärdsavgöranden	269
4.13.3	Inspektioner	271
	<i>Hemvård</i>	271
	<i>Serviceboende med heldygnsomsorg</i>	271
4.14	Intressebevakning	272
4.14.1	Allmänt	272
4.14.2	Laglighetsövervakning	273
4.14.3	Avgöranden	274
	<i>Brister i handläggningen av begäran om handlingar</i>	274
	<i>Handläggningstid för tillståndsansökan och angivande av beräknad handläggningstid</i>	274
	<i>Utredning av behovet av intressebevakning</i>	275
	<i>Kan en huvudmans kontakt till intressebevakningsbyrån begränsas?</i>	276
	<i>Övriga avgöranden</i>	277
4.15	Socialförsäkring	278
4.15.1	Verksamhetsmiljön	278
4.15.2	Antalet klagomål och åtgärdsprocent	278
4.15.3	Inspektioner	278
4.15.4	Avgöranden	279
	<i>Dröjsmål i handläggningen</i>	279
	<i>Kundbetjänings- och rådgivningssituationer</i>	280
	<i>Bedömning av medicinsk utredning på försäkringsanstalt</i>	280

4.16 Arbetskraft och utkomstskydd för arbetslösa	281
4.16.1 Verksamhetsmiljön	281
4.16.2 Antalet klagomål och åtgärdsprocent	282
4.16.3 Inspektioner och utlåtande	282
4.16.4 Avgöranden	283
<i>Staden försummade sysselsättningsskyldigheten</i>	283
<i>Avbrytande av integrationsutbildning</i>	283
<i>Avbrytande av arbetskraftsutbildning på grund av moderskapsledighet</i>	283
<i>Facebook-inlägg av tjänsteman på arbets- och näringsbyrån</i>	284
4.17 Allmänna kommunärenden	285
4.17.1 Kommunalförvaltningens grunder	285
4.17.2 Laglighetsövervakning	287
4.17.3 Avgöranden	291
<i>Kritik mot behandlingen av begäran om handlingar</i>	291
<i>Anvisningar om rättegångsavgiften i Helsingfors stads besväransvisningar</i>	293
<i>Felaktig behandling av skadeståndsyrkanden</i>	294
4.18 Utbildnings- och kultursektorn	296
4.18.1 Verksamhetsmiljön	296
4.18.2 Laglighetsövervakning	297
4.18.3 Inspektioner	297
4.18.4 Utlåtanden och framställningar	299
4.18.5 Avgöranden	299
<i>Småbarnspedagogik och grundläggande utbildning</i>	299
<i>Förverkligande av god förvaltning i högskolorna</i>	300
4.19 Språkärenden	302
4.19.1 Allmänt	302
4.19.2 Laglighetsövervakning och annan verksamhet	302
4.19.3 Avgöranden	303
<i>Språkfrågor med anknytning till utlänningsärenden</i>	303
<i>Språkliga krav på en myndighets grafiska profil</i>	304
<i>Avgöranden som gäller webbtjänster</i>	305
<i>Övriga avgöranden</i>	307
4.20 Beskattning	308
4.20.1 Verksamhetsmiljön	308
4.20.2 Laglighetsövervakning	308
4.20.3 Avgöranden	311
<i>Skatteförvaltningens beslut att sluta skicka periodskattedeclarationer på papper</i>	311
<i>Handläggning av en klagandes periodskattedeclaration</i>	312
<i>Skatteförvaltningens förfarande vid förmedling av skatteskuldsuppgifter</i>	313
<i>Trafiksäkerhetsverkets förfarande när ett fordon försattes i användningsförbud</i>	314
<i>Försummelse av skyldigheten att höra parten vid återbäring och debitering av fordonsskatter</i>	315

4.21 Miljöärenden	316
4.21.1 Lagstiftningsreformer och ändringar inom verksamhetsmiljön	316
4.21.2 Laglighetsövervakning	318
4.21.3 Avgöranden	319
<i>Myndigheten fick inte överföra sin behörighet till en praktikant</i>	319
<i>Rättelseyrkandet avgjordes inte</i>	319
<i>Svar på begäranden om uppgifter och handlingar</i>	320
<i>Parterna borde ha hörts angående en bulleranmälan om vägbygge</i>	320
<i>Dröjsmål i behandlingen av ett klagomål</i>	321
4.22 Jord- och skogsbruk	324
4.22.1 Verksamhetsmiljön	324
4.22.2 Laglighetsövervakning	326
4.22.3 Avgöranden	327
<i>Behandlingen av en begäran om upplysningar</i>	327
<i>Avgöranden om jordbruksstöd</i>	327
<i>Uppbyggandet av e-tjänsten Hyrrä</i>	328
4.23 Kommunikationer	330
4.23.1 Laglighetsövervakning	330
4.23.2 Avgöranden	331
<i>Förfarandet vid utnämning till en tjänst äventyrade förtroendet för förvaltningen</i>	331
<i>En myndighet bör inte be en kund sända sin personbeteckning via oskyddad e-post</i>	332
<i>En myndighet ska inte besvara förfrågningar anonymt</i>	333
<i>Avställning av fordon behandlades inte i enlighet med god förvaltning</i>	333
<i>Tillståndsförfaranden inom pilotutbildningen</i>	334
<i>Övriga avgöranden</i>	334
4.24 Kyrkliga ärenden	335
4.24.1 Laglighetsövervakningen av religionssamfunden	335
4.24.2 Verksamhetsmiljön	335
4.24.3 Laglighetsövervakning	335
4.24.4 Avgöranden	336
<i>Ortodoxa kyrkans förfarande vid meddelande av förrättningsförbud</i>	336
<i>Lagstridig behandling av begäran om handling</i>	336
4.25 De högsta statsorganen	338
4.25.1 Allmänt	338
4.25.2 Laglighetsövervakning	338
4.25.3 Avgöranden	339
<i>Statsministerns påstådda jäv</i>	339
<i>Utnämningen av justitiekansler</i>	340
<i>Skyldighet att sända ankomstmeddelande per e-post</i>	341
4.26 Övriga ärenden	342
4.26.1 Avgöranden som berör yttrandefriheten	342
<i>Staden kränkte graffitimålarnas yttrandefrihet</i>	342

4.26.2	EU-rättsliga ärenden	343
	<i>Övervakningen av verkställigheten av EU-rätten</i>	343
	<i>Delgivningar om begäran om förhandsavgörande</i>	343
	<i>Avgöranden i klagomålsärenden</i>	344
5	Bilagor	346
	Bilaga 1	
	Bestämmelser i Finlands grundlag gällande justitieombudsmannen (11.6.1999/731)	348
	Lag om riksdagens justitieombudsman (14.3.2002/197)	351
	Lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman (21.12.1990/1224)	359
	Instruktion för riksdagens justitieombudsman (5.3.2002/209)	360
	Bilaga 2	
	Arbetsfördelningen mellan riksdagens justitieombudsman och biträdande justitieombudsmän	361
	Bilaga 3	
	Utlåtanden och sakkunniguppdrag	362
	<i>Utlåtanden</i>	362
	<i>Sakkunniguppdrag i riksdagens utskott</i>	364
	<i>Övriga sakkunniguppdrag</i>	365
	Bilaga 4	
	Förslag på att utveckla författningar och anvisningar samt för att korrigera fel	366
	Bilaga 5	
	Statistiska uppgifter om justitieombudsmannens verksamhet	368
	<i>Behandlade laglighetsövervakningsärenden</i>	368
	<i>De avgjorda ärendena myndighetsvis</i>	369
	<i>Åtgärder föranledda av avgjorda ärenden</i>	371
	<i>De inkomna klagomålen myndighetsvis</i>	373
	Bilaga 6	
	Inspektioner	374
	Bilaga 7	
	Personalen vid riksdagens justitieombudsmans kansli	378
	Personalen vid Människorättscentret	379
	Bilaga 8	
	Utländska evenemang och internationella evenemang som ordnats i Finland	380
	Sakregister	381

ANVÄNDA FÖRKORTNINGAR

ANM	arbets- och näringsministeriet
ARA	Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet
BJO	biträdande justitieombudsman
CKP	centralkriminalpolisen
CPT	Europarådets kommitté för förhindrande av tortyr
CRPD	FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning
ENNHRI	europiska nätverk av nationella människorättsinstitutioner
Europadomstolen	Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna
Evira	Livsmedelssäkerhetsverket
FM	finansministeriet
FN	Förenta Nationerna
FPA	Folkpensionsanstalten
FRA	EU:s byrå för grundläggande rättigheter
GANHRI	internationella nätverk av nationella människorättsinstitutioner
GL	grundlagen
HD	högsta domstolen
HFD	högsta förvaltningsdomstolen
HNS	Helsingfors- och Nylands sjukvårdsdistrikt
IM	inrikesministeriet
IOI	Internationella ombudsmannainstitutet
JK	justitiekansler
JM	justitieministeriet
JO	justitieombudsman
JSM	jord- och skogsbruksministeriet
KM	kommunikationsministeriet
LMV	Lantmäteriverket
Mavi	Landsbygdsverket
MRC	Människorättscentret
NTM-centralen	närings-, trafik- och miljöcentralen
OPCAT	Fakultativ protokoll till FN:s konvention mot tortyr
Rise	Brottspåföljdsmyndigheten
RP	regeringsproposition
RÅÄ	Riksåklagarämbetet
SHM	social- och hälsovårdsministeriet
THL	Institutet för hälsa och välfärd
UKM	undervisnings- och kulturministeriet
UM	utrikesministeriet
Valvira	Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården
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 på uppslagen visar delar av konstnären Aimo Katajamäkis verk Skogens folk (2006), som finns i Lilla Parlamentets entré, bilder Anssi Kähärä / Werklig Oy

Mikko Mäntyniemi s. 20, 27, 33 ja 41

Riksdagens fotoarkiv s. 55

JO-kansliets fotoarkiv s. 57, 79–81, 100, 106, 109, 111, 113, 115, 117, 119, 165, 176, 184, 200, 208, 221, 246, 259, 261, 265, 270, 298, 316, 324, 336



1 JUSTITIEOMBUDSMÄNNEN HAR ORDET

PETRI JÄÄSKELÄINEN

Problem i tillgodoseendet och genomförandet av offentlighetsprincipen



Enligt den offentlighetsprincip som nämns i 12 § i Finlands grundlag är handlingar som innehas av myndigheterna offentliga, om inte offentligheten av tvingande skäl särskilt har begränsats genom lag. Var och en har rätt att ta del av offentliga handlingar och upptagningar.

Innehållet i offentlighetsprincipen specificeras i synnerhet i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999, offentlighetslagen), men även i många speciallagar. Även om offentlighetslagen har varit i kraft i snart 20 år uppdagas det i justitieombudsmannens laglighetskontroll ständigt fall som visar att alla myndigheter fortfarande inte känner till innehållet i offentlighetslagen och dess förfaranderegler. Å andra sidan finns det i offentlighetslagen sådana bestämmelser som gör att det även för myndigheter som känner till de skyldigheter som föreskrivs i lagen kan vara svårt eller till och med omöjligt att agera enligt lagen.

I det här anförandet behandlar jag vissa problem i tillgodoseendet och genomförandet av offentlighetsprincipen, främst i anknytning till offentlighetslagen.

BRISTANDE KÄNNEDOM OM OCH IAKTTAGANDE AV FÖRFARANDEREGLERNA I OFFENTLIGHETSLAGEN

Rätten till information samt myndigheternas skyldigheter enligt offentlighetslagen syftar till öppenhet och en god informationshantering i myndigheternas verksamhet. Därmed har enskilda människor och sammanslutningar möjlighet att övervaka den offentliga maktutövningen och användningen av offentliga medel, att fritt bilda sig åsikter samt påverka sådant beslutsfattande som avser offentlig maktutövning och bevaka sina rättigheter och intressen (3 §).

Med myndigheter avses i offentlighetslagen även enskilda som utför ett offentligt uppdrag. Förvaltningslagen och språklagen tillämpas på alla enskilda som sköter offentliga förvaltningsuppgifter, men offentlighetslagen tillämpas på dem endast när de ”utövar offentlig makt”. Denna begränsning gör tillämpningsområdet av offentlighetslagen oklar. När en offentlig förvaltningsuppgift ges till en enskild bör man i reglering en-

ligt 124 § grundlagen stifta särskilt om offentlighetslagens tillämpning om uppgiften inte innebär utövande av offentlig makt. Offentlighetslagen tillämpas dock på handlingar som har upprättats på uppdrag av en myndighet.

För att genomföra offentlighetsprincipen innehåller offentlighetslagen (14 §) noggranna bestämmelser om hur en myndighet ska förfara om det begärs information om innehållet i en handling som myndigheten innehar. Förfarandet sker i två steg. I det första skedet beslutar en tjänsteman om handlingen i fråga ska lämnas ut. Om en tjänsteman vägrar att lämna ut begärda uppgifter, ska han enligt lagen

- 1) meddela den som begärt en uppgift vad vägran beror på,
- 2) ge upplysningar om rätten att föra ärendet till myndigheten för avgörande,
- 3) tillstålla den som begärt uppgiften genom att skriftligen anhängiggöra ärendet en förfrågan om han önskar att ärendet hänskjuts till myndigheten för avgörande, samt
- 4) ge upplysningar om de avgifter som uppbärs med anledning av behandlingen.

Om den som begär informationen vill att myndigheten ska avgöra ärendet, avgör myndigheten i det andra skedet ärendet genom ett överklagbart beslut. Myndighetens beslut, genom vilket tillgång till de begärda uppgifterna helt och hållet eller till vissa delar nekas, överklagas genom besvär hos förvaltningsdomstolen.

Behandlingen av ett ärende som gäller begäran om information omfattas inte av bestämmelserna om omprövningsförfarande i kap. 7 a i förvaltningslagen (HFD 11.9.2017/4357).

Justitieombudsmannens laglighetskontroll av iakttagandet av offentlighetslagen begränsas vanligen till de förfaranderegler som föreskrivs i lag. Detta beror på att justitieombudsmannen inte kan besluta om offentligheten för myndighetens handlingar eller utfärda föreskrifter om detta. I det första skedet är det en tjänsteman som beslutar om offentligheten, sedan myndigheten och i sista hand förvaltningsdomstolen. För att offentlighetsprincipen ska tillgodoses i praktiken är det dock mycket viktigt att förfarandereglerna iakttas.

För att allas rätt att få uppgifter ur en offentlig handling ska kunna tillgodoses är det nödvändigt att man i behandlingen av begäran om information agerar i enlighet med lagen. Här förekommer ständigt brister. Antingen reagerar man över huvudtaget inte på begäran om information eller så ges inga upplysningar om hur personen som begär uppgifter kan få ett överklagbart beslut om tjänstemannen vägrat att lämna ut de uppgifter som begärts. Detta äventyrar allvarligt tillgodoseendet av offentlighetsprincipen och kan förhindra tillgodoseendet av kundens rättigheter också i det ärende för vilket personen behöver informationen.

Om en tjänsteman helt och hållet eller delvis har vägrat lämna ut uppgifterna, ska ärendet om den som begärt uppgifterna så önskar föras till myndigheten för avgörande genom ett överklagbart beslut. Detta är nödvändigt för att den som begärt uppgifterna ska kunna utnyttja den rätt att få ärendet behandlat vid domstol som tryggas i 21 § i grundlagen. Det förekommer ständigt brister i utfärdandet av överklagbara beslut även i vanliga situationer.

I justitieombudsmannens praxis för laglighetskontroll har förutsatts att det fattas ett överklagbart beslut även i vissa speciellsituationer. Enligt ett avgörande av högsta förvaltningsdomstolen (HFD 23.3.2005/668) har det krävts att det på begäran fattas ett överklagbart beslut även i situationer där myndigheten inte innehar den handling som begärts. Genom detta förfarande tryggas att frågan om den begärda handlingens existens inte endast hänger på tjänstemannens meddelande.

Enligt offentlighetslagen ska uppgifter om det offentliga innehållet i en handling i regel lämnas ut på det sätt som begärts (t.ex. muntligen, för påseende eller som kopia). Eftersom också beslutet om hur en handling ska lämnas ut kan påverka individens rättigheter eller intressen, har det i justitieombudsmannens praxis för laglighetskontroll ansetts att det är motiverat att på begäran fatta ett överklagbart beslut även om detta. På så sätt kan ärendet i sista hand föras till en domstol för bedömning.

Likaså ska ett överklagbart beslut på begäran fattas om den begärda handlingen enligt tjänstemannens tolkning inte är en sådan myndighetshandling som avses i offentlighetslagen och som anses omfattas av lagens tillämpningsområde. Då kan frågan om handlingens natur föras till en domstol för avgörande.

Ett annat typiskt problem i behandlingen av en begäran om information är att behandlingen drar ut på tiden. Enligt offentlighetslagen ska ett ärende behandlas utan dröjsmål, och uppgifter ur en offentlig handling ska ges så snart som möjligt, dock senast inom två veckor efter att myndigheten har mottagit en begäran om att få ta del av handlingen. Om de begärda handlingarna är många eller innehåller sekretessbelagda delar eller om någon annan därmed jämförbar omständighet gör att det krävs specialåtgärder eller större arbetsmängd än normalt för att behandla och avgöra ärendet, ska ärendet avgöras och uppgifter ur en offentlig handling lämnas ut inom en månad.

Bestämmelsen gäller på tidsfristen för genomförandet av en begäran om information (lämna ut, vägra lämna ut eller delvis vägra lämna ut uppgifter) överlag, även om det i bestämmelsen endast lyder att uppgifter ”ur en offentlig handling” ska ges. I vissa situationer kan tillämpningen av offentlighetslagens bestämmelser om tidsfristen i olika skeden av förfarandet i två skeden lämna utrymme för tolkning.

Vid justitieombudsmannens kansli behandlas kontinuerligt klagomålsärenden där behandlingen av en begäran om information har tagit längre, och ofta betydligt längre, än den absoluta gräns på två veckor eller en månad som föreskrivs i lag.

I VISSA FALL ÄR SEKRETESSEN FÖR VILLKORSLÖS ELLER INKONSEKVENT

En myndighet får lämna ut uppgifter ur en sekretessbelagd handling endast om sekretessplikt har föreskrivits till skydd för någons intressen och denne samtycker till att uppgifter lämnas ut eller om det finns en annan laga grund för att lämna ut uppgifterna. Å andra sidan ska en myndighet se

till att möjligheterna att få information om dess verksamhet inte begränsas utan saklig och laga grund och inte mer än vad som är nödvändigt för det intresse som ska skyddas (17 § i offentlighetslagen).

Offentlighetslagens bestämmelser om sekretess har sammanställts i en förteckning i 32 punkter i 24 §. Bestämmelserna har formulerats på tre olika sätt:

- 1) Om sekretessplikten för en handling är oberoende av konsekvenserna i fallet i fråga av att handlingen lämnas ut, är det enligt den terminologi som anammats i lagen fråga om en s.k. *sekretessbestämmelse oberoende av skaderekvirit*.
- 2) Om offentligheten är beroende av de menliga konsekvenserna av att handlingen lämnas ut är det fråga om en *sekretessbestämmelse baserad på offentlighetspresumtion*.
- 3) Om handlingens offentlighet förutsätter att det uppenbarligen inte leder till skadliga konsekvenser om uppgiften lämnas ut är det fråga om en *sekretessbestämmelse baserad på sekretesspresumtion*.

Bestämmelser som formulerats enligt punkterna 2 eller 3 ger ofta den flexibilitet som är nödvändig för att från fall till fall överväga om uppgifter ska lämnas ut. Däremot är uppgifter som omfattas av bestämmelserna i punkt 1 ovillkorligen och utan undantag sekretessbelagda.

De sistnämnda bestämmelserna gäller ofta känsliga uppgifter, t.ex. social- och hälsovårdstjänster, för vilka ovillkorlig sekretess är motive-rad. Å andra sidan omfattar tillämpningsområdet för bestämmelserna också sådana uppgifter som inte kan betraktas som särskilt känsliga. Redan en klientrelation inom hälso- och sjukvården, t.ex. en uppgift om att en person någon gång har besökt tandläkaren, är en ovillkorligen sekretessbelagd uppgift.

På motsvarande sätt får en myndighet inte under några omständigheter avslöja information om att någon är medlem i en viss idrottsförening eller spelar fotboll på sin fritid eftersom deltagande i föreningsverksamhet eller fritidssysselsättningar enligt offentlighetslagen är ovillkorligen sekretessbelagda uppgifter.

I situationer där ovillkorlig sekretess råder får myndigheten inte lämna ut några uppgifter ens i fall som är av mycket stort intresse för allmänheten. T.ex. är handlingar gällande utredande av dödsorsaken enligt speciallagen om dylika handlingar ovillkorligen sekretessbelagda även om allmänheten kan ha ett mycket stort behov av information i exempelvis misstänkta brottmål som fått stor publicitet.

I ett fall jag undersökt hade poliskommissarien och sjukhusets överläkare lämnat ut uppgifter om dödsorsaken gällande en kvinna som avlidit i samband med en förlossning. Eftersom dödsfallet var den andra förlossningsdöden på samma sjukhus inom ett år, hade allmänheten av förstående skäl ett stort behov av information om huruvida dödsfallen berodde på vårdfel. Enligt lagen är uppgifterna emellertid ovillkorligen sekretessbelagda.

Sekretessplikten för uppgifter medför också återverkande effekter. Detta leder exempelvis till att sekretessbelagda ärenden, t.ex. vanliga ärenden inom hälso- och sjukvården, i praktiken aldrig kan skötas per e-post. Enligt dataombudsmannens etablerade tolkning kan en myndighet inte skicka sekretessbelagda uppgifter i ett okrypterat e-postmeddelande, inte ens med samtycke av den berörda personen eller på personens uttryckliga begäran.

Enligt offentlighetslagen ska beslut om att en myndighetshandling lämnas ut fattas av den myndighet som innehar handlingen (14 §). Samma handling kan – vilket ofta är fallet – innehas av flera olika myndigheter, och då beslutar var och en av myndigheterna själv om handlingen lämnas ut. Detta kan leda till att frågan om offentlighet avgörs på ett inkonsekvent sätt så att en myndighet anser att handlingen är sekretessbelagd medan en annan lämnar ut uppgifter ur handlingen.

I värsta fall kan det gå så att olika myndigheter har olika normer som reglerar samma handlingars offentlighet. Till och med en handling som en domstol uttryckligen fastställt som sekretessbelagd kan finnas tillgänglig hos en förvaltningsmyndighet.

I praktiken är hemlighållandet av uppgifter också så inkonsekvent att handlingar som innehåller sekretessbelagda uppgifter och utlämnar-

det av dessa skyddas extremt noggrant samtidigt som man inte alltid kan undvika att samma uppgifter delges utomstående muntligen. Detta kan ske t.ex. i olika kundservicesituationer och exempelvis under patienttrönder på sjukhus.

DET KAN VARA SVÅRT ATT FÖRVERKLIGA OFFENTLIGHETEN GENOM ATT ANONYMISERA PERSONUPPGIFTER

Till offentlighetsprincipen hör att och i offentlighetslagen (20 §) förutsätts att en myndighet främjar öppenhet i sin verksamhet och informerar om bl.a. sin beslutspraxis. Offentlighetslagen har å ena sidan främjat offentlighet i myndigheternas verksamhet på många sätt. Å andra sidan finns det avsevärt mer uppgifter som enligt offentlighetslagen är sekretessbelagda jämfört med det rättsläge som rådde tidigare.

När jag i tiderna, innan offentlighetslagen trädde i kraft, arbetade vid justitiekanslersämbetet hade vi en ”presslåda” i vilken vi lade kopior av justitiekanslerns beslut med tanke på journalister. Om vi i dagens läge hade en sådan presslåda vid justitieombudsmannens kansli, skulle den vara nästan tom. Orsaken till detta är att det i nästan alla justitieombudsmannens beslut finns punkter som är sekretessbelagda.

Enligt offentlighetslagen och personuppgiftslagen kan uppgifter ur en sekretessbelagd handling lämnas ut om den berörda partens namn och andra identifierande uppgifter först raderas ur handlingen. En sådan anonymisering är nödvändig för att myndigheten ska kunna informera om sina beslut som innehåller sekretessbelagda uppgifter eller i övrigt ge utomstående uppgifter om dem. Nuförtiden delges justitieombudsmannens beslut på justitieombudsmannens webbplats, och de avgöranden som publiceras där anonymiseras.

Det är emellertid inte alltid tillräckligt att enbart radera namnet eftersom personen i fråga ibland kan identifieras utifrån platsen och tiden för händelsen eller annan information om händelsen. I praktiken kan man inte alltid helt och hållet utesluta möjligheten att identifiera personen. T.ex. finns det i den berörda personens närmkrets nästan alltid personer som kan identifiera personen på

det sätt som nämns ovan även om beslutet har anonymiserats. Dessutom är det möjligt att personen kan identifieras då uppgifter från olika källor kopplas samman.

Om det krävdes att det är absolut omöjligt att identifiera en person, skulle myndigheterna i många fall överhuvudtaget inte kunna offentliggöra sina beslut även om de är av stort intresse för allmänheten. Enligt 17 § i offentlighetslagen ska en myndighet se till att möjligheterna att få information om dess verksamhet inte begränsas utan saklig och laga grund och inte mer än vad som är nödvändigt för det intresse som ska skyddas.

I ovan nämna fall av utredande av dödsorsaken har jag försökt utveckla de principer som styr myndigheternas verksamhet med tanke på situationer där uppgifter som är ovillkorligen sekretessbelagda lämnas ut efter att de anonymiserats. Det handlar för det första om hur myndigheten ska agera för att skydda personuppgifter och för det andra om att trygga allmänhetens möjligheter att få uppgifter enligt de principer som framgår av 17 § i offentlighetslagen. I det här övervägandet anser jag att man ska beakta

- 1) risken för att personen ska kunna identifieras och hur stor och omfattande risken är,
- 2) det intresse som ska skyddas genom sekretessbestämmelsen och hur känsliga de uppgifter som ska skyddas är och
- 3) hur stort allmänt intresse ärendet förknippas med.

Enligt detta bedömde jag att allmänheten hade ett stort intresse för nämnda ärende, bl.a. då det handlade om förtroendet för förlossningssjukhusets verksamhet. Fallet förknippades med en viss identifieringsrisk, däremot var det svårt att bedöma hur stor och omfattande risken var. Det intresse som skulle skyddas var den avlidnes integritet, men innehållet i de uppgifter som lämnades ut var inte särskilt känsligt, utan snarare det att det inte var fråga om ett vårdfel. Efter en övergripande bedömning ansåg jag att kommissarien och överläkaren inte hade brutit mot sin sekretessplikt.

Jag föreslog dock att social- och hälsovårdsministeriet skulle överväga att ändra lagen om utredande av dödsorsak så att det i lagen beaktas såväl den avlidnes integritetsskydd som ett motiverat behov av information.

FÖRHÅLLANDET MELLAN OFFENTLIGHETS- LAGEN OCH PERSONUPPGIFTLAGEN ÄR INTE KÄNT ELLER SÅ ÄR DET OKLART

Enligt personuppgiftslagen (523/1999) har var och en rätt att få veta vilka uppgifter om honom som har registrerats i ett personregister. Begäran om att kontrollera uppgifter ska framföras i en egenhändigt undertecknad handling eller personligen hos den registeransvarige.

I justitieombudsmannens laglighetskontroll uppdagas ständigt fall som visar att myndigheterna inte känner till förhållandet mellan offentlighetslagen och personuppgiftslagen. Begäran om att få uppgifter kan behandlas enbart som en begäran om insyn enligt personuppgiftslagen och inte som en begäran om att få ta del av uppgifter enligt offentlighetslagen. Utlämnandet av uppgifter kan därmed vägras på grundval av personuppgiftslagen även om den som begär uppgifterna skulle ha rätt att få tillgång till dem med stöd av offentlighetslagen.

I sådana situationer borde myndigheten enligt förvaltningslagen vid behov utreda för kunden vad det är för skillnad mellan en begäran om insyn enligt personuppgiftslagen och en begäran om att få ta del av uppgifter enligt offentlighetslagen, och vilkendera lagstadgad begäran kunden har för avsikt att framföra.

I vissa situationer förblir förhållandet mellan offentlighetslagen och personuppgiftslagen genuint oklart. Enligt personuppgiftslagen (8 § 4 mom.) gäller om rätten att få uppgifter ur myndigheternas personregister vad som föreskrivs i offentlighetslagen. I offentlighetslagen (16 § 3 mom.) hänvisas däremot tillbaka till personuppgiftslagens bestämmelser om skydd för personuppgifter då det handlar om att lämna ut uppgifter ur myndigheternas personregister.

Domstolens diarium är ett personregister. Allmänna domstolar har uppenbarligen en etablerad riktlinje enligt vilken en s.k. öppen begäran om att få uppgifter ur domstolens handlingar i ett brottmål, d.v.s. en specificerad begäran om information på en persons namn, ska göras skriftligen och i begäran ska uppges namnet på den som begär uppgifterna och motiveringar till begäran för att förutsättningarna för att lämna ut uppgifter enligt personuppgiftslagen ska kunna bedömas.

Jag har ansett att den här riktlinjen är mycket problematisk med tanke på tillgodoseendet av offentlighetsprincipen. Enligt offentlighetsprincipen får en myndighet inte kräva en utredning över identiteten för den person som begär uppgifterna eller för vilket ändamål uppgifterna begärs, såvida det inte är nödvändigt för att myndigheten ska kunna utöva sin prövningsrätt eller utreda om utlämnandet av uppgifter är förenligt med lagen. Därför har jag föreslagit för justitieministeriet att förhållandet mellan offentlighetslagen och personuppgiftslagen ska justeras och specificeras.

Det har föreslagits att personuppgiftslagen ska upphävas genom en ny dataskyddslag när EU:s allmänna dataskyddsförordning träder i kraft den 25 maj 2018. I det här skedet är det oklart vilka problem som eventuellt kommer att uppstå vad gäller förhållandet mellan offentlighetslagen och den kommande dataskyddsregleringen.

DET KAN VARA SVÅRT ELLER OMÖJLIGT ATT I PRAKTIKEN UPPFYLLA EN BEGÄRAN OM INFORMATION

När endast en del av en handling är sekretessbelagd, ska uppgifter i den offentliga delen lämnas ut, om det är möjligt så att den sekretessbelagda delen inte röjs (10 § i offentlighetslagen). Eftersom många slags uppgifter dessutom är sekretessbelagda enligt offentlighetslagen och speciallagar har det inom sådana myndigheter vars handlingar typiskt innehåller sekretessbelagda uppgifter blivit mycket arbetsdrygt att uppfylla en begäran om information.

Enligt offentlighetslagen kan man inte vägra uppfylla en begäran om en handling på grund av att det är arbetsdrygt eller i övrigt krävs mycket resurser att granska materialets offentlighet. Den enda ”flexibilitet” som lagen tillåter gäller tiden för att lämna ut en handling, vilken kan förlängas till högst en månad.

Jag har i samband med ett klagomål gällande högsta förvaltningsdomstolen övervägt om den exceptionellt stora arbetsmängd som uppfyllandet av en begäran om information medför för myndigheten borde beaktas i offentlighetslagens bestämmelser om förfarandet. I praktiken kan en i sig specificerad begäran om ett mycket omfattande handlingsmaterial på grund av anonymisering eller avlägsnande av sekretessbelagd information orsaka så mycket arbete att det inte är möjligt att besvara den på en månad såsom lagen föreskriver eller att begäran inte alls kan verkställas i sin helhet.

Exempelvis är endast 19 % av handlingar av de ärenden som hänför sig till laglighetskontroll och som behandlas vid justitieombudsmannens kansli helt och hållet offentliga. Ungefär 4/5 av handlingarna är alltså åtminstone delvis sekretessbelagda, vilket innebär att det enbart för att anonymisera ett ganska omfattande handlingsmaterial, som enligt det som beskrivits tidigare inte alltid endast innebär att namn avlägsnas, kräver enormt mycket arbete. Det är mycket tänkbart att någon till justitieombudsmannen framför en sådan begäran om information som kräver en arbetsinsats på flera årsverken för att uppfyllas.

Jag anser att lagen inte borde ålägga myndigheten sådana skyldigheter som inte kan uppfyllas i alla situationer. Offentlighetslagen bör beakta situationer som den ovan beskrivna, där det i praktiken inte är möjligt att följa lagen. Det kunde göras t.ex. så att myndigheten genom ett separat beslut skulle kunna förlänga den maximala tiden för handläggning av en begäran om handling. Möjligheten att förlänga tiden skulle inte förändra huvudprincipen, men skulle ge utrymme för flexibilitet i exceptionella situationer.

I extrema fall bör myndigheten också ha möjlighet att begränsa verkställandet av en begäran om handling. Det kan emellertid vara problema-

tiskt med tanke på 12 § 2 mom. i grundlagen. Enligt det har var och en rätt att ta del av offentliga handlingar och upptagningar. Eftersom myndigheterna kan få begäranden om handlingar som inte kan verkställas i praktiken kunde man ändå överväga möjligheten till en begränsning av något slag. Ett behörigt genomförande av offentlighetsprincipen skulle kunna tryggas t.ex. genom att myndigheten åläggs fatta ett överklagbart beslut om avgränsningen av begäran om information som sedan i sista hand kan föras till en domstol för bedömning.

Jag har bitt justitieministeriet överväga om offentlighetslagen bör ses över så att det verkligen är möjligt för myndigheterna att följa lagen i alla ärenden som gäller begäran om handlingar.

AVSLUTNINGSVIS

Det är inte alltid enkelt att samordna offentlighetsprincipen och olika sekretessintressen. När man samtidigt försöker trygga å ena sidan öppenhet i myndigheternas verksamhet och å andra sidan olika sekretessbehov hos företag, organisationer och myndigheter, blir regleringen oundvikligen komplicerad. Tillämpningen av offentlighetslagen har visat sig vara utmanande för myndigheterna, och myndigheterna känner inte alltid till och iakttar inte alltid förfarandereglerna.

Jag anser att offentlighetslagens bestämmelser om sekretessbelagda myndighetshandlingar i vissa fall är för ovillkorliga. I sådana fall kan myndigheten inte lämna ut uppgifter även om de är av mycket stort intresse för allmänheten. Det kan också vara svårt att förverkliga offentligheten genom att anonymisera personuppgifter eftersom möjligheten att identifiera en person på basis av andra uppgifter inte alltid helt och hållet kan utslutas.

Det har vid många myndigheter visat sig vara mycket arbetsdrygt att uppfylla en begäran om information om en handling eftersom många slags uppgifter är sekretessbelagda och myndigheten på begäran måste lämna ut uppgifter ur de offentliga delarna av en handling som innehåller sekretessbelagda uppgifter. I extremfall kan det vara omöjligt att uppfylla en begäran om information, för att inte tala om att uppfylla begäran inom den tidsfrist som fastställts i offentlighetslagen.

Justitieministeriet har för avsikt att inleda en bedömning av en översyn av offentlighetslagen. Såsom tidigare framgått finns det ett behov av att revidera lagen. Till följd av att EU:s dataskyddsförordning träder i kraft torde myndigheterna i större utsträckning än tidigare fästa uppmärksamhet vid att tillgodose dataskyddet. Detta får emellertid inte flytta uppmärksamheten från tillgodoseendet av offentlighetsprincipen, som är en hörnsten i ett demokratiskt samhälle.

MAIJA SAKSLIN

Övervakning av övervakningen



ÄNDRINGAR I VERKSAMHETSMILJÖN

Många aktuella ändringar i verksamhetsmiljön inverkar också på justitieombudsmannens verksamhet. Dessa är t.ex. förändringar i förvaltnings- och övervakningsstrukturerna, i den offentliga servicen eller digitaliseringen. Med tanke på laglighetsövervakningen är också bl.a. en allt äldre befolkning, barnens svårare problem och ändringar i den inre och yttre säkerheten samt i klimatet och miljön sådana ändringar som är av betydelse.

Aktuella förändringar som inverkar på justitieombudsmannens verksamhet i en juridisk miljö är bl.a. ändringar i datasekretessen och att övervakningsmekanismer som baseras på internationella instrument blir mera mångsidiga och effektivare. Justitieombudsmannens internationella uppgifter (OPCAT, CRDP, FN:s barnkonvention) förutsätter att övervakningen riktas mot övervakning av rättigheterna för grupper i särskilt sårbar ställning och ökar det internationella samarbetet.

Den aktiva internationella växelverkan inverkar på de nationella övervakningsmekanismernas verksamhet och på tolkningen av de rättigheter som tryggas av de internationella instrumenten. Också social- och hälsovårdsreformen inverkar, om den genomförs, på den högsta laglighetsövervakningen.

I en rättsstat är justitieombudsmannens uppgift att upprätthålla förtroendet för den representativa demokratin, myndigheternas verksamhet och domstolarna. Förtroende för att utövningen av den offentliga makten är lagenlig bevarar samhällslugnet. I en rättsstat ska den verkställande makten, jurisdiktion och lagstiftningsbehörigheten vara i en balans som hindrar att makten koncentreras och despoti.

Laglighetsövervakningen sker utanför statsmakten och är oberoende av den. Laglighetsövervakningen ingriper vid behov i missbruk av den offentliga makten. I en välfungerande rättsstat har den högsta laglighetsövervakningen till uppgift att följa med att de primära tillsynssystemen fungerar, att övervaka övervakarna.

I en välfärdsstat dyker det ständigt upp nya uppgifter och tjänster som den offentliga makten måste svara på. Å andra sidan flyttas offentliga uppgifter över på den privata sektorn. Detta har krävt att också mångformade övervakningsstrukturer skapas. De övervakningsstrukturer och den övervakning av dem som välfärdsstaten förutsätter har lett till en stat, där tyngdpunkten för den offentliga makten övergår från det egentliga verksamheten till att övervaka verksamheten.

HJÄLP ÅT DE KLAGANDE

Grundlagsutskottet har önskat att justitieombudsmannen utvecklar sin verksamhet så att den klagande får hjälp så snabbt som möjligt, i synnerhet genom att sträva efter att rätta till eventuella fel, eller om detta inte är möjligt, genom att göra framställningar om gottgörelse för kränkningar av rättigheter som ombudsmannen konstaterat. Grundlagsutskottet ser det som positivt att fokus för justitieombudsmannens verksamhet har förflyttats från att övervaka myndigheternas verksamhet till att främja mänskliga rättigheter.

Under hela den tid som JO-institutionen har existerat har man dock i skrivelser om dess verksamhet övervägt på om justitieombudsmannen sysselsätter sig med alltför små frågor. Är följden av detta att det inte är möjligt att rikta laglighetsövervakningen mot vittgående strukturella frågor, eller är det så att laglighetsövervakaren genom att ingripa också i de minsta frågor samtidigt ser till att rättsstaten inte förfaller.

Vid sidan av att fokusera på att hjälpa den enskilda klaganden och se till att hans eller hennes rättigheter tryggas, har laglighetsövervakningen också en annan dimension. I denna betonas att man för att öka den högsta laglighetsövervakningens effektivitet ännu mera än tidigare borde fokusera på övervakning av övervakningen. Övervakning av övervakningen kan vara tillsyn över organisationens interna laglighetsövervakningen eller tillsyn över en specialmyndighet med ansvar för övervakningen.

Grundlagsutskottet har också konstaterat att andra myndigheter som utövar tillsyn står under de högsta laglighetsövervakarna. Även i den juridiska litteraturen har man av tradition som justitieombudsmannens uppgift definierat att komplettera andra former av övervakning och särskilt att säkerställa att skyddsarrangemangen för lagligheten fungerar så som de är avsedda.

I förhållande till justitieombudsmannen är de primära särskilda tillsynsmyndigheterna bl.a. regionförvaltningsverken, Evisa och Valvira samt i framtiden eventuellt Luova, som man som bäst håller på att grunda. Eftersom reformen av landshöfdinget och de strukturer för övervakning som ingår i den är fortfarande på gång, ser jag som följande närmare främst enbart på specialombudsmännen.

SPECIALOMBUDSMÄNNEN

I sitt förhållande till specialombudsmännen är justitieombudsmannens roll att övervaka övervakarna. I praktiken har övervakningen skett främst via klagomål. Antalet klagomål som lämnas in till justitieombudsmannen och som gäller specialombudsmännen är ytterst få. I praktiken utgör specialombudsmännen inte objekt som justitieombudsmannen övervakar, utan snarare fungerar de på olika sätt som expertorganisationer, som stöder justitieombudsmannen i laglighetsövervakningen.

Barnombudsmannens uppgift är att säkerställa att barnens ställning och rättigheter beaktas i lagstiftningen och i det samhälleliga beslutsfattandet. I samarbete med myndigheter, organisationer och andra aktörer inom sitt verksamhetsområde främjar barnombudsmannen barnens intresse och tar tillvara barnens rättigheter. Barnombudsmannen bedömer och följer upp, påverkar genom initiativ, råd och anvisningar, upprätthåller kontakten med barn och ungdomar och förmedlar deras synpunkter till beslutsfattarna samt förmedlar information om barnfrågor till barn, till människor som arbetar med barn, till myndigheter och till allmänheten.

Barnombudsmannen har inte behörighet att behandla enskilda klagomålsärenden eller att genomföra inspektioner. Justitieombudsmannen kan således inte överföra ett övervakningsärende åt barnombudsmannen och inte heller i laglighetsövervakningsfrågor i övrigt stödja sig på barnombudsmannen. I ärenden som gäller barnens rättigheter är justitieombudsmannen således den enda laglighetsövervakaren med allmän behörighet.

Barnombudsmannen har någon gång klagat hos justitieombudsmannen angående något ärende där barnombudsmannen har gjort bedömningsen att laglighetsövervakarens åtgärder är nödvändiga. Att tillgripa klagomålsförfarandet ger dock enligt mig inte den rätta bilden av att justitieombudsmannen och barnombudsmannen tillsammans utgör det nationella tillsynsorgan som avses i FN:s konvention om barnets rättigheter. Jag har ansett att ett bättre samarbetsförhållande är att barnombudsmannen gör justitieombudsmannen uppmärksam på någon brist som upptäckts. Då kan justitieombudsmannen på eget initiativ undersöka ärendet i den omfattning som justitieombudsmannen själv bestämmer.

Diskrimineringsombudsmannens uppgift är att främja jämlikhet och motverka diskriminering. Diskrimineringsombudsmannen har också andra uppgifter. Ombudsmannen är nationell rapportör om människohandel och övervakare av returflyg. Diskrimineringsombudsmannen gör utredningar och tar initiativ, ger råd och utlåtanden samt främjar informationsverksamhet, fostran och utbildning. Diskrimineringsombudsmannens befogenheter är inom ramarna för den sakliga behörigheten betydande.

Diskrimineringsombudsmannen har rätt att få information trots sekretessbestämmelserna. Ombudsmannen har också bl.a. rätt att av organ som sköter offentliga förvaltningsuppgifter eller av dem som tillhandahåller varor eller tjänster få den information som är nödvändig för att ombudsmannen ska kunna utföra sina uppgifter. Diskrimineringsombudsmannen har också rätt att inspektera och bistå dem vars rättigheter blivit kränkta.

Om man ser på diskrimineringsombudsmannens sakliga behörighet överlappar justitieombudsmannens och diskrimineringsombudsmannens behörigheter delvis varandra. Vad gäller tillsynsobjekten är diskrimineringsombudsmannens behörigheter dock mera omfattande, eftersom denne också har behörighet att övervaka privata aktörer. Också utbudet av metoder för övervakning är mera omfattande, eftersom justitieombudsmannen inte bistår de personer vars rättigheter kränkts.

Detta kan förklara varför det är ytterst sällsynt att justitieombudsmannen får klagomål som gäller likabehandlingsprincipen eller diskrimineringsförbudet, om man jämför med hur ofta diskrimineringsombudsmannen kontaktas i dessa ärenden. I justitieombudsmannens laglighetsövervakning ingår likabehandling och diskriminering ofta som en del av de klagomålsärenden som undersöks. Diskrimineringsombudsmannen är den primära aktören i övervakningen av att likabehandlingsprincipen och diskrimineringsförbudet respekteras.

Att ärenden styras till den primära övervakaren är enligt min mening med tanke på den högsta laglighetsövervakarens verksamhet en positiv sak. Det kan också vara en positiv sak om man ser på tillgodoseendet av den enskilda individens rättigheter, med tanke på den specialkunskap som specialombudsmannen besitter och möjligheten att också bistå dem vars rättigheter blivit kränkta. Som jag ser det borde justitieombudsmannen i första hand överföra ett klagomål till diskrimineringsombudsmannen eller begära ett utlåtande, om klagomålet handlar om tillämpningen av likabehandlingslagstiftningen.

Tanken på justitieombudsmannen som övervakare av övervakaren avspeglar sig i arrangemanget för övervakningen av returflygen. Det effektiva och oberoende övervakningssystem som förutsetts enligt återvändandedirektivet fastställdes som diskrimineringsombudsmannens uppgift just för att göra det möjligt att övervaka tillsynsverksamheten. Justitieombudsmannen avvisade tanken på att justitieombudsmannen skulle vara den primära övervakaren som avses i EU:s återvändandedirektiv. För att skapa en effektiv övervaknings-

mekanism är det viktigt att också övervakningen går att övervaka. Det är viktigt att notera att i och med detta arrangemang har diskrimineringsombudsmannen själv möjlighet att föra ett ärende som gäller returflygningar för att utredas av den högsta laglighetsövervakaren.

Jämställdhetsombudsmannen har till uppgift att följa upp och övervaka att lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män efterföljs. Jämställdhetsombudsmannen kan ta initiativ, informera och ge råd om hur jämställdhet förverkligas. Jämställdhetsombudsmannen kan också vidta åtgärder för att åstadkomma en förlikning eller bistå den som blivit utsatt för diskriminering, vid behov också i rättegång som gäller gottgörelse eller ersättning.

Justitieombudsmannen får endast sällan klagomål som gäller jämställdhet. Att lagen om jämställdhet efterföljs har dock övervakats bl.a. genom att kontrollera att de objekt som övervakas har en uppdaterad jämställdhetsplan. I de fall där man kan bedöma att specialombudsmannens särskilda expertis behövs i ett laglighetsövervakningsärende, eller specialombudsmannens behörighet eller verksamhetsformer är nödvändiga för att tillgodose den klagandes rättigheter, ska justitieombudsmannen överföra eventuella klagomål som gäller jämställdhet åt jämställdhetsombudsmannen eller begära ett utlåtande av denne. Å andra sidan har också jämställdhetsombudsmannen i vissa fall klagat hos justitieombudsmannen.

Dataombudsmannens uppgifter och ställning är när jag skriver detta ännu under behandling av riksdagen, i samband med fastställandet av lagstiftningen för att nationellt verkställa EU:s allmänna dataskyddsförordning. I beredningen av unionens lagstiftning borde man också mera noggrant än tidigare bedöma vilken betydelse den föreslagna lagstiftningen har för den nationella laglighetsövervakningen, särskilt för de högsta laglighetsövervakarnas konstitutionella uppgifter och ställning.

I samband med behandlingen av regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning som kompletterar EU:s allmänna dataskyddsförordning visade de frågor om de högsta laglighetsövervakarnas konstitutionella ställning och deras oberoende ställning i förhållande till de

myndigheterna som de övervakar som grundlagsutskottet sett närmare på, att om laglighetsövervakningens konstitutionella helhet och dess särdrag åsidosatts i unionens lagstiftning, kan detta leda till betydande förändringar inom laglighetsövervakningen i Finland.

Även förnyelsen av lagstiftningen om förtäckt inhämtande av information och övervakningen av den är avhängig när jag skriver detta. Enligt förslaget skulle en ny myndighet, underrättelseombudsmannen, ha hand om laglighetsövervakningen. Ombudsmannen skulle övervaka lagenligheten vid användning av underrättelseinhämtningsmetoder samt tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Underrättelseombudsmannen skulle årligen lämna en berättelse om sin verksamhet också till riksdagens justitieombudsman.

Underrättelseombudsmannen skulle ha omfattande rätt att få information och att göra inspektioner samt befogenheter att bestämma att användningen av en underrättelseinhämtningsmetod ska avbrytas eller avslutas. Hen kan också bestämma att information som inhämtats på ett lagstridigt sätt ska utplånas utan dröjsmål. Underrättelseombudsmannen skulle kunna undersöka klagomål och till hen kan också begäran om undersökning göras. Eftersom underrättelseombudsmannen som övervakare skulle ha exceptionellt starka befogenheter, behövs också övervakning av övervakningen.

Det handlar om en verksamhet som med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna kan ha ödesdigra konsekvenser. För att effektivt kunna genomföra den här uppgiften, krävs det att justitieombudsmannen gör en omsorgsfull omvärdering av sina övervakningsförfaranden och resurser.

Arrangemangen för förhållandena mellan specialombudsmännen och justitieombudsmannen är baserade på lagar och vedertagen laglighetsövervakningspraxis, och är som jag beskrivit till sin natur mångfasetterade. Trots denna mångformighet anser jag att man ska se på justitieombudsmannens roll som högsta laglighetsövervakare som att justitieombudsmannen övervakar övervakarna inom de sektorer som har en specialombudsman.

Att man betonar övervakning av övervakningen betyder dock inte inom alla områden att man med hänseende till justitieombudsmannens resurser minskar intensiteten i övervakningen, det kan också förutsättas att resurserna ökas. Justitieombudsmannen kan också utnyttja specialombudsmännens sakkunskap i ärenden som håller på att undersökas, endera genom att överföra ärendet eller genom att be om utlåtanden.

Enligt lagen om riksdagens justitieombudsman kan justitieombudsmannen överföra behandlingen av ett ärende till en behörig myndighet om det är motiverat med hänsyn till ärendets art. Det är motiverat att överföra ärendet om justitieombudsmannen inte har behörighet. Genom att överföra ett ärende kan man betona att tillgängliga rättsmedel ska tillgripas i första hand, eller komplettera i de fall där justitieombudsmannen inte själv besitter den specialsakkunskap som ett ärende behöver.

Det kan också vara motiverat att överföra ett ärende om den andra övervakaren t.ex. kan förelägga vite eller om övervakarens behörighet omfattar att bistå den person vars rättigheter kränkts i ärenden som gäller gottgörelse eller skadestånd. Det är också viktigt med tanke på att man har möjlighet att överföra ärenden, att man i samband med reformer av förvaltningen och övervakningens strukturer bevarar eller skapar nya specialmyndigheter som har behörighet att bedriva laglighetsövervakning.

SPECIALUPPGIFTER

De specialuppgifter som är baserade på FN:s konventioner för övervakning av frihetsberövade personers och funktionsnedsatta personers rättigheter verkar i allt större utsträckning styra justitieombudsmannens verksamhet mot att övervaka speciellt utsatta personers rättigheter, i stället för att övervaka förvaltningen eller övervakarna. I övervakningen av konventionerna betonas den direkta övervakningen av den enskilda individens rättigheter och hur den enskilda individen bemöts, och vad gäller dessa riktar sig de internationella övervakningsorganens anvisningar och övervak-

ning mot justitieombudsmannens verksamhet. Den internationella styrningen har också helt klart påverkat hur de inspektioner som justitieombudsmannen genomför riktas samt på deras antal och intensitet.

Via den direkta övervakningen som sker vid inspektionerna och genom att höra enskilda personer, får man dock 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.

T.ex. för att effektivisera övervakningen av barnens rättigheter och hörandet av barn och att betona delaktigheten enligt internationella riktlinjer, har man i samband med justitieombudsmannens inspektioner i större utsträckning genomfört personliga höranden av barn och unga och på detta sätt ökat effektiviteten av övervakningen. I övervakningen har justitieombudsmannen också fokuserat på hur barnets socialarbetare, den kommun som placerat barnet och regionförvaltningsverket har övervakat hur barnet behandlas på placeringsplatsen. För att styra övervakningen har ibland också regionförvaltningsverket deltagit i justitieombudsmannens inspektioner av barnskyddet.

De inspektioner som genomförs i barnhem, vårdhem för äldre, fängelser och andra ställen där personerna kan vara frihetsberövade eller där begränsningsåtgärder kan riktas mot dem, borde alltid genomföras på dessa två dimensioner som jag beskrivit. Med hjälp av inspektionerna kan man ingripa om rättigheter kränks, men samtidigt får man också oersättlig information för att utföra tillsyn över de primära övervakarna.

ÄNDRINGAR I ÖVERVAKNINGENS STRUKTURER

Rättsstatens uppgifter är bl.a. att se till att verksamheten är lagenlig samt att jämlikheten och de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna tillgodoses. Om det inte finns behöriga myndigheter som undersöker klagomål, blir justitieombudsmannen den primära laglighets-

övervakaren och antalet klagomål som lämnas in till justitieombudsmannen skulle sannolikt öka. Samtidigt skulle kraven på att rikta övervakningen mot vittgående och strukturella frågor av betydelse troligtvis öka. Därtill skulle flera av de frågor som ska prövas i justitieombudsmannens laglighetsövervakning vara helt nya.

Till de delar som man i landskapsreformen inte har fastställt omfattande laglighetsövervakningsuppgifter för landskapen eller för den eventuella nya tillstånds- och tillsynsmyndigheten, skulle de enda klagomålsmyndigheterna vara riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern. Det har också kommit fram fogade misstankar om att de övervakningsarrangemang som skapas i samband med reformen inte skulle vara heltäckande och inte heller med tanke på laglighetsövervakningen tillräckliga.

Man kan inte heller ersätta rätt att söka ändring med ett klagomål till högsta laglighetsövervakningen. Justitieombudsmannen kan inte på samma sätt som en domstol ändra eller upphäva ett myndighetsbeslut. T.ex. övervakningen av kommunernas planläggning och byggande ser ut att upphöra i samband med landskapsreformen. Efter reformen skulle det inte längre finnas någon specialmyndighet som övervakar planläggningen och byggnadstillsynen. Ärenden som tidigare kunnat föras till domstol, som otillräckliga utredningar eller jämlig behandling av markägare, skulle endast undersökas av de högsta laglighetsövervakarna.

Den nya aktören inom förvaltningen, landskapet, eventuella ändringar i kommunernas ställning och i övervakningen av dem samt en ökad mängd privata aktörer som erbjuder offentliga tjänster, förutsätter att också övervakningens strukturer och förfaringssätt förnyas. Om man ser på justitieombudsmannens verksamhet kan man göra den bedömningen att dessa ändringar ökar antalet klagomål som anvisas till justitieombudsmannen och kräver nya verksamhetssätt också av justitieombudsmannen. För att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna förutsätts att man ständigt omprövar också övervakningens strukturer. De närmsta åren ska justitieombudsmannens laglighetsövervakning inte enbart fokusera på att hjälpa enskilda klaganden och på övervakningen av övervakningen, men också i allt större utsträckning övervaka att justitieombudsmannen har behöriga primära tillsynsorgan att övervaka.

PASI PÖLÖNEN

Justitieombudsmannens framställningar för att utveckla lagstiftningen



LAGLIGHETSÖVERVAKNINGSPERSPEKTIVETS SÄREGENHET

Justitieombudsmannens (JO) främsta uppgifter är att undersöka klagomål och egna initiativ samt att inspektera framför allt slutna inrättningar. I dessa roller är JO en aktör som står utanför förvaltningsområdet i fråga och som kompletterar förvaltningens egen interna övervakning. JO:s fjärde basuppgift är att ge utlåtanden i olika författningsprojekt. Denna uppgift är laglighetsövervakande närmast indirekt, alltså så att man utnyttjar information som kommit in via annan laglighetsövervakning och ståndpunkter som man intagit som en följd av detta när man ger utlåtanden.

JO har inte själv möjlighet att inverka på antalet klagomål eller på vilka ärenden de gäller. Varje klagomål är viktigt och man svarar på dem alla. För att uppnå en effektiv och rättidig laglighetsövervakning är det dock viktigt att det finns utrymme för prövning vad gäller djupet och omfattningen av undersökningen av klagomål. JO kan bl.a. bestämma på vilka typer av alla eventuellt otaliga klagomålspåståenden man särskilt fokuse-

rar undersökningen och om objektet för klagomålet behöver höras i ärendet. De utlåtanden som ministerierna och riksdagsutskott begär av JO i olika författningsprojekt kan på sätt och vis jämföras med klagomål: initiativet kommer ”utifrån”, men JO avgör själv på vad och hur man reagerar.

Åtgärder på eget initiativ, alltså inspektioner och egna initiativ, är däremot utredningar som inleds av JO själv. Det betyder att JO med motiveringar som anknyter till laglighetsövervakning själv kan bestämma antalet, objekten och teman.

JO:s nya uppgifter inom rättigheter för personer med funktionsnedsättning och som övervakningsorgan enligt konventionen mot tortyr, som direkt baserar sig på den finska statens internationella förbindelser (se denna årsberättelse, avsnitt 3.3 och 3.4), liksom JO:s roll som en del av den nationella människorättsinstitutionen (se avsnitt 3.2) ger förstärkt impuls till laglighetsövervakningen och inverkar på så sätt också på hur åtgärder på eget initiativ riktas. JO är dock en oavhängig aktör också i förhållande till de internationella organ som övervakar dessa specialuppgifter.

Eftersom JO är en utomstående och oavhängig institution med avseende på statsmaktens olika former, d.v.s. den lagstiftande makten, den verkställande makten och den dömande makten, kan JO vara flexibel i sin verksamhet och överskrida gränser mellan olika förvaltningsområden. Uppgiftsområdet är omfattande, i motsats till JO som myndighetsenhet. Organisationen vid JO:s kansli är dock enkel och interna förfaringssätt vid kansliet är öppna och strävar efter att främja att information förmedlas inom kansliet.

De mångsidiga uppgifterna och den omfattande rätten till tillgång till information gör överlag att det till JO kanske kommer in mera heltäckande information om hur förvaltningen fungerar och om problem inom tolkning av lagstiftningen än det gör till någon annan enskild aktör i Finland. Detta är av stor betydelse för JO:s verksamhet och över huvudtaget annars också för vad JO:s syn på laglighetsövervakning sist och slutligen formas av.

Jag påstår att JO:s synsätt på rättsliga frågor är unik just tack vare institutionens mångdimensionerande verksamhetsfält. Synsättet har inte delats in i sektorer, tvärtom, det är rättsligt sett påfallande omfattande. Detta syns också i JO:s författningsförslag. Det handlar om en av laglighetsövervakningens mest verkningsfulla verksamhetsformer.

UTLÅTANDEN OCH FÖRFATTNINGSFÖRSLAG SOM JO:S UPPGIFTER

Att övervaka riksdagens lagstiftningsarbete hör inte till JO:s befogenheter. JO kan ändå som en lagstadgad uppgift vid behov göra statsrådet eller något annat organ som svarar för beredning av lagstiftning uppmärksam på brister som hen observerat i bestämmelser eller föreskrifter samt göra framställningar om hur dessa skall utvecklas och bristerna avhjälpas (lagen om riksdagens justitieombudsman 11 § 2 mom.).

I JO:s årsberättelse till riksdagen ska bl.a. brister som upptäckts i lagstiftningen tas upp och särskild uppmärksamhet ska fästas vid att de grundläggande och mänskliga rättigheterna tillgodoses. I ett ärende som JO anser vara viktigt kan hen dessutom avge en särskild berättelse till riksdagen.

Både i sin års- och i sin särskilda berättelse kan JO lägga fram förslag till riksdagen om avhjälpande av brister som hen observerat i lagstiftningen (lagen om riksdagens justitieombudsman 12 §).

Utlåtanden som begärs av JO i olika faser av lagstiftningsprojekt och synpunkter på utvecklingen av lagstiftningen inom ramarna för dem räknas inte statistiskt som författningsförslag utan som utlåtandeärenden. Utlåtandena är en del av lagstiftningsprocessens systematiska förhandstillsyn och ett förhandshörande i enlighet med anvisningarna för lämnande av riksdagens prepositioner. Den här processen är mycket viktig. Tidtabellen för den kommer dock ”utifrån”, vilket orsakar vissa resursmässiga utmaningar för hur utförligt man förmår svara på alla begäran om utlåtande.

I utlåtandena strävar man i mån av möjlighet efter att fästa uppmärksamhet vid bl.a. lagstiftningstekniska aspekter och aspekter i anslutning till den föreslagna lagstiftningsordningen som i princip är konstitutionella eller baserar sig på normerna för grundläggande och mänskliga rättigheter. I utlåtandena utnyttjas också ofta information som fåtts in via JO:s unika inspektionsarbete.

Som ett närfenomen för utlåtandena – och varför inte också för författningsförslagen – bör JO:s (men inte statsrådets justitiekanslers) befogenhet att delge ifrågavarande riksdagsorgan sina iakttagelser om en brist har anknytning till ett ärende som behandlas av riksdagen också annars (lagen om riksdagens justitieombudsman 12 § 3 mom.). Bestämmelsen innebär att riksdagens justitieombudsman på eget initiativ kan begära att bli hörd i ett riksdagsutskott i ett ärende som där behandlas även om JO inte kallats till utskottet.

Egentliga författningsförslag kan man tala om i de situationer där JO i sin verksamhet på eget initiativ agerar aktivt för att korrigera någon brist i rättsnormerna som justitieombudsmannen upptäckt. Den här verksamheten är inte till sin natur föregripande på samma sätt som utlåtandeärenden, utan den tvärtom ingriper i brister i lagstiftningen som kommit fram i efterhand. Tidsspännet är öppet och tidpunkten för när behovet av att granska bestämmelser upptäcks varierar. Man kan säga att JO:s författningsförslag kompletterar det regelmässiga förhandstillsynssystemet för lagarnas författningsmässighet (och annan tillbörlighet).

ANTALET FÖRFATTNINGSFÖRSLAG OCH FÖRSLAGENS INNEHÅLL

Antalet författningsförslag som ges av JO har ökat, liksom antalet avgöranden och åtgärdsavgöranden över huvudtaget. För drygt tio år sedan gavs i medeltal sex författningsförslag per år (se Keinänen, Anssi och Määttä, Kalle: Näkökulmia oikeusasiainmiesinstituution vaikuttavuuteen, 2007, s. 47). Efter detta har antalet klart ökat. År 2016 gavs femton författningsförslag. Ifjol gav JO (statistiskt) tjugo författningsförslag. Eftersom en del ärenden gällde flera klagomål är det ändå kanske mera korrekt att säga att JO gav författningsförslag i femton olika ärenden.

De författningsförslag som gavs ifjol var endera baserade på klagomål (16) eller egna initiativ (4). Nästan alla förslag var på ministeriernivå. Förslagen gällde missförhållanden och brister som upptäckts i lagar eller förordningar. Förslag lämnades in till social- och hälsovårdsministeriet (7), justitieministeriet (5), inrikesministeriet (2), undervisnings- och kulturministeriet (1) samt utrikesministeriet (1). Fyra författningsförslag gjordes på ämbetsverksnivå. I dessa fall gällde förslagen myndigheters föreskrifter eller anvisningar.

Författningsförslagen gällde endera ”renodlade” lagtolkningsfrågor eller brister i lagstiftningen eller i tillämpningen av den. Det handlar om verksamhet inom laglighetsövervakning och klart är att JO i sina förslag inte ingriper i frågor som gäller ändamålsenlighet. Innehållsmässigt representerar förslagen frågor som är av påfallande olika karaktär.

Förra årets författningsförslag som anslöt till tolkning av lagar gällde bl.a. rum för tolkning i förhållandet mellan offentlighetslagen och personuppgiftslagen, avlägsnande av besvärshörbudet i beslut som gäller hemvårdsstödet, kommuntilllägg och anteckningar om betalningsstörningar som tagits fram av kreditupplysningsbolag.

Författningsförslag i anslutning till brister eller inexistenser i bestämmelser i lagar gällde t.ex. den transport av patienter som avses i mentalvårdslagen, att beviljas yrkesbeteckningen psyko-terapeut, precisering av lagstiftningen om nödinkvartering och inhiberandet av sysselsättning vid fängelser.

En del av förslagen baserades på upptäckta brister i likabehandling. De här förslagen gällde läkarhelikopterverksamheten i Lappland, trygghandet av specialistsjukvård för behandling av ovanliga sjukdomar och rätten att använda egna kläder i slutna fängelser. Författningsförslag på myndighetsnivå handlade bl.a. om behovet av att ändra processen för åldersbedömning för asylsökande barn och Valviras anvisningar för ansökningsprocessen för yrkesrättigheter för läkare.

FÖRFATTNINGSFÖRSLAGENS GRUNDER OCH GENOMSLAGSKRAFT

Bakom JO:s författningsförslag ligger många faktorer. Det kan handla om en ny slags situation som man blivit medveten om via ett enskilt klagomål där man upptäcker att ärendet inte alls omfattas av lagstiftning, eller att lagstiftningen är för ospecifik på konstitutionella grunder eller med avseende på de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Om flera klagomål om samma ärende kommer in kan detta vara en faktor som leder till att man beslutar inspektera ett specifikt objekt. Detta kan å sin sida leda till att man direkt genom iakttagelser under inspektionen kan påvisa t.ex. oenhetliga förfaringsätt som leder till ett författningsförslag eller brister i tillämpningen av lagändringar.

Även uppgifter som media producerar har indirekt en stor betydelse. När ett specifikt missförhållande tas upp i nyheterna leder detta fort till klagomål till JO och slutresultatet kan vara att man upptäcker att lagstiftningen behöver ses över. JO kan också på eget initiativ inleda en utredning på basis av information som framkommit i den offentliga diskussionen. Faktorer som iakttagits under inspektioner eller som inspektionsobjektet själv framställt för JO kan också vara incitamentet till ett författningsförslag.

Vidare kan ställningstaganden från de håll som övervakar internationellt att de mänskliga rättigheterna tillgodoses, endera rättsligt bindande som domar givna av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna, eller rekommendationer som inte är rättsligt bindande, som de Europeiska fängelsereglerna, motivera författningsför-

slag. Ibland handlar förslaget om någon lagteknisk brist som man stött på när man sett närmare på ett enskilt fall.

Liksom de andra åtgärder som JO vidtar, med undantag av befogenheten att väcka åtal, är JO:s författningsförslag inte rättsligt bindande. Det handlar om diskursiv påverkan, vars effekt kulminerar i den rättsliga genomslagskraften hos motiveringarna i förslaget.

Situationen avgör hur JO:s författningsförslag utformas. I vissa fall meddelar JO direkt sin åsikt om att en lag behöver ses över och specificerar också sin uppfattning om det centrala innehållet i den nödvändiga ändringen. Å andra sidan nöjer man sig ofta med att delge statsrådet en viss problematik och ett eventuellt behov av författningsändringar för att bedömas i ministerierna.

Oftast reagerar man positivt på JO:s författningsförslag. Inom vissa områden är utvecklingen dock långsam (se avsnitt 3,5 Bristerna i tillgodo-seendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna). T.ex. framställde JO redan 2009 bestämmelser om begränsning av självbestämmanderätten inom äldreomsorgen. Sådan här lagstiftning finns fortfarande inte.

UPPFÖLJNINGEN HAR FÖRBÄTTRATS

När JO ger ett författningsförslag ber JO i regel den ansvariga aktören att meddela eventuella åtgärder som man har vidtagit eller kommer att vidta i ärendet. Oftast får man in uppgifter inom den begärda tidsfristen. Information om hur man reagerat på författningsförslagen publiceras i JO:s årsberättelse i samband med att fallet i fråga presenteras. Ibland får man dock inget svar innan årsberättelsen publiceras.

För en mer systematisk uppföljning av genomslagskraften av författningsförslagen kunde JO:s årsberättelse utvecklas så att man i senare årsberättelser tar med ett sammandrag som ser tillbaka på hur man reagerat på författningsförslag som getts tidigare. I den här årsberättelsen finns det ännu inte något sådant avsnitt.

Däremot har den här årsberättelsen nu utvecklats så att det i slutet av den finns en ny bilagedel med en koncis förteckning över alla författningsförslag från berättelseåret liksom förslag för att åtgärda ett problem eller ett fel (bilaga 4). Med det här elementet genomförs tydligare än tidigare uppdraget enligt 12 § i lagen om riksdagens justitieombudsman att lägga fram förslag till riksdagen om avhjälpande av brister som han eller hon observerat i lagstiftningen.



2 JO-INSTITUTIONEN ÅR 2017

2.1 Översikt av institutionen

2.1 ÖVERSIKT AV INSTITUTIONEN

År 2017 var den finländska JO-institutionens nitioåttonde verksamhetsår. JO inledde sin verksamhet vid Finlands riksdag år 1920. Institutionen är den nästäldsta i sitt slag i hela världen. JO-institutionen härstammar från Sverige, där tjänsten som riksdagens justitieombudsman inrättades år 1809. Efter Finland spred JO-institutionen sig till de övriga nordiska länderna i mitten av 1900-talet. Danmark fick en JO år 1955 och Norge år 1962.

Internationella ombudsmannainstitutet (International Ombudsman Institute, IOI) har för närvarande mer än 200 medlemmar. En del av dem är dock verksamma på regional eller lokal nivå. T.ex. i Tyskland och Italien finns inga parlamentariska ombudsmän. År 1995 inrättade Europeiska unionen en europeisk ombudsmanna-institution.

JO är landets högsta laglighetsövervakare och utses av riksdagen. JO övervakar att de som sköter offentliga uppdrag följer lagen, fullgör sina skyldigheter och respekterar de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. JO:s övervakningsbehörighet omfattar domstolar, myndigheter och tjänstemän samt övriga personer och sammanslutningar som sköter offentliga uppgifter. JO:s laglighetskontroll omfattar däremot inte sådana privata aktörer eller personer som inte har offentliga uppdrag. JO är inte heller behörig att granska riksdagens lagstiftningsarbete, riksdagsmännens verksamhet eller de tjänsteåtgärder som vidtas av justitiekanslern i statsrådet.

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

Vid arbetsfördelningen mellan JO och JK har JO fått till uppgift att behandla ärenden som gäller fängelser och andra slutna anstalter där personer tas in mot sin vilja samt ärenden som gäller frihetsberövande enligt tvångsmedelslagen eller på andra grunder. JO behandlar också ärenden som gäller försvarsmakten, Gränsbevakningsväsendet, krishanteringspersonal och Försvarsutbildningsföreningen samt militära rättegångar. Se punkt 2.5 och avsnitten 3.3. och 3.4 om enbart de uppgifter som enligt FN:s konvention föreskrivs för JO.

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

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

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

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



I bild ses ledningen för JO:s kansli, från vänster ställföreträdande BJO, referendarieråd Mikko Sarja, BJO Maija Sakslin, JO Petri Jääskeläinen, kanslichef Päivi Romanov och BJO Pasi Pölönen.

JO Jääskeläinen avgjorde ärenden av principiell betydelse samt ärenden som gällde statsrådet och de övriga högsta statsorganen. I hans uppgifter ingick även bl.a. ärenden som gällde domstolarna och justitieförvaltningen, hälso- och sjukvården, personer med funktionsnedsättning, utlänningar, språk och hemligt inhämtande av information samt koordinering och rapportering av ärenden som ingår i uppgifterna för det nationella besöksorganet mot tortyr. BJO Sakslin behandlade t.ex. ärenden som gällde socialvården, barnets rättigheter och småbarnspedagogik, region- och lokalförvaltningen samt utsökning. Även ärenden gällande militära ärenden, försvarsförvaltningen, Tullen och Gränsbevakningsväsendet, kyrkan samt kommunikationer ingick i hennes uppgifter.

Juris doktor Jussi Pajujoja var biträdande justitieombudsman från den 1 oktober 2009 till den 30 september 2017. När Pajuojas andra mandattid löpte ut, d.v.s. från och med den 1 oktober 2017, tillträdde Pasi Pölönen som andra biträdande justitie-

ombudsman. Pajujoja och senare också Pölönen behandlade bl.a. ärenden som gällde polisen, åklagarväsendet, utbildning, vetenskap och kultur samt arbetskrafts- och arbetslöshetsskyddet. Till honom hörde också ärenden som gällde brottspåföljdsbranschen, d.v.s. verkställighet av straff och kriminalvård. En redogörelse för den detaljerade arbetsfördelningen finns i bilaga 2.

När en biträdande justitieombudsman är förhindrad att sköta sina uppgifter kan justitieombudsmannen kalla en ställföreträdare att sköta uppgifterna. Referendarierådet Pasi Pölönen verkade fram till den 30 september 2017 som ställföreträdare för den biträdande justitieombudsmannen under sammanlagt 52 dagar under året. Efter att ha mottagit grundlagsutskottets ståndpunkt utsåg JO den 1 oktober som ställföreträdare för den biträdande justitieombudsmannen referendarierådet Mikko Sarja, som hade hand om uppgiften sammanlagt nio dagar under år 2017.

2.2

Värderingar och målsättningarna för JO:s kansli

Laglighetskontrollen i Finland har med tiden förändrats i flera avseenden. JO:s åklagarroll har trätt i bakgrunden och JO har fått en mer framträdande roll när det gäller att utveckla myndighetsverksamheten. JO ställer krav på förvaltningsförfarande och ger myndigheterna handledning i god förvaltning.

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

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

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

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

Värderingar och målsättningarna för JO:s laglighetskontroll

VÄRDERINGAR

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

MÅLSÄTTNINGAR

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

UPPGIFTER

JO:s kärnuppgift är att övervaka och främja lagligheten och tillgodoseendet av de mänskliga rättigheterna och de grundläggande fri- och rättigheterna. 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.

2.3

Verksamhetsformer och tyngdpunktsområden

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

Enligt lagen om riksdagens justitieombudsman ska JO inspektera olika ämbetsverk och inrättningar. JO ska i synnerhet granska bemötandet av personer som är intagna i fängelser och andra slutna anstalter samt bemötandet av beväringar vid garnisonerna. JO genomför inspektioner också inom ramen för uppdraget som nationellt besöksorgan enligt FN:s konvention mot tortyr på platser och lokaler där frihetsberövade personer befinner sig eller kan finnas. Läs om det nationella besöksorganets uppgifter i avsnitt 3.4 Övervakningen av att funktionsnedsatta personers och barnets rättigheter tillgodoses hör till tyngdpunktsområdena inom JO:s inspektionsverksamhet.

Det särskilda övervakningsområdet som JO riktar till hemligt inhämtande av information utvidgades i och med lagreformen som trädde i kraft i början av 2014 till att omfatta alla metoder för hemligt inhämtande av information. Tidigare gällde JO:s särskilda tillsynsuppgift endast en del av de metoder för myndigheternas hemliga inhämtande av information som myndigheterna måste rapportera till JO. I och med ökningen av dessa metoder utvidgas även övervakningsområdet. Polisen, Tulen, Gränsbevakningsväsendet och försvarsmakten använder metoder för hemligt inhämtande av information.

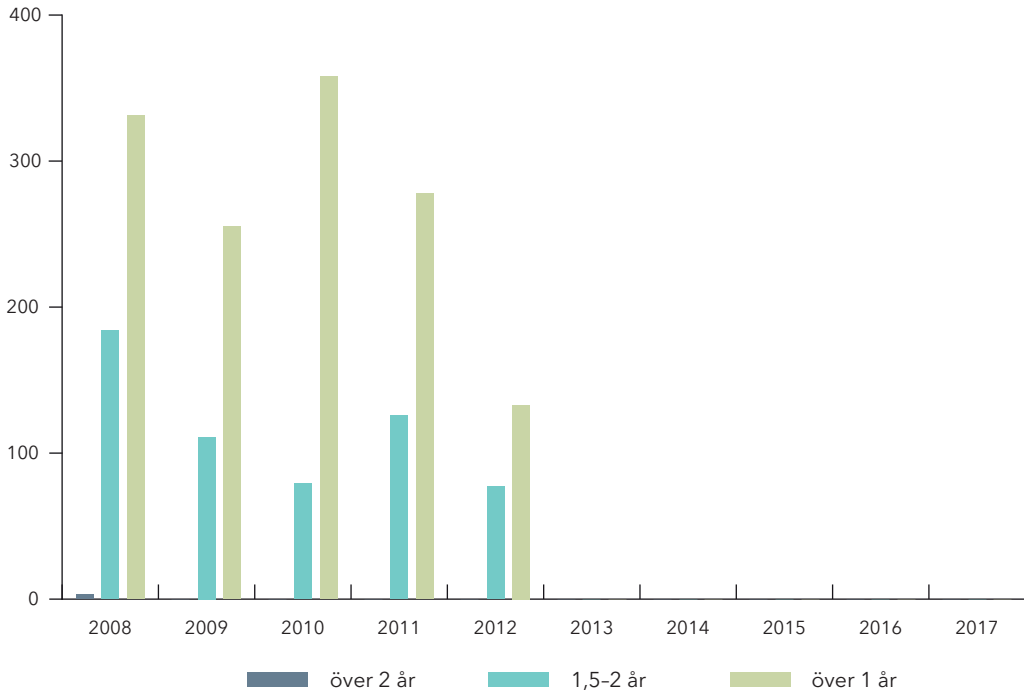
Hemligt inhämtande av information medför ingrepp i flera av de grundläggande fri- och rättigheter som tryggats i grundlagen, såsom skyddet för privatlivet, förtroliga meddelanden och hemfriden. Ofta kräver användningen av inhämtande av hemlig information ett tillstånd från domstolen, vilket i sin tur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

I laglighetsövervakningen aktualiseras de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna förutom vid avgöranden av enskilda klagomål också vid inriktningen av inspektioner och egna initiativ. Betoningen och främjandet av de grundläggande fri- och rättigheterna är framträdande också i JO:s arbete i övrigt. I detta syfte för JO diskussioner bl.a. med centrala medborgarorganisationer. JO tar också i samband med inspektionerna på eget initiativ upp frågor som tangerar de grundläggande fri- och rättigheterna och som har en betydelse utöver de enskilda fallen.

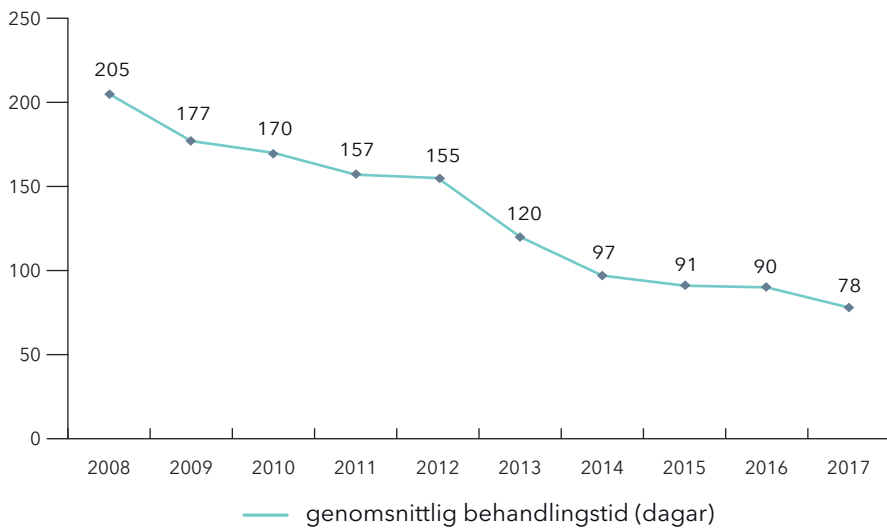
Under 2017 var rätten till effektiva rättsmedel ett särskilt tema för övervakningen av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. En redogörelse för temat presenteras i avsnitt 3.7 om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

2.3.1 ETT ÅRS BEHANDLINGSTID

Reformen av lagen om riksdagens justitieombudsman som trädde i kraft 2011 effektiviserade laglighetskontrollen genom att öka JO:s prövningsrätt och handlingsalternativ samt genom att betona medborgarperspektivet. Klagomålens preskriptionstid förkortades från fem år till två år. JO fick



Över ett år anhängiga klagomål under åren 2008–2017



Klagomålen genomsnittliga behandlingstid under åren 2008–2017

möjlighet att överföra behandlingen av ett klagomål till en annan behörig myndighet. Dessutom fick JO rätt att inkalla en ställföreträdande BJO för att sköta BJO:s uppgifter när ett behov uppstår.

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

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

Vid utgången av året var den genomsnittliga behandlingstiden för klagomål 78 dagar, medan den vid utgången av 2016 var 90 dagar.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2008–2017

2.3.2 KLAGOMÅL OCH ÖVRIGA ÄRENDEN GÄLLANDE LAGLIGHETSKONTROLL

År 2017 lämnades 6 256 klagomål in. Det är cirka 1 300 (27 %) fler än år 2016 (4 922). Klagomål som gällde utkomststödet och som riktades mot FPA ökade med ungefär 700 jämfört med år 2016. Under berättelseåret avgjordes 6 094 klagomål. Motsvarande siffra år 2016 var 4 839 avgjorda klagomål.

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 2017 inkom merparten, 74 % av klagomålen i elektronisk form.

Innan det elektroniska ärendehanteringssystemet tagits i användning vid JO:s kansli registrerades de klagomål som inkom till JO inom en specifik ärendekategori (kategori 4) i diariet. S.k. övriga skrivelser, såsom brev från allmänheten med karaktären av förfrågningar, skrivelser som är uppenbart ogrundade, skrivelser som JO inte har befogenheter att avgöra och skrivelser med oklart innehåll registrerades inom kategori 6, d.v.s. "Övriga skrivelser". Dessa skrivelser behandlades inte som klagomål. Skrivelserna som ingick i denna kategori räknades emellertid till ärenden som hänför sig till laglighetskontrollen. Skrivelserna sändes från registratorskontoret till ställföreträdande BJO eller till kanslichefen, som distribuerade dem vidare till notarierna och inspektörerna för beredning. Skrivelserna besvarades och svarskoncepten granskades av ställföreträdande BJO eller av kanslichefen.

I och med att man tagit det elektroniska ärendehanteringssystemet i användning år 2016, registreras även ärenden som tidigare

■ inkomna ■ avgjorda	2016	2017
Klagomål	4 856 4 839	6 192 6 094
Ärenden som överförts från justitiekanslern	66	64
Egna initiativ	60 71	77 81
Utlåtanden och sakkunniguppdrag	80 82	82 77
Sammanlagt	5 062 4 992	6 415 6 252

*Inkomna och avgjorda laglighetsövervaknings-
ärenden under åren 2016–2017*

ingått i kategori 6, ”Övriga skrivelser”, som klagomål. Dessa ärenden behandlas ändå på samma sätt som tidigare, d.v.s. de sänds till ställföreträdande BJO eller till kanslichefen, som distribuerar dem vidare för beredning. Svaren granskas fortfarande av ställföreträdande BJO eller av kanslichefen.

När ett klagomål har anhängiggjorts vid justieombudsmannens kansli, får den klagande i regel inom cirka en vecka ett brev med ett meddelande om att klagomålet har mottagits. Om klagomålet inkommer via e-post skickas dessutom omedelbart ett elektroniskt ankomstmeddelande.

En del av klagomålen behandlas i ett s.k. påskyndat förfarande. År 2017 behandlades 2 884 klagomål på detta sätt, vilket motsvarar 47 % av alla klagomål. Syftet med det påskyndade förfarandet är att redan då ärendena kommer in till JO preliminärt gallra ut sådana ärenden som registrerats som klagomål men som det inte finns skäl att undersöka närmare. Detta gallringsförfarande lämpar sig i synnerhet för sådana ärenden där det tyd-

ligt framgår att det inte finns anledning att misstänka något fel, där ärendet har preskriberats eller inte omfattas av JO:s behörighet, där det är fråga om en ospecificerad skrivelse eller ett ärende som är under behandling hos någon annan myndighet eller där klaganden upprepar sig och det inte finns någon anledning att ompröva det tidigare avgörandet.

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

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

Skrivelser som endast sänts för kännedom eller en övrig skrivelse som inte anses ha skickats för att anhängiggöra ett ärende och skrivelsen inte på något sätt anknyter till ett anhängigt ärende, diarieförs dock inte. Ställföreträdande BJO eller kanslichefen granskar dock även dessa skrivelser. Meddelanden som inkommer via den responsblankett som finns på kansliets webbplats behandlas också enligt dessa principer. År 2017 inkom nästan 4 370 skrivelser för kännedom.

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

År 2017 hänförde sig 76 % av alla inkomna klagomål till de tio största ärendekategorierna. I bilaga 5 finns uppgifter om de tio största ärendekategorierna i siffror.

År 2017 avgjordes sammanlagt 81 ärenden som tagits till prövning på eget initiativ. Av dessa för-
anledde 50 (62 %) åtgärder från JO:s sida.

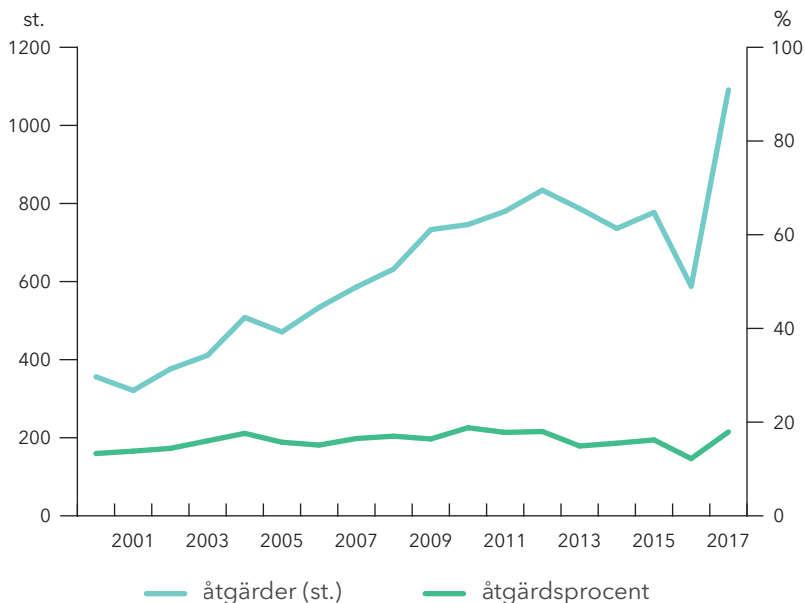
2.3.3 ÅTGÄRDER

Inom JO:s verksamhet är de mest betydelsefulla ärendena sådana som föranleder åtgärder från JO:s sida. Åtgärderna innebär att JO utfärdar ett förordnande om att tjänsteåtal ska väckas, ger en anmärkning, meddelar sin uppfattning eller gör en framställning. Ett ärende kan också leda till att JO vidtar någon annan åtgärd, såsom förordnar att förundersökning ska inledas i ärendet eller delger en myndighet ett av sina tidigare ställningstaganden. Det är också möjligt att det görs en rättelse i ärendet under den tid ärendet är under utredning hos JO.

Den allvarligaste åtgärden innebär att JO förordnar att tjänsteåtal ska väckas. JO behöver emellertid inte förordna att åtal ska väckas trots att den övervakade har agerat lagstridigt eller försummat sina skyldigheter, om JO anser att en anmärkning

är en tillräcklig åtgärd. JO kan också meddela sin uppfattning om det lagenliga förfarandet eller uppmärksamma den övervakade på de krav som god förvaltningssed ställer eller på synpunkter som främjar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. De uppfattningar som JO meddelar kan antingen vara kritiska eller vägledande.

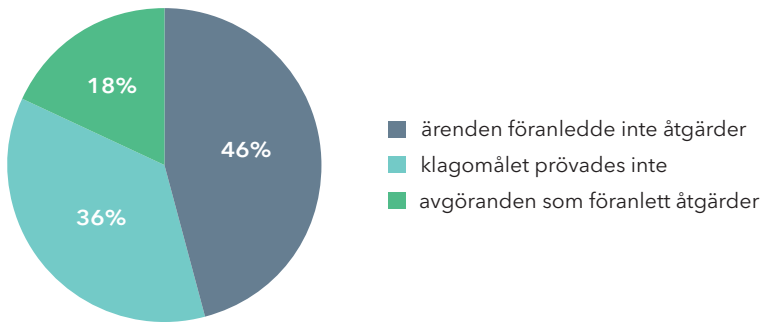
JO kan också göra en framställning om att ett fel ska rättas eller ett missförhållande avhjälpas samt uppmärksamma statsrådet eller något annat organ som svarar för lagberedningen på brister som JO observerat i olika bestämmelser eller föreskrifter. JO kan också göra en framställning om att en kränkning ska gottgöras eller om förlikning. Ibland rättar myndigheten sitt fel på eget initiativ redan i det skede då JO ingriper i ärendet genom en begäran om en utredning av myndigheten. En förteckning över förslag på att utveckla författningar och anvisningar samt för att korrigera fel finns i bilaga 4.



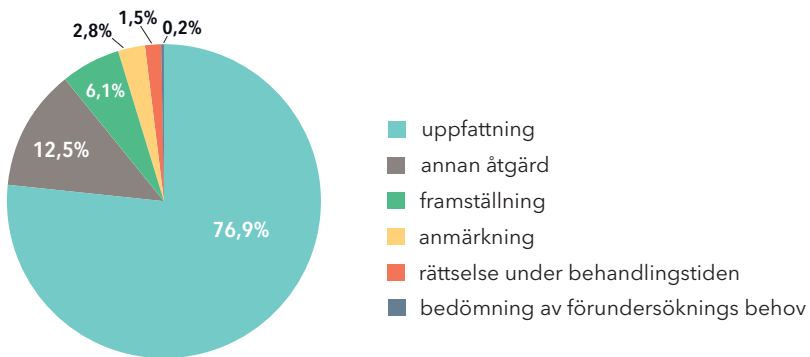
Under åren 2000–2017 har antalet åtgärder i samband med klagomålsärenden ökat från cirka 320 till nästan 1 100. Under samma tidsperiod har antalet avgjorda klagomål ökat från cirka 2 500 till över 6 000. Trots att antalet klagomål har ökat, har andelen klagomål som lett till åtgärder av alla klagomål (åtgärdsprocent) hållits på samma nivå.

ÅTGÄRDER FÖRDELADE ENLIGT MYNDIGHETER	Åtgärd							Det totala antalet avgjorda ärenden	% -andel*	
	Åtal	Bedömning av förundersöknings behov	Anmärkning	Uppfattning	Framställning	Rättelse	Annan åtgärd			Sammanlagt
Socialvård			40	361	7	5	76	489	1 394	35,1
Brottpåföljdsbranchen			7	92	4		5	108	385	28,0
Hälso- och sjukvård			5	68	12	4	13	102	628	16,2
Polisen				79		1		80	727	11,0
Socialförsäkring			3	59	1		5	68	474	14,3
Arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde				53			1	54	256	21,1
Undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde			1	33	2		4	40	218	18,3
Kommunalförvaltning			1	27			1	29	178	16,3
De högsta statsorganen							23	23	229	10,0
Utsökning				15	1	4	2	22	152	14,5
Utlännings- och medborgar- skapsärenden		3	6	5	4		2	20	144	13,9
Beskattning			2	11				13	101	12,9
Justitieministeriets förvaltningsområde				10			2	12	80	15,0
Jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde			1	6		1	3	11	85	12,9
Rättskipning				5	4	1		10	241	4,1
Tullen				8	1		1	10	41	24,4
Försvarsministeriets förvaltningsområde				8			1	9	44	20,4
Miljöministeriets förvaltningsområde			1	7		1		9	117	7,7
Kommunikationsministeriets förvaltningsområde				7			1	8	133	6,0
Åklagare				6				6	95	6,3
Inrikesministeriets förvaltningsområde				5				5	23	21,7
Övriga förvaltningsområden				3			1	4	285	1,4
Intressebevakning				3			1	4	82	4,9
Finansministeriets förvaltningsområde				3				3	42	7,1
Utrikesministeriets förvaltningsområde				2				2	9	22,2
Sammanlagt		3	67	876	36	17	142	1 141	6 175	18,5

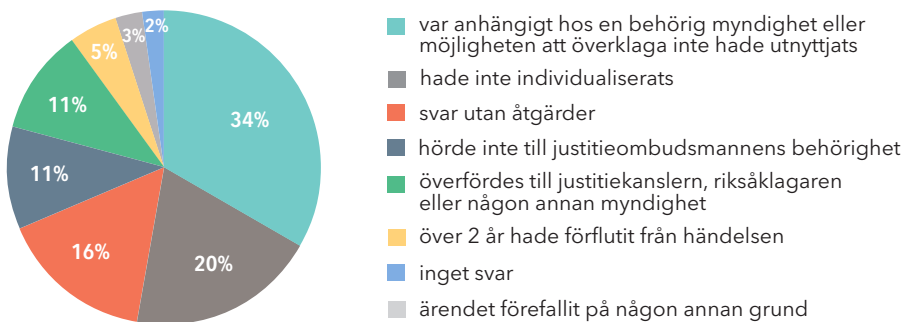
* Åtgärdsavgörandenas procentuella andel av avgörandena i respektive kategori av klagomål och egna initiativ



Alla avgjorda klagomål år 2017



Avgöranden som lett till åtgärd år 2017



Klagomål som inte prövats år 2017

Av samtliga avgjorda klagomål och ärenden som tagits till prövning på eget initiativ under år 2017 var 1 141, dvs. 18 %, sådana som föranledde åtgärder från JO:s sida. Av klagomålen och de ärenden som tagits till prövning på eget initiativ blev ungefär 36 % föremål för s.k. fullskalig undersökning, vilket innebär att det inhämtades minst en utredning och/eller ett utlåtande i ärendet. Av dem ledde ungefär 36 % till åtgärder.

I cirka 43 % av ärendena, dvs. i 2 607 ärenden, fanns det inte skäl att misstänka något fel eller lagstridigt förfarande eller någon anledning för JO att vidta åtgärder. I 171 ärenden, vilket motsvarar ungefär 3 % av ärendena, konstaterades inget felaktigt förfarande. I nästan 36 % av fallen (2 225) 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 besvärssinstans eller hos någon annan myndighet. Av alla inkomna klagomål var ungefär 12 % (746) sådana hos andra myndigheter anhängiga ärenden som inte togs upp till prövning. Till de ärenden som inte tas upp till prövning hör också sådana ärenden som inte omfattas av JO:s behörighet samt i regel också sådana ärenden som är över två år gamla.

Då de klagomål som inte tagits upp till prövning utelämnas ur granskningen, var andelen åtgärdsavgörandena 28 %.

Under verksamhetsåret utfärdades inga förordnanden om att tjänsteåtal skulle väckas. I tre ärenden prövades behovet av en förundersökning. JO gav 67 anmärkningar och meddelade sin uppfattning i 876 fall. I 17 fall gjordes en rättelse i ärendet medan behandlingen pågick. I 36 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 142 ärenden. I själva verket vidtogs en aning fler åtgärder än vad som framgår av statistiken, eftersom endast en åtgärd statistikförs i fråga om ett och samma ärende, trots att flera åtgärder har vidtagits i ärendet.

I bilaga 5 finns statistiska uppgifter om justitieombudsmannens verksamhet.

2.3.4 INSPEKTIONER

År 2017 företogs 121 inspektioner. En förteckning över alla inspektioner finns i bilaga 6. Inspektionerna beskrivs närmare i samband med de avsnitt som gäller de olika sakområdena.

Av inspektionerna utfördes över 60 % under ledning av justitieombudsmannen eller någon av de biträdande justitieombudsmännen, medan under 40 % genomfördes av föredragandena. På platser och lokaler där frihetsberövade personer befinner sig eller kan finnas genomfördes sammanlagt 70 inspektioner, av vilka 52 var oanmälda, det vill säga s.k. 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, skolor och boendeenheter för personer med funktionsnedsättning och utvecklingsstörda personer. 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. Bevärningar ges också ett liknande tillfälle i samband med inspektioner.

I det nationella besöksorganets särskilda årsberättelse redogörs noggrannare för de iakttagelser som framgår av avsnitt 3.4 och de rekommendationer de getts med anledning av dessa, liksom även myndigheternas åtgärder. Årsberättelsen publiceras på JO:s webbplats på finska, svenska och engelska.

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

2.4

Finlands nationella människorättsinstitution

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

2.4.1 MÄNNISKORÄTTSINSTITUTIONENS A-STATUS

Människorättscentret och dess människorättsdelegation grundades vid justitieombudsmannens kansli särskilt för att de och justitieombudsmannen skulle uppfylla så bra som möjligt kraven som ställs på en nationell människorättsinstitution enligt de s.k. Parisprinciperna som antogs av FN 1993. Denna process som började redan i början av 2000-talet uppnådde under berättelseåret sitt mål då Finlands nationella institution för mänskliga rättigheter i december 2014 fick A-status för åren 2014–2019.

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

I anknytning till beviljandet av A-status kan det ingå rekommendationer gällande utvecklingen av den nationella människorättsinstitutionen. I rekommendationerna som Finland fick betonades bland annat behovet att trygga tillräckliga resurser för effektiv skötsel av uppdragen vid Finlands na-

tionella människorättsinstitution. Rekommendationerna i sin helhet finns i bilaga 6 till JO:s berättelse för 2014.

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

2.4.2 MÄNNISKORÄTTSINSTITUTIONENS 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 kunskanden om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna ökar och respekten för dem blir starkare.

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

2.5

Justitieombudsmannens specialuppgifter som baserar sig på FN:s konventioner

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. Tillsynsorganets uppgifter behandlas närmare i avsnitt 3.4 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 genom statsrådets förordning den 10 juni 2016 utgöra den mekanism som avses i artikel 33.2 i FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, som ingåtts i december 2006. Denna mekanism, som ska vara oavhängig, ska främja, skydda och följa upp konventionens genomförande. Den nationella mekanismens verksamhet behandlas närmare i avsnitt 3.3 i denna berättelse.

2.6

Nationellt och internationellt samarbete

2.6.1

NATIONELLA HÄNDELSER

Justitieombudsman Jääskeläinen och de biträdande justitieombudsmännen Sakslin och Pölönen överlämnade den 13 juni 2017 justitieombudsmannens berättelser för år 2016 till riksdagens talman Maria Lohela. Justitieombudsmannen deltog i remissdebatten om berättelsen vid riksdagens plenum den 14 juni 2017 samt i den enda behandlingen vid plenum den 25 oktober 2017.

JO:s kansli besöktes av många finländska myndigheter och andra gäster och besökargrupper, med vilka JO diskuterade aktuella frågor och JO:s arbete. Under verksamhetsåret har justitieombudsmannen, de biträdande justitieombudsmännen och kanslipersonalen också besökt andra myndigheter och bekantat sig med deras verksamhet, hållit föredrag och deltagit i flera diskussionsmöten och andra evenemang inom landet.

Kansliet besöktes under året bl.a. av

- 28.2 Statens idrottsråds jämlikhets- och jämställdhetssektion
- 9.3 Tingsnotarierna vid Helsingfors tingsrätt
- 16.3 Representanter från Pro-tukipiste
- 31.8 Befälsstuderande från Polisyrkeshögskolan
- 27.9 Representanter från diskrimineringsombudsmannens byrå
- 21.11 Brottsförhållningsmyndighetens jurister inom laglighetsövervakning
- 11.12 Vankien omaiset VAO ry

JO Jääskeläinen höll den 9 mars en presentation vid lagutskottets seminarium för att fira Finlands 100-årsjubileum om ämnet "Justitieombudsmannens roll i en fungerande rättsvård". Jääskeläinen presenterade justitieombudsmannens verksamhet vid en tillställning inom riksdagens journalistprogram den 11 oktober.



JO Petri Jääskeläinen, BJO Maija Sakslin och BJO Jussi Pajujoja överlämnade 13.6 JO:s berättelser för år 2016 till riksdagens talman Maria Lohela (på vänster).

BJO Sakslin höll en föreläsning i samband med TERVE-SOS-dagarna vid Mässcentret den 5 maj. BJO Sakslin höll också den 6 juni ett tal om sociala, ekonomiska och kulturella rättigheter vid seminariet "Defending Human Rights in Europe" som ordnades vid Ständerhuset.

2.6.2 INTERNATIONELLA KONTAKTER

Justitieombudsmannens internationella samarbete har förutom i samband med de uppgifter som uppstått som en följd av tidigare nämnda FN-konventioner de senaste åren också ökat i samband med Människorättsinstitutionens verksamhet.

Justitieombudsmannen har av tradition som en medlem av det Internationella ombudsmanna-institutet (International Ombudsman Institute, IOI) varit med i institutets verksamhet genom att delta i institutets och den europeiska regionens (IOI Europe) konferenser och seminarier. Under berättelseåret ordnade IOI Europe en konferens i Barcelona den 2–4 april "IOI - Human rights Challenges in Europe II: Populism, Regression of Rights and The Role of the Ombudsman". I konferensen deltog kanslichef Päivi Romanov och JO Jämskeläinen, som höll föredraget "The Finnish Ombudsman model: Combining oversight of legality and promoting Human Rights".

JO hör också till Europeiska ombudsmanna-nätverket (ENO). Nätverkets medlemmar utbyter information om EU-lagstiftningen och om goda verksamhetsmetoder vid seminarier och möten samt genom regelbundna nyhetscirkulär, ett elektroniskt diskussionsforum och dagliga elektroniska nyhetsbulletiner. Det ordnas årligen seminarier som är avsedda för JO och nätverkets kontaktpersoner. I den konferens som ordnades i Bryssel den 19–20 juni deltog Jämskeläinen, referendarierådet, nätverkets kontaktperson Riitta Lämsisyrjä samt informatör Citha Dahl.

De nordiska justitieombudsmännen har regelbundet träffats vartannat år vid ett möte som hålls i något av de nordiska länderna. Förutom samarbetet med de nordiska justitieombudsmännen har Finlands JO redan flera år samarbetat med de bal-

tiska justitieombudsmännen. Ett seminarium om det nordisk-baltiska samarbetet hölls i Stockholm den 5–6 oktober. Temat för mötet var justitieombudsmännens roller samt verksamheten som nationellt besöksorgan enligt FN:s konvention mot tortyr. I mötet deltog Jämskeläinen, Sakslin, Pölönen och Romanov. De nordiska länderna har också bildat ett gemensamt nätverk för de nationella besöksorganen.

Det möte i Strasbourg som ordnades den 3–5 april anknöt också till de nationella besöksorganens verksamhet. Vid mötet bildades ett nätverk för nationella besöksorgan i EU (EU-NPM Network). Från kansliet deltog Pia Wirta, koordinator för det nationella besöksorganet.

Äldre JO-sekreterare Jari Pirjola har varit Finlands representant i Europeiska kommittén för förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (CPT) sedan december 2011. Representanterna väljs för en mandattid på fyra år. Detta är Pirjolas andra mandatperiod i kommittén. Den 8 juli 2015 valde Europarådets ministerkommitté Pirjola för en andra mandatperiod på fyra år.

JO Jämskeläinen deltog den 9 oktober i en diplomatmiddag som hölls i Rikssalen.

BJO Sakslin deltog den 28.2–1.3 i Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheters (FRA) 10-årsjubileumssymposium i Wien. Hon deltog också den 28 juni i publikationssymposiet på hög nivå för FRA:s utredning om de grundläggande fri- och rättigheterna. Symposiet ordnades i Bryssel.

Om Finlands människorättsinstitutionens internationella nätverk berättas i punkt 2.4.1.

INTERNATIONELLA GÄSTER

Under året besöktes kansliet av flera utländska gäster och delegationer som bekantade sig med justitieombudsmannens verksamhet. En del av besöken var arbetsbesök där gästerna tog del av kansliets arbete, arbetsmetoder och förvaltning och träffade tjänstemän. Finlands JO-institution och dess arbete väcker internationellt intresse bl.a. därför att den är den näst äldsta i världen.

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

- 7.3 en tjänstemannadelegation från Afghanistans parlament
- 27-31.3 jurist Eija Salonen från Europeiska ombudsmannens byrå
- 28.3 en delegation för kvinnliga tjänstemän från Tunisien
- 22.5 FRA:s chef Michael O'Flaherty
- 7.6 Europarådets kommissionär Nils Muiznieks
- 15.6 Sydkoreas djur- och växtkarantänsmyndighet
- 22.8 Norges Forvaltningsutvalget
- 24.8 representanter från USA:s ambassad i Finland
- 7.9 gäster från offentliga förvaltningen i Sydkorea
- 12-13.9 Montenegro JO och delegationer
- 15.9 Franska ambassaden i Finlands kultur- och vetenskapsråd, Franska institutets direktör Jeannette Bougrab
- 20.9 domare och åklagare från European Judicial Training Network (EJNT)
- 4.10 ENNHRI:s styrelse

- 17.10 Turkmenistans JO och delegationer
- 1.11 Costa Ricas justitieminister
- 21.11 en koreansk delegation (the Anti-Corruption and Civil Rights Commission ACRC)

Utländska evenemang och utländska evenemang som ordnats i Finland och som kansliets personal deltog i presenteras i bilaga 8.

2.6.3 JO-SKULPTUREN

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

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



I bild ses från vänster JO Petri Jääskeläinen, BJO Maija Sakslin, FRA:s chef Michael O'Flaherty och direktör för Människorättscentret Sirpa Rautio.

JO Jääskeläinen överräckte den 26 april JO-skulpturen åt statsrådets justitiekansler, juris doktor Jaakko Jonkka, som gick i pension. Jonkka har varit statsrådets justitiekansler, riksdagens biträdande justitieombudsman, allmän åklagare och forskare samt har haft många andra juridiska uppdrag under sammanlagt 40 år. I sitt tal vid överräckningen konstaterade JO Jääskeläinen att Jonkka genom sin verksamhet och sina ställningstaganden på ett förtjänstfullt sätt har främjat individens fri- och rättigheter samt laglighet och rättvisa inom alla livsområden och att hans verksamhet varit uppskattad och erkänd.

JO Jääskeläinen överräckte den 21 september JO-skulpturen åt biträdande justitieombudsman, juris doktor Jussi Pajujoja, i och med att Pajujoja övergick till andra uppgifter. Pajujoja har varit statsrådets biträdande justitieombudsman, ställföreträdare för biträdande justitieombudsmannen, kanslichef för justitieombudsmannens kansli, regeringsråd vid justitieministeriet och biträdande kanslichef samt akademisk forskare i sammanlagt över 30 år. I sitt tal vid överräckningen konstaterade JO Jääskeläinen att Pajujoja genom sin verksamhet och sina ställningstaganden på ett förtjänstfullt sätt har främjat individens fri- och rättigheter samt laglighet och rättvisa inom alla livsområden. I sitt tal sade Jääskeläinen att Pajuojas verksamhet varit av särskilt stor betydelse för att främja rättigheterna för och behandlingen av frihetsberövade personer.

Därtill beviljade Jääskeläinen JO-skulpturen åt pensionerade tjänstemän vid kansliet för lång och trogen tjänst. Han överräckte den 10 februari skulpturen åt referendarierådet Jorma Kuopus, informatör Kaija Tuomisto och byråsekreterare Arja Raahenmaa samt den 8 september åt notarie Helena Rahko, som uppskattning för lång och trogen tjänst vid justitieombudsmannens kansli.

2.7

Serviceverksamhet

2.7.1

KUNDSERVICE

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

Vid kansliet finns två rådgivande jurister som har till uppgift att ge kunderna råd om hur man anför klagomål. Förutom de rådgivande juristerna ger också kansliets föredragande råd i ärenden som gäller deras ansvarsområde.

Kansliets registratur tar emot och diarieför klagomålen, svarar på förfrågningar om dem och tar emot dokumentbeställningar och ger allmänna råd om kansliets verksamhet. Vid registraturen fick man ta emot cirka 2 250 samtal under året. Kundbesöken uppgick till ca 60 och begäran om handlingar till ca 660.

2.7.2

KOMMUNIKATION

Vid justitieombudsmannens kansli började man under berättelseåret använda en ny webbplatslösning samt Twitter som kommunikationskanaler. De nya kommunikationskanalerna gör det möjligt att informera snabbare och mera mångsidigt än tidigare.

År 2017 sammanställdes 24 meddelanden och korta s.k. webbtips om elva avgöranden. Kansliet informerar om JO:s avgöranden som har särskilt rättsligt eller allmänt intresse. Meddelandena skrivs på finska och svenska och på webben publiceras de dessutom på engelska.

Kansliet lät göra en analys av sin mediesynlighet. Enligt den syntes JO i 3 151 nyheter och artiklar i digitala medier under 2017.

På webben publicerades cirka 200 anonyma avgöranden. På webben publiceras avgöranden som har rättsligt eller allmänt intresse.

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

2.7.3

KANSLI OCH PERSONAL

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

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

Vid utgången av 2017 hade kansliet 60 ordinarie tjänster. Av dessa var två tjänster obesatta vid slutet av året. Till kansliets ordinarie tjänstemän hörde utöver justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen även kanslichefen, 14 referendarieråd, 15 äldre justitieombudsmannasekreterare, två rådgivande jurister samt vid Människorättscentret en direktör och tre sakkunniga.

Vid kansliet fanns också en informatör, en IT-expert, två inspektörer, fyra notarier, en förvaltningssekreterare, en registrator, en biträdande registrator, två avdelningssekreterare, en ärendehanteringssekreterare och sju byråsekreterare. Vid kansliet arbetade totalt nio personer och vid Människorättscentret tre personer i tidsbestämda tjänsteförhållanden under en del av eller under hela året.

En förteckning över personalen finns i bilaga 7.

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 ärenden som gäller personalpolitik och utvecklingen av verksamheten vid kansliet. Ledningsgruppen sammanträdde 9 gånger. Dessutom ordnades under 2017 två samarbetsmöten för hela kansliets personal.

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

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

2.7.4 KANSLIETS EKONOMI

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

Kansliet beviljades för 2017 ett anslag på 5 608 000 euro. Av detta anslag användes under året sammanlagt 5 328 700 euro. Orsaken till att man använde mindre än det uppskattade anslaget var att man sparade på lönekostnader.

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

3 DE GRUNDLÄGGANDE FRI- OCH RÄTTIGHETERNA OCH DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA

3.1

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

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

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

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

Mandatet för grundlägganden och mänskliga rättigheter framkommer också t.ex. av stadganden gällande behandling av klagomål enligt lagen om riksdagens justitieombudsman. Enligt lagens 3 § ”vidtar justitieombudsmannen med anledning av ett klagomål som anförts hos denne de åtgärder som han eller hon anser vara befogade med tanke på efterlevnaden av lagen, rättsskyddet eller

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

Jämförelsevis kan JO enligt 10 § i lagen om riksdagens justitieombudsman bl.a. ”uppmärksamgöra den övervakade på de krav som god förvaltningssed ställer eller på synpunkter som främjar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna”.

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

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

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

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

Berättelsens avsnitt om de grundläggande och mänskliga rättigheterna har med tiden blivit allt längre, på grund av att tyngdpunkten i JO:s verksamhet har förskjutits från tillsyn över myndigheternas förpliktelser till främjande av mänskliga rättigheter.

År 1995 gav JO endast några avgöranden som uttryckligen gällde aspekter på de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Berättelsens avsnitt om saken var då endast några sidor långt (se JO:s berättelse 1995, s. 23–26). Avsnittet är numera berättelsens längsta och frågan om de grundläggande och mänskliga rättigheterna har tillgodosetts dryftas uttryckligen i hundratals avgöranden och i princip i varje ärende.

3.2

Människorättscentret

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

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

Centret behandlar inte klagomål och inte heller andra enskilda fall.

3.2.1

MÄNNISKORÄTTSDLEGATIONEN

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

Den nuvarande (2:a) delegationens mandatperiod är 1.4.2016–31.3.2020. Den av riksdagens JO utnämnda delegationen har 38 medlemmar, inklusive specialombudsmän samt representanter för de högsta laglighetsövervakarna och sametinget. Delegationen har ett arbetsutskott som förbereder dess sammanträden samt sektioner i vilka utomstående sakkunniga ingår.

En permanent sektion under delegationen är arbetsutskottet och Människorättskommittén för personer med funktionsnedsättning (VIOK).

Delegationen sammanträdde fyra gånger under verksamhetsåret. Vid mötena behandlades bl.a. rättsjämförande undersökning om tillgodoseendet av samernas rättigheter, läget vad gäller forskning kring de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i Finland, UPR-processen, jämlikhet och jämställdhet, aktuella språkfrågor, frågor kring rättsskydd för invandrare och uppföljningen av genomförandet av FN:s konvention för personer med funktionsnedsättning.

Människorättsdelegationen godkände den 13 december 2017 ett ställningstagande som kräver att regeringen ska inleda en brådskande reform av translagen. I translagen bör kravet på avsaknad av fortplantningsförmåga strykas. Transpersoners självbestämmanderätt, skydd för privatlivet och personliga integritet bör tryggas genom lag.

3.2.2

VERKSAMHETEN 2017

Verksamheten utvecklades särskilt i fråga om övervakning av hur de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Främjandet och uppföljningen av FN:s konvention för personer med funktionsnedsättning etablerades som en ny uppgift. Enligt verksam-

hetsplanen genomfördes fostran och utbildning kring de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna bl.a. genom en omfattande serie webbföreläsningar.

Under verksamhetsåret deltog Människorättscentret i internationellt och europeiskt samarbete som medlem i både GANHRI:s (det internationella nätverket av nationella människorättsinstitutioner) och ENNHRI:s (det europeiska nätverket av nationella människorättsinstitutioner) styrelse.

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

Ett särskilt mål för 2017 var att den videoföreläsningsserie som blev klar i början av året och som behandlar grundläggande och mänskliga rättigheter ska användas i så omfattande grad som möjligt. Videorna och det bifogade materialet laddades ner över 6 000 gånger. Forskningen kring fostran i mänskliga rättigheter lyftes fram bl.a. under Pedagogikdagarna.

Under året inleddes Människorättscentrets och JO:s gemensamma projekt för att förbättra kunskaperna om de grundläggande och mänskliga rättigheterna inom undervisningen. Under året genomfördes två besök till regionförvaltningsverken och tre gemensamma skolbesök (Sjundeå, Kuopio och Åbo). I slutet av året besökte Människorättscentret Nationella centret för utbildningsutvärdering (NCU) tillsammans med den biträdande justitieombudsmannen.

INFORMATION OCH EVENEMANG

På Människorättscentrets webbplats och sociala medier publicerades meddelanden, utlåtanden och nyheter om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Särskilt det studiematerial som kunde användas fritt och informationen om temadagarna väckte intresse.

Under verksamhetsåret ordnade Människorättscentret seminarier i samarbete med bl.a. justitieministeriet, delegationen för rättigheter för

personer med funktionsnedsättning VANE och Erik Castrén-institutet. Under evenemangen behandlades den nationella handlingsplanen för grundläggande och mänskliga rättigheter, tillgänglighet och flyktingrätt.

Människorättscentret deltog i Finlands största evenemang inom undervisningssektorn, Educa-mässan, som besöktes av över 16 000 personer år 2017. Centret ordnade och koordinerade mässavdelningen om människorättsfostran och ett scenprogram.

PUBLIKATIONER, INITIATIV OCH UTLÅTANDEN

Under verksamhetsåret publicerade Människorättscentret regelbundet både internationella och inhemska nyhetsöversikter. Centret lät översätta och publicerade de två första allmänna kommentarerna som kommittén för rättigheter för personer med funktionsnedsättning utfärdat, likhet inför lagen (artikel 12) och tillgänglighet (artikel 9).

De utlåtanden som Människorättscentret gav handlade bl.a. om den nordiska samekonventionen, UPR-rekommendationer och genomförandet av FN:s konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering (CERD) i Finland.

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

Människorättscentret utarbetade under verksamhetsperioden en strategisk plan för uppföljning av tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i Finland. Enligt planen ska Människorättscentret i sitt arbete fästa särskild vikt vid de teman eller rättigheter för vilka det inte finns en egen specialombudsman som främjar och följer upp att rättigheterna tillgodoses. Uppföljningen baserar sig i stor utsträckning på samarbete och redan befintlig information, men vid behov görs även egna utredningar.

Människorättscentret utredde bl.a. hur de asylsökandes rättsskydd och juridiska rådgivning och rättshjälp genomfördes i praktiken efter de

lagstiftningsändringar som genomfördes 2016. Utifrån uppföljningen har det framgått att det förekommer missförhållanden och svagheter i olika skeden av asylprocessen. Exempelvis är identifieringen av asylsökande i utsatt ställning bristfällig och sökandena hänvisas inte alltid till rättshjälp.

Människorättscentret informerade i omfattande grad om enskilda och kollektiva klagomål, som behandlas vid FN:s och Europarådets rättsskipnings- och undersökningsorgan.

Människorättscentret gjorde också en bakgrundsutredning om transpersoners självbestämmanderätt, fysiska integritet och likabehandling. I en utredning som ska publiceras 2018 går man igenom material, ställningstaganden, rekommendationer och rättspraxis med anknytning till fastställande av kön.

Under verksamhetsåret publicerades också en utredning där man kartlade åsikterna om forskningens nuläge och om framtida forskningsbehov bland sakkunniga inom grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter. Utredningen genomfördes tillsammans med Institutet för nordisk miljö- och minoritetsrätt (PYVI) vid Arkiska centret vid Lapplands universitet.

UPPFÖLJNING AV GENOMFÖRANDET AV INTERNATIONELLA KONVENTIONER OM MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER

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

År 2017 deltog Människorättscentret i den periodiska rapporteringen om genomförandet av FN:s konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering (CERD). Centret lyfte i sitt utlåtande och anförande fram bl.a. frågor i anslutning till samernas rättsliga ställning och hatretorik. Centret gav elva förslag på rekommendationer, som kommittén delvis utnyttjade i sina egna rekommendationer till regeringen.

UNIVERSELL PERIODISK GRANSKNING (UPR)

År 2017 deltog Människorättscentret i den tredje omgången av FN:s universella periodiska granskning (UPR) av Finland. UPR är en mekanism för referensbedömning inom FN:s råd för mänskliga rättigheter där FN:s medlemsstater rapporterar om människorättsituationen i sitt land och ger rekommendationer till andra länder med 4,5 års intervall.

Finland fick sammanlagt 153 rekommendationer av 70 stater. Rekommendationerna gällde bl.a. hatretorik, våld mot kvinnor, människorättsfostern, rättigheter för asylsökande och flyktingar, sysselsättning av personer med funktionsnedsättning och slopande av kravet på avsaknad av fortplantningsförmåga som en av förutsättningarna för juridiskt fastställande av könstillhörighet.

I juni utfärdade Människorättscentret på eget initiativ ett utlåtande om UPR-rekommendationerna i syfte att fästa regeringens uppmärksamhet vid återkommande teman i rekommendationerna och uppmuntra den att godkänna vissa rekommendationer. Finland uppgav sig godkänna 120 rekommendationer, delvis godkänna sex rekommendationer och notera 27 rekommendationer.

I september godkände Människorättscentret slutrapporten om Finland. Människorättscentret höll som nationellt institut för mänskliga rättigheter ett anförande vid evenemanget.

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

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

Under det senaste verksamhetsåret var målet att befästa Människorättscentrets roll på det breda aktörsfältet för rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Arbetslivet samt tillgänglighet och tillgång var speciella teman som lyftes fram under verksamhetsperioden.

Människorättscentret ordnade en workshop om rättsmedel för organisationer för personer med funktionsnedsättning. Tillsammans med diskrimineringsombudsmannen planerades en kampanj om rättigheter för personer med funktionsnedsättning som ska genomföras 2018. Människorättscentret har tillsammans med Handikapforum rf utarbetat en omfattande webbenkät om rättigheterna för personer med funktionsnedsättning. Enkäten genomförs under våren 2018.

Människorättscentret var med och bearbetade ett utlåtande från ENNHRI:s CRPD-arbetsgrupp om utkastet till allmän kommentar av FN:s kommitté för rättigheter för personer med funktionsnedsättning anknäring till artikel 5. Människorättscentret deltog också i partsmötet för konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning i New York och ordnade ett sidoevenemang i anslutning till mötet.

DELAKTIGHET OCH MÄNNISKORÄTTSKOMMITTÉN FÖR PERSONER MED FUNKTIONSNEDSÄTTNING

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

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

Människorättskommittén för personer med funktionsnedsättning sammanträdde nio gånger under verksamhetsperioden. Under mötena diskuterade man aktuella teman och lyssnade på olika utomstående experters inledande anföranden. Teman som lyftes fram var bl.a. social- och hälsovårdsreformen och landskapsreformen, enkäten Hälsa i skolan, hörande av barn med funktionsnedsättning och tillgodoseende av självbestämmanderätten inom boendetjänster som tillhandahålls inom omsorgstjänsterna för personer med utvecklingsstörning.

3.3

Rättigheter för personer med funktionsnedsättning

3.3.1 SPECIALUPPDRAGET AVSEENDE SKYDDET AV RÄTTIGHETERNA FÖR PERSONER MED FUNKTIONSNEDSÄTTNING

Finland ratificerade FN:s konvention och fakultativa protokoll om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD), nedan konventionen, den 10 juni 2016. I och med ratificeringen fick JO 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.

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. I konventionen betonas att personer med funktionsnedsättning har rätt till självbestämmande och ska få delta i beslutsfattande som berör dem.

3.3.2 UPPGIFTERNA SOM NATIONELL MEKANISM

Uppgiften att främja, övervaka och skydda rättigheterna för personer med funktionsnedsättning är ett arbete som involverar alla vid människorättsinstitutionen. 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

JO skyddar, främjar och övervakar att konventionen genomförs, inom ramen för sina befogenheter. JO har i uppdrag att utöva laglighetskontroll över den offentliga makten och att övervaka (skydda) att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

JO:s verksamhet har med tiden även fått en rättighetsfrämjande betoning. I klagomålsavgöranden och vid inspektioner granskas 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.

Laglighetskontroll och övervakning går hand i hand i JO:s arbete. Då JO inom ramen för sin laglighetskontroll gör observationer om missförhållanden som gäller rättigheterna för personer med funktionsnedsättning utgör detta också övervakning, genom att JO därmed på ett allmänt plan observerar hur förpliktelserna enligt konventionen tillgodoses i praktiken. Enligt JO:s praxis ska kränkningarna av de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna i första hand förhindras.

JO:s laglighetskontroll genomförs till största delen genom provning av klagomål, men missförhållanden undersöks också på eget initiativ och i form av inspektionsbesök. Förutom laglighetsövervakningen fungerar JO även som det nationella besöksorgan som avses i det fakultativa protokollet till FN:s konvention mot tortyr (OPCAT). Besöksorganet genomför inspektionsbesök på ställen där frihetsberövade personer befinner sig eller kan finnas, bl.a. bostadsenheter för personer med funktionsnedsättning.

För detta besöksuppdrag kan JO inkalla experter med relevant sakkunskap, t.ex. personer med funktionshinder som har sådan erfarenhet som är relevant med tanke på det nationella besöksorganets uppgifter. De två medlemmarna i människorättskommittén för personer med funktionsnedsättning introducerades i oktober 2017 som externa experter i besöksorganets inspektioner. JO har utökat och kommer att utöka samarbetet med personer med funktionsnedsättning och med deras intresseorganisationer också på andra sätt inom denna verksamhet.

MÄNSKORÄTTSCENTRET

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

Enligt lagen har Människorättscentret till uppgift

- att främja information, fostran, utbildning och forskning om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna och att främja samarbete på dessa områden,
- att ta initiativ och ge utlåtanden med syftet att främja och tillgodose dessa rättigheter samt
- att delta i det europeiska och internationella samarbetet för att främja och trygga rättigheterna i fråga.

Den viktigaste uppgiften i anslutning till främjande och tillgodoseende av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna är en oberoende uppföljning av efterlevnaden av internationella människorättskonventioner, av genomförandet av de rekommendationer och slutsatser som internationella besöksorgan har gett Finland samt av verkställigheten av domar avkunnade av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. En lagstadgad uppgift som stöder uppföljningen är att utarbeta utredningar om tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Teman som genomsyrade mandatperioden var etableringen av Människorättscentrets roll på det omfattande aktörsfältet för rättigheter för personer med funktionsnedsättning och planeringen av den långsiktiga verksamheten. Till följd av det arbete som utfördes inom ramen för dessa teman riktades Människorättscentrets strategiska tyngdpunkter tydligare än tidigare till sådan verksamhet som producerar ett mervärde med tanke på främjandet och uppföljningen av rättigheterna för personer med funktionsnedsättning.

Följande strategiska tyngdpunkter i frågor om funktionsnedsättning har godkänts under mandatperioden:

- främjande av delaktigheten i samhället
- främjande av delaktigheten i beslutsfattande
- främjande av jämlikhet
- främjande av självbestämmanderätten
- utveckling och genomförande av uppföljningen av tillgodoseendet av rättigheterna för personer med funktionsnedsättning.

Arbetsliv och tillgänglighet lyftes fram som särskilda teman i fråga om främjande av delaktigheten i samhället för personer med funktionsnedsättning. Under mandatperioden startades ett kampanjsamarbete med diskrimineringsombudsmannen. Målet med mediekampanjen som genomförs tillsammans är att förändra attityderna gentemot personer med funktionsnedsättning i samhället och öka delaktigheten för personer med funktionsnedsättning i samhället. Genom kampanjen strävar aktörerna efter att öka medvetenheten om vilken ställning och vilka rättigheter personer med funktionsnedsättning har i det finländska samhället.

Människorättscentret publicerade de två första allmänna kommentarerna som kommittén för rättigheter för personer med funktionsnedsättning utfärdat, likhet inför lagen (artikel 12) och tillgänglighet (artikel 9), efter att ha låtit översätta dem till de nationella språken.

Människorättscentret ordnade ett temaseminarium om tillgänglighet den 1 juni 2017. Under seminariet behandlades aktuella författningsprojekt med anknytning till tillgänglighet, inklusive den byggda miljön och elektroniska tjänster. Diskussionen baserade sig på CRPD-kommitténs allmänna kommentar om tillgänglighet. Under en paneldiskussion betonade debattörerna att det är mer rationellt att sörja för tillgängligheten i förväg än i efterskott. Tillställningen ordnades i samarbete med delegationen för rättigheter för personer med funktionsnedsättning (VANE).

Människorättscentret ordnade under mandatperioden ett verkstadsprojekt kring rättsmedel riktat till handikapporganisationerna. Syftet med projektet var att göra deltagarna förtrogna med de lagar som stiftats för att bekämpa diskriminering och utveckla deltagarnas färdigheter samt att sänka tröskeln för att utnyttja befintliga rättsmedel i diskrimineringsfrågor.

Människorättscentret utarbetar tillsammans med Handikappforum rf en webbenkät om rättigheterna för personer med funktionsnedsättning. Resultatet av webbenkäten främjar Människorättscentrets arbete för att följa rättigheterna för personer med funktionsnedsättning. Samarbetet producerar också värdefull information med tanke på den parallella rapport som Handikappforum rf ska överlämna till kommittén för rättigheter för personer med funktionsnedsättning sommaren 2018.

Människorättscentret har under mandatperioden utarbetat sitt första strategidokument om uppföljning av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Strategin omfattar ett separat stycke om uppföljningen av rättigheterna för personer med funktionsnedsättning.

Människorättscentret och en representant för riksdagens justitieombudsman träffades den 28 februari 2017 i egenskap av medlemmar i CRPD-arbetsgruppen inom statens idrottsråds jämlikhets- och jämställdhetssektion. Vid mötet dis-

kuterades artikel 30 i konventionen och eventuella kontaktpunkter som människorättsinstitutionen skulle kunna ha i främjandet av idrott och motion på lika villkor för personer med funktionsnedsättning.

Människorättskommittén för personer med funktionsnedsättning (VIOK) samlades nio gånger under mandatperioden. Vid mötena planerade och drog man upp riktlinjer för kommitténs verksamhet, diskuterade olika teman och lyssnade på olika utomstående experters inledande anföranden om olika teman.

Kommittén fick lyssna på inledande anföranden om bl.a. social- och hälsovårdsreformen och landskapsreformen, enkäten Hälsa i skolan, hörande av barn med funktionsnedsättning och tillgodosendandet av självbestämmanderätten inom boendetjänster som tillhandahålls inom omsorgstjänsterna för utvecklingsstörda. Också kansliets funktionsnedsättningsgrupp deltog i verksamheten.

Kommittén har under mandatperioden utarbetat ett förslag till Människorättscentret och människorättsdelegationen. I förslaget framförde kommittén sin oro över att personer med funktionsnedsättning inte i tillräcklig utsträckning ges möjlighet att delta i social- och hälsovårdsreformen och landskapsreformen. Människorättsdelegationen ansåg att det var viktigt att kommitténs förslag delges social- och hälsovårdsministeriet och delegationen för rättigheter för personer med funktionsnedsättning (VANE) med tanke på eventuella fortsatta åtgärder.

I sitt svar ansåg Människorättscentret att det är viktigt att man utreder vad delaktighetsskyldigheten i FN:s handikappkonvention innebär i praktiken och hur skyldigheten bör genomföras på nationell nivå. Till följd av kommitténs förslag beslutade Människorättscentret att inkludera uppdraget att undersöka delaktighetsskyldigheten i verksamhetsplanen för 2018.

FUNKTIONSNEDSÄTTNINGSGRUPPEN

Kansliets funktionsnedsättningsgrupp samlades åtta gånger. I funktionsnedsättningsgruppen ingick tre experter från JO och en expert från Människorättscentret. Funktionsnedsättningsgrup-

pen samarbetade intensivt med människorättskommittén för personer med funktionsnedsättning under 2017. 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.

Funktionsnedsättningsgruppen uppdaterade med tanke på JO:s kanslis inspektioner en blankett med anvisningar om att vid alla JO:s inspektioner bedöma den fysiska tillgängligheten, tillgängligheten i data- och kommunikationsmiljön samt att göra andra observationer om hur rättigheterna för personer med funktionsnedsättning tillgodoses vid inspektionsobjektet. Blanketten presenterades också för människorättskommittén för personer med funktionsnedsättning och medlemmarna i kommittén hade möjlighet att kommentera den.

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

Medlemmarna i funktionsnedsättningsgruppen deltog i de evenemang kring rättigheter för personer med funktionsnedsättning som riksdagens samarbetsgrupp för handikappärenden (VAMYT) ordnade. Två medlemmar i funktionsnedsättningsgruppen deltog i de möten som laggruppen för den handbok för handikappservice som upprätthålls av Institutet för hälsa och välfärd höll. Under mötena behandlar man bl.a. den nyaste rättspraxisen som berör tjänsterna för personer med funktionsnedsättning och följer arbetet för reformen av lagstiftningen om personer med funktionsnedsättning.

Funktionsnedsättningsgruppen har under 2017 bl.a. kartlagt innehållet i den nationella mekanismens uppgift vid JO:s kansli och Människorättscentret samt funderat på metoder för delaktiggörande och samarbete tillsammans med människorättskommittén för personer med funktionsnedsättning. Funktionsnedsättningsgruppen fick vid ett möte lyssna på ett inledande anförande om hörande av barn med funktionsnedsättning. Hela kansliet hade möjlighet att åhöra detta anförande.

I samband med att kansliets externa webbplats förnyades framförde funktionsnedsättningsgruppen ett förslag gällande innehållet på den webbplats om rättigheter för personer med funktionsnedsättning som ska skapas.

Medlemmarna i funktionsnedsättningsgruppen deltog i två undersökningar i egenskap av representant för JO:s kansli. Den första var en enkätundersökning om att möjligheten att leva självständigt (artikel 19 i konventionen) och avveckling av institutioner som genomfördes av EU:s byrå för grundläggande rättigheter (FRA). I den andra intervjun, som genomfördes per telefon, kartlades tillgodoseendet av jämlikheten i bostadsprojekt avsedda för utvecklingsstörda som finansierades med statligt stöd. Intervjun genomfördes av Stiftelsen för Rehabilitering tillsammans med Referenssi Oy på uppdrag av miljöministeriet.

Medlemmar i funktionsnedsättningsgruppen föreläste om klientens rättigheter i JO:s avgörandep Praxis och frågor kring tillämpning av lagstiftning med anknytning till funktionsnedsättningar och ålder under förhandlingsdagarna om tjänster för personer med funktionsnedsättning, om personlig assistans och arbete under dagarna för personlig assistans och om rättigheter för personer med funktionsnedsättning på statsrådets kurs i de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Dessutom föreläste en medlem i gruppen om FN:s konvention och dess fakultativa protokoll för delegationen för rättigheter för personer med funktionsnedsättning (VANE) och om mänskliga rättigheter för personer med minnessjukdom ur laglighetsövervakarnas perspektiv vid en minneskonferens som ordnades av Alzheimer Centralförbundet.

INTERNATIONELLT SAMARBETE

Genom att samarbeta internationellt eftersträvar Människorättscentret i synnerhet att nå en djupare substanskompetens och identifiera god praxis. Under mandatperioden deltog Människorättscentret i ett diskussionstillfälle som ordnades av CRPD-kommittén. Vid tillfället behandlades utkastet till allmän kommentar om artikel 5.

Dessutom deltog Människorättscentret aktivt i verksamheten inom ENNHRI:s CRPD-arbetsgrupp. CRPD-arbetsgruppen utarbetade under mandatperioden ett utlåtande om CRPD-kommitténs utkast till allmän kommentar om artikel 5. Utlåtandet togs med i GANHRI:s utlåtande och lämnades till CRPD-kommittén i december 2017. Dessutom utfärdade Människorättscentret ett eget utlåtande om CRPD-kommitténs utkast till allmän kommentar om artikel 19.

Människorättscentret deltog i konventionens partsmöte i New York. I anslutning till partsmötet ordnade GANHRI på initiativ av Människorättscentret ett bievenemang, under vilket man behandlade delaktiggörande av personer med funktionsnedsättning i människorättsinstitutionernas verksamhet i fråga om främjande och uppföljning av verkställandet av konventionen.

Dessutom ordnade Människorättscentret ett möte för de representanter för människorättsinstitutioner som vad på plats vid partsmötet. Under mötet planerade man hur de rättigheter som personer med funktionsnedsättning har bättre skulle kunna synliggöras i GANHRI:s verksamhet.

3.3.3 VERKSAMHETSMILJÖ OCH AKTUELLA LAGSTIFTNINGSPROJEKT

I konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning 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. Enligt den här definitionen ska en funktionsnedsättning betraktas som ett förhållande mellan det funktionshinder som en persons skada eller sjukdom medför och samhället.

I statsrådets principbeslut om trygghet av individuellt boende och tjänster för personer med utvecklingsstörning från 2012 fastställdes som huvudmål att inte en enda person med funktionsnedsättning ska bo på institution efter 2020. I Finland finns det uppskattningsvis cirka 40 000 personer med utvecklingsstörning. Förändringen av servi-

cestrukturen inom vården av utvecklingsstörda från institutionsvård till assisterat boende har pågått hela 2000-talet.

Ett delmål för avvecklingen av institutionsboendet för personer med utvecklingsstörning var att högst 500 personer ska bo på institution 2016. Detta mål uppnåddes emellertid inte. I slutet av 2016 fick 920 klienter institutionsvård för personer med utvecklingsstörning (1 093 klienter år 2015), av vilka sammanlagt 795 personer var långvariga klienter (962 år 2015) (THL:s statistikrapport 42/2017, 20.11.2017). Som långvariga klienter räknas de klienter för vilka det har fattats ett beslut om långvarig vård eller som har fått vård över 90 dygn.

I slutet av 2016 var 131 av de långvariga klienterna under 18 år och sammanlagt 191 barn vårdades på institution. Antalet långvariga klienter under 18 år har hållits på samma nivå under de senaste åren (Socialvårdens vårdanmälningsregister, Institutet för hälsa och välfärd).

År 2016 fick 21 079 personer personlig assistans. År 2009 var motsvarande siffra 6 598 personer. Tjänsten är en subjektiv rätt från och med september 2009.

År 2015 fick sammanlagt 100 428 klienter handikappservicens färdtjänst. År 2015 bodde totalt 5 737 klienter i ett serviceboende för gravt handikappade medan motsvarande siffra år 2016 var 6 214 klienter. Antalet mottagare av tjänster har under en längre tid ökat på nationell nivå.

Kommunerna har ålagts en ny på kommunallagen (410/2015) baserad skyldighet att inrätta ett råd för personer med funktionsnedsättning. Denna bestämmelse i kommunallagen trädde i kraft den 1 juni 2017. Kommunen ska inrätta ett råd för personer med funktionsnedsättning och rådet ska ges möjlighet att påverka planering, beredning och uppföljning inom olika kommunala verksamheter. Personer med funktionsnedsättning och deras anhöriga och organisationer ska finnas representerade i rådet för personer med funktionsnedsättning. Rådet kan vara gemensamt för flera kommuner.

Råden är inga offentliga kommunala organ utan fungerar som kanaler för hörande och påverkan. I kommunallagen framhävs att råden för personer med funktionsnedsättning ska ha en ak-

tiv roll. Lagen förutsätter också att rådet för personer med funktionsnedsättning får information i god tid. Många kommuner har gjort upp ett eget politiskt program som baserar sig på principerna i FN:s konvention. Programmet fungerar som politisk vägvisare i kommunen. Det förbinder också olika parter att förbättra ställningen för personer med funktionsnedsättning i kommunen.

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

Den nationella handlingsplanen för grundläggande och mänskliga rättigheter 2017–2019 godkändes som statsrådets principbeslut den 16 februari 2017. Ett kärnområde i handlingsplanen är självbestämmanderätt inom social- och hälsovården.

Social- och hälsovårdsministeriet (SHM) fortsätter med arbetet att bereda lagstiftningen om självbestämmande. Bestämmelserna om självbestämmande i lagen om utvecklingsstörda ska enligt planerna överföras till en allmän lag i samband med reformen. Dessutom finns det behov av att ändra lagstiftningen om självbestämmanderätt inom barnskyddet, mentalvårdstjänsterna och missbrukarvården, som lämnades utanför den tidigare beredningen av lagen om självbestämmanderätt. Minnessjuka utgör den största enskilda gruppen som berörs av reformen.

Ett av statsminister Juha Sipiläs regerings spetsprojekt är Vagar in i arbetslivet för partiellt arbetsföra (OTE), vars mål är att i betydande grad öka andelen partiellt arbetsföra som hålls kvar i arbetslivet och sysselsätter sig på den öppna arbetsmarknaden. Spetsprojektet, som består av åtta projekt, ligger på social- och hälsovårdsministeriets ansvar. Utbildningen av koordinatörer för arbetsförmågan är en del av regeringens spetsprojekt Vagar in i arbetslivet för partiellt arbetsföra, som strävar efter att partiellt arbetsföra ska kunna stanna kvar i arbetslivet eller sysselsätta sig på den öppna arbetsmarknaden.

En skada eller sjukdom innebär inte nödvändigtvis att en person är arbetsoförmögen eller ens partiellt arbetsföra. En koordinator för arbetsförmågan är en expert på social- och hälsotjänster och arbetslivstjänster som har i uppgift att se till att ingen blir utanför arbetslivet på grund av nedsatt arbetsförmåga.

Spetsprojektet är en del av reformen av lagstiftningen och servicesystemet i fråga om socialvårdens verksamhet och arbetsverksamhet som stödjer sysselsättningen. I reformen förnyas följande tjänster: verksamhet som stödjer sysselsättningen av personer med funktionsnedsättning (socialvårdslagen), arbetsverksamhet för personer med funktionsnedsättning (socialvårdslagen), arbetsträning och arbetsterapi som omfattas av specialomsorgerna (lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda) och arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte (lagen om arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte).

EU:s funktionshinderkort (EU Disability Card) tas i bruk i Finland våren 2018. Med EU:s funktionshinderkort kan personer med funktionsnedsättning intyga att de har en funktionsnedsättning eller behöver en assistent i Finland och de övriga EU-länderna. Funktionshinderkortet är frivilligt och ger inte rätt till några sociala förmåner.

Reformen av lagstiftningen om personer med funktionsnedsättning fortsatte som en del av totalrevideringen av lagstiftningen för socialvården samt den reform av servicestrukturen som är under beredning. Målet är att bestämmelser om särskild service för personer med funktionsnedsättning ska finnas i en ny speciallag som på lika grunder gäller för alla kategorier av personer med funktionsnedsättning. Lagberedningen fortsätter som tjänsteuppdrag vid social- och hälsovårdsministeriet.

UTLÅTANDE

BJO gav SHM ett utlåtande om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till ändring av lagen om service och stöd på grund av funktionsnedsättning och socialvårdslagen (3414/2017).

3.3.4 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Rättigheterna för personer med funktionsnedsättning har haft extra stor tonvikt i kansliets verksamhet sedan 2014 då JO:s årsberättelse för första gången innehöll ett eget avsnitt för observationer om dessa personers rättigheter i laglighetskontrollssyfte, och ett eget sakområde inrättades för frågor som gäller rättigheterna för personer med funktionsnedsättning.

Ärendena inom detta sakområde avgjordes av JO Petri Jääskeläinen och huvudföredragande var äldre JO-sekreterare Minna Verronen. Ärenden gällande personer med funktionsnedsättning inom socialvården föredrogs även av referendarierådet Tapio Rätty och äldre JO-sekreterare Juha-Pekka Konttinen.

Alla klagomål statistikförs i första hand enligt de myndighetsinstanser och förvaltningsområden (socialvård, socialförsäkring, hälso- och sjukvård, undervisnings- och kulturmyndigheter osv.) som avgörandena berör. I laglighetsövervakningen kan alla förvaltningsområden komma att inspekteras med avseende på tillgodoseendet av rättigheter för personer med funktionsnedsättning. I det här avsnittet refereras ärenden där tillgodoseendet av rättigheter för personer med funktionsnedsättning har varit centralt, oavsett förvaltningsområde.

KLAGOMÅL OCH EGNA INITIATIV

JO avgjorde 242 klagomål och egna initiativ inom sakområdet, vilket var fler än året innan (171) och även fler än under tidigare år. JO avgjorde sju ärenden som tagits upp på eget initiativ. Tre egna initiativ gällde tillgängligheten på vissa förhandsröstningsplatser och brister i tryggandet av valhemligheten.

Av ärendena ledde 62 till åtgärder (27 %). Åtgärdsprocenten är betydligt högre än den genomsnittliga (18) vid JO:s kansli. I två ärenden gavs en anmärkning och ett ärende ledde till framställning. I 41 ärenden delgav JO sin uppfattning och 13 ärenden ledde till andra åtgärder. På grund av det stora antalet fall som ledde till åtgärder är det

omöjligt att i denna berättelse referera eller över huvudtaget nämna alla avgöranden i klagomål som gällde personer med funktionsnedsättning.

Många avgöranden gällde kommunernas sociala myndigheter. Detta beror på att kommunens uppgift är att se till att sociala tjänster såsom specialomsorger om utvecklingsstörda personer och service och stöd på grund av handikapp ordnas. Därmed ingick de flesta avgörandena om personer med funktionsnedsättning (totalt 150 och 130 år 2016) i socialvårdens ärendegrupp. Sammanlagt 40 ärenden gällde personlig assistans enligt handikappservicelagen, 34 ärenden gällde färdtjänst och 22 ärenden gällde utvecklingsstördas rättigheter.

JO avgjorde 34 ärenden som omfattades av socialförsäkringen och tolv ärenden som gällde undervisning. Ärenden som berör rehabiliteringsklienter inom mentalvården behandlas i avsnittet om hälso- och sjukvård, ärenden som berör personer med minnessjukdom behandlas i avsnittet om äldre personers rättigheter och antalet klagomål gällande dessa ärenden har knappt alls beaktats i det totala antalet avgjorda ärenden som nu presenteras.

Klagomål i anknytning till tjänster enligt handikappservicelagen gällde bl.a. försummelse att fatta beslut om tjänster, klientavgifter, bemötande av klaganden i kundbetjäningssituationer eller vid boendeenheter, dröjsmål i behandlingen av ansökningar, tillämpningsanvisningar för kommunens tjänster och anordnande av service.

Ärenden som bedömdes inom socialförsäkringen handlade om FPA:s förfarande i fråga om anordning av tolktjänster och beviljande av förmåner för personer med funktionsnedsättning, såsom handikappbidrag och rehabiliteringsstöd. Ett missförhållande i utbildningssfären var bristerna i fråga om rättsskyddet. Detta är särskilt vanligt när utbildningsarrangören och föräldrarna är oense om vilket stöd barnet behöver för sitt lärande och sin skolgång och hur stödet ska ordnas.

Inom hälso- och sjukvården handlade det om vården och bemötandet av en person med funktionsnedsättning, ersättning för hjälpmedel för medicinsk rehabilitering, anordnade av medicinsk rehabilitering och tillräckliga hälsotjänster samt beaktande av en funktionsnedsättning på fängelse-sjukhus.

INSPEKTIONSBesøg

Antalet inspektionsbesök på bostadsenheter för personer med funktionsnedsättning var större än föregående år. JO utförde 20 inspektionsbesök varav 19 på bostadsenheter för personer med personer med intellektuell funktionsnedsättning. Vid tre objekt fanns klienter som omfattades av specialomsorger som är oberoende av en persons vilja (enheten för serviceboende med heldygnssorg Honkatähti inom Samkommunen för social- och hälsovårdstjänster i Norra Karelen, Siun sote, samt undersöknings- och rehabiliteringsenheten för vuxna Kaisla och rehabiliteringsenheten för vuxna Satama inom Vaalijala samkommun).

Merparten av inspektionsbesöken skedde på enheter för utvecklingsstörda och personer med grav funktionsnedsättning, vilka även omfattas av det nationella besöksorganets (OPCAT) behörighet. Objekten bestod av såväl samkommuners och kommuners egna enheter som serviceenheter som upprätthölls av privata serviceproducenter (t.ex. Stiftelsen Rinnehemmet) och som kommunen hade köpt tjänster av.

Det gjorde elva oanmälda inspektioner. De övriga inspektionsbesöken anmäldes på förhand och dokumentation skaffades i förväg om bl.a. anteckningar och beslut om begränsningsåtgärder. Detta är ett sätt att förse sig med kvalitativ information om enhetens verksamhet i förväg. De besökta verksamhetsställena ombads meddela anhöriga och närstående till de boende om att det fanns tillfälle att samtala konfidentiellt med inspektörerna. Nio boendeenheter för utvecklingsstörda inspekterades efter förhandsanmälan. En förteckning över inspektionsobjekten finns i bilaga 6.

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

ska vara tillgängliga på lika villkor för personer med funktionsnedsättning och svara mot deras behov.

Också de nya bestämmelserna i lagen om utvecklingsstörda kräver att tillvägagångssätten preciseras och omvärderas. Det är inte alltid som en person med funktionsnedsättning själv förmår klaga och därför är det särskilt viktigt att inspektioner utförs.

Iakttagelserna vid inspektioner som gjorts i egenskap av nationellt besöksorgan har redogjorts i avsnitt 3.4 s. 92.

INSPEKTIONSObserveringar OM TILLGÄNGLIGHET OCH FRÄMJANDE AV DELAKTIGHETEN

Det är etablerad praxis att under inspektionsbesök inom olika förvaltningsområden fästa uppmärksamhet vid hur rättigheterna för personer med funktionsnedsättning iakttas, t.ex. frågan om tillgänglighet på ämbetsverk och i miljön samt tillgången till information och möjligheten att utträta ärenden ur olika aktörers perspektiv. Nedan framläggs en sammanställning av enskilda problem som främst observerats i samband med inspektioner.

Enheter för barnskydd

- Ingången till byggnaderna vid ungdomshemmet Nummela, specialenheten för barnskydd Honkalyhty och barnhemmet Outamo var inte tillgänglig (5681, 6546 och 5500/2017).
- Vid ingångarna till Peiponpesä (Familiar Oy) och Lukkarila enhet för barnskydd fanns ramper via vilka personer i rullstol kan komma in (619 och 5727/2017).
- Ungdomshemmet Nummela hade ingen tillgänglighetsanpassad toalett (5681/2017).

Omsorgs- och boendeenheter för äldre

- I ålderdomshemmet Aamurusko var dörröppningarna smala och försedda med trösklar och belysningen var otillräcklig (6185/2017).
- Rampen till huvudingången vid Antinkoti, som upprätthålls av stiftelsen Helsingin Seniorisäätiö, var brant och lång. Det fanns en varningstavla som varnade om detta. BJO bad stadens social- och hälsovårdssektor att meddela vilka åtgärder som hade vidtagits eller ska vidtas för att göra rampen till ingången säkrare (4210/2017).
- Servicecentret Viherlaakson muistipalvelukeskus och dess stora inhägnade gårdsområden konstaterades vara tillgängliga och sådana att en person med minnessjukdom som använder hjälpmedel tryggt kunde röra sig och leva i utrymmena. Skyltar och belysning var lämpliga. Få invånare kunde använda armbandslarmet, men i rummen hade installerats smartapparater som skickade ett meddelande till vårdarnas terminal om en klient föll i sitt rum, befann sig en längre tid på toaletten eller lämnade sitt rum på natten (2065/2017).
- Servicehuset Timontalos gårdsområde och servicehus var tillgängliga. Det fanns stödräcken i servicehusets korridorer (6713/2017*).
- Servicehuset Marttila konstaterades till alla delar vara tillgängligt och kommunens serviceelinje stannade på servicehusets gård. Invånarna hade larmapparater runt handleden och i rummen och i rummen fanns också smartapparater som skickade ett larm till vårdarens telefon om en invånare t.ex. föll från sängen (6712/2017*).
- Det fanns ingen information om servicehus vid namn Timontalo och Marttila på webbplatsen för Päijänne-Tavastlands samkommun för basservice. BJO konstaterade att tillgängligheten också gällde åtkomsten till webbplatsen. BJO fäste samkommunens uppmärksamhet vid att den bör göra webbplatsen för servicehusen som tillhandahåller omsorg dygnet runt för äldre lättare att nå, tydligare och mer informativa (6712* och 6713/2017*).

Boendeenheter för personer med utvecklingsstörning eller funktionsnedsättning

- Ramperna till ingången till Stiftelsen Rinnehemmets psykiatriska undersöknings- och rehabiliteringsenhet för utvecklingsstörda Turva och Vaalijala samkommuns administrativa byggnad var så branta att en person som behöver hjälpmedel för att röra sig inte klarade av att ta sig upp för dem ensam (5794* och 6800/2017*).
- Ingången till radhusenheten vid Vaalijalas rehabiliteringsenhet Kaisla var inte tillgänglig. En person som behövde hjälpmedel för att röra sig klarade inte av att gå in i enheten på egen hand. I regel var de utrymmen som inspekterats i övrigt tillgängliga vad gäller möjligheten att röra sig i dem (6800/2017*).

I Helsingfors stads grupphem Aurinkolahti gjordes följande observationer:

- Den plats där följeslagartrafik kan stanna befann sig i närheten av ingången till grupphemmet. Stenbeläggningen på platsen hade en cirka 5 cm hög tröskel.
- För att öppna dörren måste man trycka på en summer. Därefter öppnades dörren, men den var tung. Dörrsummern var upplyst. Summerna fanns ganska högt upp med tanke på personer i rullstol.
- Grupphemmet hade tre våningar. Det fanns en hiss, vars dörrar öppnades automatiskt. I hissen kunde siffrorna som anger våningen kännas med fingret. Knappen för utgångsvåningen avvek från de övriga knapparna. Dörrarna i inomhuslokalerna kunde inte tydligt urskiljas från väggen (4378/2017*).
- Enheterna för institutionsvård inom Eskoos samkommun för socialtjänster var tillgängliga för personer som behöver hjälpmedel för att röra sig (2398* och 2413/2017). Samkommunen för socialtjänster hade en enhet för boendeservice, som var belägen på tredje våningen. Våningshusets första våning var tillgänglig för personer som behöver hjälpmedel för att röra sig och man kunde komma till andra och tredje våningen med hiss, som dock var så trång att personer som använder elrullstol inte kom in i den (628/2017*).

- I Stiftelsen Rinnehemmets psykiatriska undersöknings- och rehabiliteringsenhet för utvecklingsstörda Turva och bostäderna Leivola inom Kajanalands samkommun för social- och hälsovård var lokalerna besvärliga och dörrarna svåra att öppna för personer som använder elrullstol. I närheten av Turva fanns en parkeringsplats reserverad för personer med nedsatt rörelseförmåga, men på gården till bostäderna Leivola i Sotkamo fanns inga parkeringsplatser för personer med funktionsnedsättning (5794* och 1193/2017*).
- Anvisningarna om hur knapparna i hissen i bostäderna Leivola används var endast på engelska. Eftersom hissknapparna kan betraktas som sådana skyltar som avses i språklagen och som gäller hissens funktion, uppmanade JO enheten att sätta upp finskspråkiga texter om hissens olika funktioner (1193/2017*).
- I toaletten i en av Leivolans bostäder där en person som sitter i rullstol bor fanns knappen för att öppna toalettdörren på väggen mitt emot toaletten. Dörren öppnades mot rummet, vilket innebar att personen i rullstol var tvungen att backa bort från dörren när den öppnades för att dörren skulle komma upp. Dessutom kunde invånaren inte reglera duschstolen som fästs på badrummets vägg så att den var på lämplig höjd för personen i fråga (1193/2017*).
- Det fanns ingen information om Leivolans bostäder på webbplatsen för Kajanalands samkommun för social- och hälsovård och då inspektionen gjordes fanns heller inga broschyrer som vilka tjänster som erbjuds. Servicechefen skickade senare en broschyr i elektroniskt format. JO fäste samkommunens uppmärksamhet vid att informationen om den service samkommunen erbjuder ska vara uppdaterad och tillgänglig på internet och annat sätt (1193/2017*).
- JO betonade vikten av alternativa kommunikationsmetoder och att det för en lyckad vård och omsorg är viktigt att ständigt utveckla personalens interaktionsfärdigheter. Man borde fästa särskild uppmärksamhet vid kommunikation som stödjer och ersätter tal och underlätta användningen av sådana metoder. Klientens service- och vårdplan ska innehålla uppgifter om vilka kommunikationsmetoder personen tillämpar (1193/2017*).



En föredragande som deltog i inspektion av grupphemmet Aurinkolahti trycker på huvudingångens dörrsummer.

Stödhem

- Vid en inspektion av ett stödhem i två våningar för bostadslösa patienter inom missbruk- och mentalvården framgick att korridorerna på den nedre våningen var mycket smala och labyrintiska och att det enda sättet att komma upp till den övre våningen var via branta trappor (4032/2017).

Förhandsröstningsställen

På order av JO gjorde två tjänstemän från JO:s kansli, varav den ena använde rullstol, en oanmäld inspektion vid sju förhandsröstningsställen i olika kommuner för kommunalvalet 2017 (Esbo, Vanda, Helsingfors, Kyrkslätt, Nurmijärvi, Tusby och Kervo).

- Vid en del inspektionsobjekt noterades brister i tillgängligheten, som orsakades av gruset på gården, gårdens form och hinder för tillgängligheten orsakade av rampen samt av höga trösklar och tunga dörrar. Därtill var en del av röstningsställena små, trånga och ljudnivån hög.
- JO uppmärksammade de städer och kommuner som var föremål för inspektionen samt deras centralvalnämnder om att ovan konstaterade allmänna observationer gällande skyltarnas synlighet, bristande tillgänglighet samt trängsel i röstningslokalerna.
- JO ansåg att det var positivt att det nu, till skillnad från under tidigare oanmälda inspektioner, vid förhandsröstningsställena i Esbo, Vanda och Helsingfors fanns s.k. hinderfria valbås för röstare som använder rullstol, rollator eller andra hjälpmedel för att röra sig. Dessutom noterade JO nöjt att också Kervo stads förhandsröstningslokal i servicecentret Sampola, som inspekterades för första gången, hade ett s.k. hinderfritt valbås (2164/2017*).
- Efter inspektionen utredde JO på eget initiativ hur valhemligheten tillgodoses i de kommuner (Kyrkslätt, Nurmijärvi och Tusby) vars förhandsröstningsställen inte hade ett hinderfritt valbås för röstare som använder rullstol eller andra hjälpmedel för att röra sig utan som i stället erbjöds ett underlag att ha i famnen.
- JO noterade nöjt att enligt utredningarna från kommunerna hade man på röstningsområdena redan inför röstningen på valdagen ordnat med s.k. rullstolsanpassade valbås, och man hade i övrigt också på röstningsområdena förberett sig på röstare som behövde specialarrangemang. Därtill meddelade centralvalnämnderna att man när man fattar beslut

om röstningsställen och i arrangemangen vid röstningsställena strävar efter att ta tillgängligheten och tryggheten av valhemligheten i beaktande. Därför föranledde inte ärendena till vidare åtgärder från JO:s sida, förutom det att JO påpekade de problem för hinderfrihet och tillgänglighet samt för att röstningen ska vara störningsfri som de faktorer som noterats i granskningsprotokollet innebär (2493, 2440* och 2441/2017*).



Förhandsröstningsstället i Esbo hade tre valbås, varav ett var s.k. hinderfritt valbås för väljare som använder rullstol, rollator eller andra hjälpmedel för att röra sig.



Förhandsröstningsstället i Kyrkslätt hade inte något eget hinderfritt valbås och väljarna erbjöds ett underlag att ha i famnen.

Röstningsställe

JO delgav Kolari stadsstyrelse och centralvalnämnden sina uppfattningar om de allvarliga bristerna i tillgängligheten vid röstningsstället vid Kolari gymnasium. I ärendet som undersöktes med anledning av ett klagomål framgick att det vid röstningslokalen i Kolari gymnasium i samband med valdagen för kommunalvalet den 9 april 2017 hade förekommit betydande brister i tillgängligheten. Det fanns inte heller något hinderfritt valbås i röstningslokalen. En person som använde sig av rullstol blev tvungen att rösta så att i dennes famn placerades ett löst skrivunderlag, som stöddes av valfunktionären (2622/2017*).

Fängelse

BJO delgav Vanda fängelse, Södra Finlands brottspåföljdsregions regioncentrum och Brottspåföljdsmyndighetens centralförvaltningsenhet om sina observationer gällande lokalernas tillgänglighet och informationen om tillgänglighet på fängelsets webbplats i samband med ett inspektionsbesök i Vanda fängelse den 28 november 2017. BJO bad instanserna att före den 1 juni 2018 meddela vilka åtgärder observationerna eventuellt gett anledning till (6206/2017*).

- Vid inspektionen observerades bl.a. att det på fängelsets parkeringsområde utanför porten fanns två parkeringsplatser för personer med funktionsnedsättning, från vilka rutten till fängelsets ingång var tillgänglig. På Brottspåföljdsmyndighetens webbplats för Vanda fängelse nämndes dock inte att det finns parkeringsplatser för personer med funktionsnedsättning och att personer som använder hjälpmedel (t.ex. rullstol) kan komma till fängelset på besök.
- En brist som observerades i fängelsets lokaler var att det inte hade installerats en enda induktionsslinga för hörselskadade (t.ex. i möteslokaler). I fängelset fanns heller ingen mobil induktionsslinga.
- Under inspektionen observerades också flera brister och saker som bör utvecklas i cellen för personer med funktionsnedsättning. BJO uppmanade Brottspåföljdsmyndighetens centralförvaltningsenhet att uppmärksamma de faktorer som konstaterats i protokollet vid planering och reparation av fängelser.

Läroanstalt

- Under en inspektion av en skola inspekterades efter besöket i klassrummen skolans lokaler under ledning av elever. Vid inspektionen konstaterades att lokalerna var tillgängliga. Det fanns en tillgänglig toalett i lokalerna (4068/2017).

- Vid en annan inspektion diskuterades vilka specialarrangemang som beviljas studerande med funktionsnedsättning vid universitetet. T.ex. finns det möjlighet att få mer tid under inträdesprovet på grund av läs- och skrivsvårigheter. Universitetet hade inga rullstolsbundna studerande vid tidpunkten för inspektionen (1007/2017).

Tingsrätten

- Byggnaden för Östra Nylands tingsrätt hade rättssalar i tre våningar, men endast på första våningen fanns en tillgänglig toalett. Gällande lagstiftning kan inte nödvändigtvis anses förutsätta att det byggs en tillgänglig toalett på varje våning i en offentlig servicebyggnad. I byggbestämmelserna har inte desto noggrannare specificerats hur många tillgängliga toaletter det ska finnas, men antalet wc- och tvättutrymmen dimensionerade och utrustade för rörelsehindrade personer i rullstol och som rör sig med hjälp av rollator, både sådana som klarar sig själva och som behöver en assistent, ska betraktas som tillräckligt.
- JO ansåg i sitt svar på klagomålet att det var positivt att tingsrätten hade meddelat att den kommer att installera lämpliga skyltar för inva-wc i tingsrättens lokaler (på tredje våningen).
- Enligt utredningen går det i praktiken att ordna både förberedelsesammanträden och huvudförhandlingar i salarna på den första våningen i tingsrätten. Enligt JO är domstolen skyldig att överväga att göra rimliga anpassningar om en person med funktionsnedsättning i god tid före rättegången ber att sammanträdet ska ordnas på byggnadens första våning, där det finns en tillgänglig toalett. Då ska domstolen bedöma om det med tanke på arrangemangen kring lokalerna är möjligt att flytta förhandlingen vid sammanträde till en sal på första våningen. JO skickade sitt avgörande till lagmannen vid tingsrätten för kännedom (339/2017*).

Klient- och mottagningslokaler

- JO ansåg att Uleåborgs stads välfärdstjänster inte hade säkerställt att det för klaganden i verkligheten fanns en tillgänglig rutt till handikappservicens enhet för servicehandledning, och därför kunde förfarandet inte betraktas som lämpligt. Av den videospelning som klaganden hade skickat till JO framgick att dörren till hissen till enheten för servicestyrning inte öppnades för klaganden eftersom personen på grund av sin funktionsnedsättning inte kunde svara på de frågor som ställdes via tjänstemannens summertelefon.
- JO betonade att klient- och mottagningslokaler inom socialvården ska vara tillgängliga för alla, oberoende av personens funktionsnedsättning eller andra funktionshinder. Om man måste kunna kommunicera genom tal för att komma in i en klient- och mottagningslokal inom socialvården, kan detta försätta en stum person i olikvärdig ställning jämfört med andra. Exempelvis kan också en döv eller hörselskadad persons möjligheter att självständigt och på egen hand uträtta ärenden i lokaler inom socialvården försvåras eller förhindras om personen inte hör de frågor som ställs via talförbindelsen och därmed heller inte kan besvara frågorna med andra kommunikationsmetoder.
- JO betonade allmänt att socialvårdsmyndigheten måste ordna sådana klient- och mottagningslokaler för klienter där det tas hänsyn till klienternas integritet och en förtrolig klientrelation kan tryggas (3979/2016).

Nödtextmeddelandetjänsten

Vid den tillställning som ordnades vid JO:s kansli i oktober 2016 om olika kommunikationsmetoder och hjälpmedel för personer med funktionsnedsättning kritiserade Finlands Dövas Förbunds representant att nödcentralerna inte har ett enhetligt telefonnummer dit man kan skicka nödtextmeddelanden. Till skillnad från det allmänna nödnumret 112 har alla sex nödcentraler ett eget nummer för nödtextmeddelanden.

BJO utredde på eget initiativ hur nödtextmeddelandetjänsten kommer att ordnas i det nya nationella nödcentralsdatasystemet (ERICA). Även om det nya nödcentralsdatasystemet som ska användas av alla aktörer inte togs i bruk under 2017 kunde det riksomfattande nödtextmeddelandenumret 112 börja användas från den 1 december 2017. Tjänsten förutsätter förhandsregistrering. Ärendet föranledde inte vidare åtgärder (4942/2016).

3.3.5 AVGÖRANDE

SOCIALVÅRD

Beslutsfattande

Beslut gällande tjänster och stödverksamhet enligt handikappservicelagen ska tas utan obefogad dröjsmål och senast tre månader efter att personen med funktionsnedsättning eller hans företrädare ansökt om service eller stöd. Enligt BJO är det fråga om en bestämmelse gällande den maximala behandlingstiden som inte kan tolkas som en sådan behandlingstid för ansökan som skulle ge myndigheten möjlighet att senarelägga sitt beslutsfattande till slutet av tidsfristen utan saklig orsak för att utreda ärendet.

Då man bedömde om det individuella ärendet skulle behandlas utan dröjsmål borde man också ha beaktat vilken betydelse ärendet hade för den person som ansökte om servicen eller stödåtgärden. Ju viktigare ärendet är för den berörda partens dagliga liv (t.ex. subjektiva rättigheter enligt handikappservicelagen, såsom färdtjänst), desto snabbare ska man försöka behandla ärendet (3689/2016*).

I ett annat avgörande betonade JO att myndigheten också i oklara ärenden och ärenden som är föremål för tvist för klienten utan oskäligt dröjsmål ska fatta ett överklagbart beslut, såvida inte utredningen av ärendet av särskilt skäl kräver en längre behandlingstid. JO ansåg att socialväsendet i det här fallet, eftersom man inte efter förhandlingar

nådde förlikning gällande ändringsarbeten i bostaden enligt handikappservicelagen, tidigare för klaganden borde ha fattat ett tjänstemannabeslut om beloppet av den kostnad som ersätts och eventuellt hur reparationen genomförs som personen i ifråga kunde yrka på rättelse i.

I det här fallet hade behandlingen av ärendet allt som allt, inklusive rättsprocesser, pågått i mer än fyra år. JO betonade att det krav på att ett ärende ska behandlas utan dröjsmål som föreskrivs i förvaltningslagen gäller alla olika skeden i behandlingen av ett förvaltningsärende. Detta innebär också t.ex. att ett beslut av en förvaltningsdomstol ska börja verkställas utan dröjsmål (5249/2016).

JO uppmärksammade socialväsendet på att domstolens beslut ska verkställas utan dröjsmål och att ärendet ska utredas i fallet där förvaltningsdomstolen hade upphävt beslutet och returnerat ärendet som berörde personlig assistans enligt handikappservicelagen till socialväsendet för ny behandling. Socialväsendet hade dock behandlat ärendet i mer än tre månader.

Beslutsfattandet hade dragit ut på tiden eftersom socialväsendet hade väntat på ett utlåtande från en fysioterapeut. JO betonade att om myndigheten själv begär utlåtanden och utredningar, ska den övervaka och följa tillgången till tilläggsutredningar och vid behov ge en tidsfrist för en tilläggsutredning som begärs av en utomstående (3399/2016).

JO ansåg att den privata serviceproducenten hade förfarit på ett sätt som strider mot lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården eftersom klienten inte hade fått ett skriftligt svar på sin anmärkning utan den verkställande direktören endast hade diskuterat ärendet per telefon med klaganden. JO delgav den privata serviceproducenten sin uppfattning om att denne försummat sin skyldighet att ge ett skriftligt svar på anmärkningen (140/2017).

Färdtjänst

Handikappservicelagen eller handikappserviceförordningen innehåller inga detaljerade bestämmelser om hur färdtjänst ska ordnas för gravt handikappade personer. Kommunen kan ordna färdtjänst t.ex. i form av personlig taxitransport, samtransport eller centraler som förenar olika resor (transportförmedlingscentral). Sökanden kan kräva att socialväsendet ordnar färdtjänst på ett sätt som passar personen i fråga och sökanden har rätt att få ett beslut i vilket personen kan yrka på rätelse i vad gäller kraven på hur färdtjänsten ordnas.

JO uppmärksammade socialväsendet på att en tjänsteinnehavare inom socialväsendet alltid i samband med planeringen av servicen och beslutsfattandet ska göra en individuell bedömning av vilka behov en gravt handikappad person har i fråga om att mobilitet och stöd för mobiliteten. En gravt handikappad person kan också få sådana plötsliga och brådskande behov med anknytning till färdtjänst som kräver att det ordnas en s.k. snabbresa.

Det handlar i sista hand om att ordna en personlig färdtjänstresa. En gravt handikappad person har rätt att få ett krav gällande behovet av snabbresa undersökt av myndigheten (4268/2016).

JO uppmärksammade stadens välfärdstjänster på att ett individuellt sätt att ordna färdtjänst är att ge klienterna möjlighet att beställa färdtjänst genom ett textmeddelande. JO ansåg att socialarbetaren inom stadens välfärdstjänster hade försummat att fatta tillfälliga och individuella s.k. fortsatta beslut om hur klagandens färdtjänst ska ordnas och beställas, och att beslutsfattandet hade fördröjts på grund av detta.

JO ansåg att det att sätten att ordna och beställa färdtjänst hade registrerats i klagandens färdtjänstprofil inte var ett tillräckligt förfarande i ärendet. JO fäste stadens välfärdstjänsters uppmärksamhet vid skyldigheten att fatta ett beslut och trygga en kontinuerlig service (6/2017*).

I ett ärende som gällde färdtjänst konstaterade JO att de tekniska begränsningar som klientdatasystemet medförde inte får vara ett hinder för att fat-

ta beslut om handikappservice som gäller tills vidare. Av beslutet bör tydligt framgå t.ex. hur länge beslutet gäller. Om ett beslut har fattats för en viss tid ska det av beslutet också framgå ett motiverat skäl till att ett beslut för viss tid har fattats.

Eftersom välfärdstjänsterna meddelade att man hade börjat vidta åtgärder för att rätta till förfarandet kring klientdatasystemet och beslutsfattandet, gav ärendet inte JO anledning till annat än att fästa välfärdstjänsternas uppmärksamhet vid det som sagts om att fatta beslut om handikappservice och beslutens giltighetstid (716* och 741/2017).

BJO konstaterade att det i handikappservicelagen eller handikappserviceförordningen inte fastställts vad som avses med ”enkelriktad resa” inom färdtjänsten. Ett stopp som an knyter till syftet med resan och som görs under färdtjänsten kan genomföra de föreskrivna syftena och målen med lagen.

Laglighetsövervakaren kan dock inte ta ställning till i vilka situationer under en färdtjänstresa det är tillåtet att göra ett stopp och hur långa stopp som kan tillåtas eller hur lång förbeställningstid för taxin som kan betraktas som godtagbar. Tjänsteinnehavaren ska alltid individuellt bedöma vilka behov en gravt handikappad person har gällande bl.a. mobilitet och stöd för mobilitet.

BJO betonade att det av färdtjänstens karaktär som subjektiv rättighet följer att färdtjänst inte med stöd av kommunernas separata tillämpningsanvisningar får ordnas så att man på grund av sättet färdtjänsten ordnas *de facto* förhindrar eller avsevärt försvårar anlitaandet av färdtjänst och därigenom en gravt handikappad persons möjligheter att röra sig utanför hemmet (3689/2016*).

Klientavgift

Ställföreträdande BJO uppmärksammade social- och hälsovårdsverket på att den avgift som tas ut för färdtjänst med anledning av ett handikappserviceärende endast kan tas ut till den del som klienten i verkligheten har utnyttjat den service som hen beviljats om inget annat anges i klientav-

giftslagen eller förordningen. I detta fall var det fråga om de klientavgifter som togs ut för skolttransport av ett barn med funktionsnedsättning.

Ställföreträdande BJO framhävde också att om kommunen har tagit ut en för hög klientavgift eller tagit ut klientavgiften på fel grunder av klienten, är kommunen skyldig att betala tillbaka den del av avgiften som var för hög. Om kommunen inte går med på återbetalning till följd av kravet, ska kommunen fatta ett beslut angående kravet. Ärenden som gäller klientavgifter avgörs i sista hand av en behörig domstol (760/4/16*).

Klienten inom handikappservicens färdtjänst hade enligt ansökan endast beviljats några arbetsresor per månad, men kommunens socialväsande tog i enlighet med den regionala anvisningen varje månad ut priset för en månadsbiljett av klienten. JO konstaterade att en klientavgift som fastställts som en månadsavgift kan vara oskälig på det sätt som avses i förordningen om klientavgifter.

JO konstaterade allmänt att det för att tillgodose den subjektiva rätt som gravt handikappade personer har kunde vara motiverat att en person med gravt handikapp också ges möjlighet att betala en skälig avgift för en enskild resa (självriskandel). Genom ett sådant förfarande skulle man enligt JO:s åsikt bättre sörja för och främja tillgodoseendet av gravt handikappade personers rättigheter (5046/2016).

BJO utredde i ett ärende som undersöktes på eget initiativ fem städers praxis för uppbärande av klientavgifter för stadens färdtjänst (självriskandel) och huruvida klienterna inom färdtjänsten hade beviljats avgiftsrabatter. BJO ansåg att det att man i vissa kommuner kunde välja mellan att betala självriskandelarna (de avgifter som tas ut) på förhand eller i efterskott mot faktura till banken var ett förfarande som främjade färdtjänst-klientens rättigheter.

Enligt BJO främjas tillgodoseendet av de rättigheter som personer med funktionsnedsättning har också om en gravt handikappad person i stället för en månadsavgift betalar en klientavgift endast för de tjänster personen väljer att anlita. Kommunen ska för att trygga klientens oundgängliga

försörjning sänka eller avskaffa klientavgifterna om avgifterna leder till att klienten behöver utkomststöd eller påverkar utkomststödet belopp. Sänkning av avgifterna ska prioriteras framom utkomststöd.

I synnerhet nu när FPA tar hand om det grundläggande utkomststödet är det med tanke på klientens rättigheter nödvändigt att kommunerna vid behov sänker sina klientavgifter eller avskaffar dem i situationer där personen på grund av de avgifter som tas ut är i behov av utkomststöd eller avgifterna påverkar personens utkomststöd (3150/2/15).

JO uppmärksammade stadens social- och hälsovårdsväsande på att myndigheten var informeringsskyldig i fall där meddelanden om nya klientavgifter hade publicerats och skickats till klienterna inom tjänsterna för personer med funktionsnedsättning först efter att de nya klientavgifterna hade trätt i kraft och därmed *de facto* redan verkställt. JO betonade att man bör fästa särskild uppmärksamhet vid att informera om förändringar som skett i fråga om tjänster för personer i utsatt ställning, t.ex. gravt handikappade, långtidssjuka och äldre.

JO ansåg att staden inte till alla delar hade informerat om ändringarna i klientavgifterna för färdtjänst och andra tjänster för personer med funktionsnedsättning i enlighet med kraven på en god förvaltning. Myndigheten åläggs en större informerings- och utredningsskyldighet om en ändring i dess anvisningar eller praxis påverkar eller kommer att påverka en socialvårdsklients förmåner eller rättigheter.

Genom att informera om ändringar i god tid ges också socialvårdsklienten möjlighet att reagera på saken och vid behov ansöka om att en avgift enligt klientavgiftslagen ska sänkas eller efterskänkas hos socialväsandet (1463/2016*).

I laglighetsövervakningspraxisen har det i fråga om klientavgifter fastställts som minimikrav att en socialvårdsklient åtminstone på begäran ska få ett beslut om grunderna för fastställandet av klientavgifterna och klientavgiftens belopp i vilket personen kan yrka på rättelse.

JO undersökte på eget initiativ stadens handikappservices förfarande för beslutsfattande i synnerhet i fråga om klientavgifter som tas ut av personer med utvecklingsstörning. JO ansåg att det var positivt att stadens social- och hälsovårdsväsende meddelade att det vidtagits åtgärder för att utarbeta överklagbara beslut gällande klientavgifter och för att utveckla informeringen eller anvisningarna kring klientavgifter (129/2017).

JO fäste allvarligt grundtrygghetsnämndens uppmärksamhet vid att en socialvårdsklient har rätt att få ett för klienten specifikt, överklagbart beslut om den klient-/måltidsavgift som fastställts för personen i fråga. JO betonade att enbart ett allmänt meddelande om klientavgifter eller om t.ex. möjligheten att ansöka om avgiftsbefrielse utan lagliga anvisningar om rättelseyrkande inte är tillräckligt (6675/2016*).

Personlig assistans

Sättet att ordna personlig assistans enligt handikappserviceagen avgörs av en kommunal tjänsteinnehavare med rätt att besluta om detta. När man beslutar på vilket sätt personlig assistans för en person med svår funktionsnedsättning ska ordnas ska man beakta personens egna åsikter, personens behov till följd av skada eller sjukdom och personens livssituation i sin helhet. En person med svår funktionsnedsättning har ändå ingen absolut rätt att få service på just det sätt som hen önskar sig. Frågan om hur servicen ska ordnas kan utredas av domstol om det uppstår meningsskiljaktigheter.

Ställföreträdande BJO ansåg att enheten för boendetjänster hade försummat sina skyldigheter eftersom alla assistentbesök som överenskomits med klaganden inte hade genomförts exakt enligt den överenskomna planen. Det var inte fråga om att ett enskilt servicebesök hade glömts bort. Ställföreträdande BJO uppmärksammade producenten av boendetjänsten (boendeenheter) på att det är viktigt att assistentservicebesöken genomförs vid överenskommen tidpunkt och enligt avtal (1319/4/16*).

Det uppdagades också ett annat fall där personlig assistans inte hade tillhandahållits klaganden på lämpligt sätt eftersom assistenten vid två tillfällen inte hade anlänt till platsen vid överenskommen tidpunkt. JO fäste servicesedelproducentens uppmärksamhet vid att det är viktigt att trygga att tjänsten för personlig assistans är av hög kvalitet och att assistentens besök sker vid överenskommen tidpunkt.

Dessutom betonade JO att kommunen är skyldig att övervaka servicesedelproducentens verksamhet och verksamhetens kvalitet. Kommunen ska ingripa i servicesedelproducentens verksamhet och i sista hand återta godkännandet av servicesedelproducenten om servicen inte motsvarar den nivå som krävs av motsvarande kommunala aktör (3369/2017).

JO betonade att kommunen ska övervaka kvaliteten på de tjänster den köpt och hur tjänsterna ordnas om den skaffar tjänster för personlig assistans av en privat serviceproducent i form av en köpt tjänst. Kommunen kan inte överföra sitt eget organiseringsansvar till en privat serviceproducent eller den tillsynsskyldighet som ålagts kommunen till en enskild klient. I fallet i fråga hade kommunens välfärdstjänster inte ingått skriftliga avtal med de serviceproducenter som tillhandahöll personlig assistans.

JO uppmärksammade välfärdstjänsterna på kommunens tillsynsansvar och skyldigheten att utarbeta skriftliga uppdragsavtal. JO bad välfärdstjänsterna att före den 28 februari 2018 meddela vilka åtgärder som hade vidtagits med anledning av beslutet (5170/2016*).

Den 28 februari 2018 meddelade välfärdstjänsterna att åtgärder för att utarbeta avtal om köpta tjänster hade vidtagits.

Personer med intellektuell funktionsnedsättning

De klagomål som gällde service för personer med utvecklingsstörning handlade om bemötandet, användningen av begränsningsåtgärder i boendeenheter, klientavgifter och servicens kvalitet samt uppgörandet av serviceplaner och specialomsorgsprogram.

JO ansåg att stadens social- och hälsovårdsväsende hade agerat på ett sätt som strider mot lagen om utvecklingsstörda eftersom granskningen och utarbetandet av ett specialomsorgsprogram för klagandens barn hade fördröjts. JO uppmärksammade social- och hälsovårdsväsendet på att försummelse av att göra upp ett specialomsorgsprogram och se över programmet i rätt tid kan äventyra tillgodoseendet av rättigheterna för en person i utsatt ställning och behov av specialomsorger, t.ex. tillgången till ändamålsenliga tjänster och förverkligandet av rättsskydd.

Klagandens barn hade *de facto* varit utan ett gällande specialomsorgsprogram i över elva månader till följd av att granskningen av programmet fördröjts, och dessutom hade utarbetandet av programmet fördröjts med tre veckor.

Av beslutet om handikappservice eller social- och hälsovårdsväsendets utlåtande framgick inte varför besluten om handikappservice för klagandens barn hade fattats för viss tid. JO betonade att myndigheten ska ha ett motiverat skäl för att fatta ett beslut för viss tid. Då det handlar om en subjektiv rättighet som förknippas med ett kontinuerligt behov borde besluten i regel fattas som tills vidare gällande. JO uppmärksammade stadens social- och hälsovårdsväsende om det som sagts om förtroendeskydd och beslutsfattande.

Dessutom fäste JO social- och hälsovårdsväsendets uppmärksamhet vid skyldigheten att motivera beslut eftersom det av beslutet om personlig assistans inte framgick varför timantalet för servicen hade minskats från de tidigare tio timmarna till fem timmar. JO ansåg att man i beslutet på något sätt borde ha framfört de faktorer på grund av vilka servicens omfattning hade minskats. I de serviceplaner som fanns tillgängliga eller i andra handlingar togs inte ställning till orsakerna till det minskade timantalet (2084/2016*).

I ett annat avgörande ansåg JO att det var viktigt att man också då man undersöker förutsättningarna för specialomsorger oberoende av en persons vilja tryggar att klienten har möjlighet att regelbundet vistas utomhus, om klientens hälsotillstånd tillåter detta. JO fäste samkommunens

uppmärksamhet vid att klienten som huvudregel ska ha möjlighet, också under en undersökningsperiod, till regelbunden daglig utomhusvistelse.

I fallet i fråga hade barnet placerats vid en enhet för vuxna. JO uttryckte sin uppfattning om att barn under 18 år i regel inte får placeras vid en enhet för vuxna, såvida inte barnets bästa i undantagsfall kräver det. Den orsak som nämndes i utredningen (den fysiska storleken hos klienter över 16 år och utmaningar i fråga om beteendet) var inte en lämplig grund för att placera barnet i en grupp för vuxna eftersom barn vanligen ska skötas tillsammans med andra barn i samma utvecklingsskede. JO ansåg att det är viktigt att utgå från att minderåriga sköts vid en enhet där personen har möjlighet till sällskap av personer i egen ålder.

JO ansåg att samkommunens servicechef hade förfarit på ett sätt som strider mot lagen om utvecklingsstörda eftersom chefen inte på lämpligt sätt till klaganden hade skickat det beslut om begränsningsåtgärder som fattats gällande klagandens minderåriga barn (rörelsefrihet under övervakning). JO betonade att tiden för sökande av ändring inte inleds innan den som har rätt att överklaga delgetts beslutet jämte besväransvinningar. På grund av detta och förverkligandet av rättsskyddet ska beslutet alltid delges alla parter, fast det har gått en tid sedan beslutet fattats och man inte har delgett beslutet på det sätt som lagen förutsätter (4563/2016*).

Stadens förfarande vid beviljande av kort för idrottsassistent

JO ansåg att det var positivt att staden använder sig av ett kort för idrottsassistenter. Kortet är riktat till specialgrupper och ger assistenter för personer med funktionsnedsättning eller långtidssjuka personer rätt till gratis inträde till de platser för inomhusidrott som stadens motionstjänster förvaltar. Kortet för idrottsassistenter främjar möjligheterna för personer med funktionsnedsättning och långtidssjuka personer att på lika grunder delta i motionshobbyer och idrottsverksamhet.

Även om det inte är fråga om en lagstadgad förman ska man vid fastställande av kriterierna för beviljande av kort för idrottsassistenter och behandlingen av sökande sträva efter att förfara på ett så jämlikt och rättvist sätt som möjligt. Eftersom stadens motionstjänster hade vidtagit korrigerande åtgärder med anledning av klagomålet och utökat alternativen vad gäller kriterierna för beviljande av kort för idrottsassistenter så att de även omfattar en bedömning av behovet av en assistent som görs av personalen inom socialserVICEN, fanns det ingen anledning för JO att vidta ytterligare åtgärder (5234/2016*).

SOCIALFÖRSÄKRING

JO gav FPA en anmärkning om lagstridiga förfaranden i ett ärende som gällde rehabilitering för en gravt handikappad person. JO ansåg att FPA hade försummat att behandla klagandens ärende på lämpligt sätt genom att ge klaganden motstridig information om tiderna för genomförande av rehabiliteringstjänsten. Dessutom ansåg JO att FPA inte tillräckligt tydligt hade motiverat det nya beslut som fattats och genom vilket det tidigare beslutet justerades, och FPA hade heller inte hört klaganden på lämpligt sätt i samband med att beslutet sågs över.

Med anledning av det skedda meddelande FPA att anstalten ska specificera sina interna anvisningar i fråga om motivering av beslut och hörande av klienten i situationer där ett beslut till en klient ses över. Utöver de fel som FPA vidkänt ansåg JO dessutom att det var felaktigt och vilseledande att det i det nya beslutet hade antecknats att "Ansökan inkom 18.12.2014" även om klaganden inte hade lämnat in någon ansökan. JO ansåg att klaganden hade haft en motiverad orsak att lita på att personen i fråga får lymfterapi i enlighet med det beslut som FPA tidigare utfärdat och under den tid som konstaterats i beslutet.

Enligt JO:s uppfattning borde FPA genom att agera enligt principen om förtroendeskydd ha iakttagit det lagkraftvunna beslut anstalten fattat åtminstone tills det att det nya beslut FPA fattat

hade vunnit laga kraft. Dessutom hade FPA:s förfarande lett till att klaganden inte hade fått en del av den lymfterapi som beviljats genom FPA:s lagkraftvunna beslut. JO bad FPA överväga hur den kunde gottgöra den klagande för sitt lagstridiga förfarande (3733/2016*).

FPA meddelade den 15 november 2017 att en gottgörelse på 350 euro hade betalats till klaganden.

Enligt JO:s uppfattning agerade FPA på ett sätt som strider mot förvaltningslagen då anstalten inte utan dröjsmål hade delgett även den andra vårdnadshavaren avgörandet om handikappbidrag till personens över 16-åriga barn.

FPA meddelade att anstalten har förtydligat sina anvisningar för verkställande gällande delgivning av beslut som berör förmånstagare av handikappbidrag för 16–17-åringar så att beslutet om handikappförmån skickas till såväl förmånstagaren som separat till förmånstagarens båda vårdnadshavare i fall där förmånstagaren är 16–17 år och vårdnadshavarna bor på olika adresser. Anvisningen har börjat tillämpas från den 1 december 2017 (6023/2016).

Tolkningstjänst för personer med funktionsnedsättning

Skyldigheten att ordna tolkningstjänster för personer med hörselskada, syn- och hörselskada samt talskada överfördes från kommunerna till FPA den 1 september 2010. FPA kan ordna tolkningstjänsten endera genom att själv producera tjänsten eller genom att skaffa den från andra tjänsteproducenter. Verksamheten som förmedlingscentral för tolkningstjänster omvandlades till FPA:s egen verksamhet den 1 januari 2014.

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

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

Rätten att få ett motiverat beslut hör till den i grundlagens 21 § tryggade garantin om en god förvaltning. JO har i sin avgörandepraxis vanligtvis ansett att FPA borde ge ett överklagbart beslut om anstalten vägrar förmedla en tolkbeställning för en person som har rätt till tolkningstjänst. Av FPA:s skriftliga överklagbara beslut bör framgå detaljerad information om och motivering till varför en tolk inte förmedlas till klaganden för beställningen i fråga.

Denna skyldighet är enligt JO inte beroende av grunden för nekadet, det vill säga t.ex. av att ordnandet av tolkningstjänst i det undersökta fallet tydligen inte i första hand hörde till FPA:s uppgifter (932/4/16). Också i de fall där FPA och den som beställt tolkning är oense om nivån på tolkningen, ska ett överklagbart beslut ges åt parten om denne så kräver (3793/2016).

HÄLSO- OCH SJUKVÅRD

Placering på ett sjukhus för fångar och beaktande av funktionsnedsättning

JO kunde inte utifrån utredningen anse att klagandens ankomst till sjukhuset för fångar i sig hade beaktats och att det vidtagits åtgärder för att sörja för personens grundläggande behov. Av utredningen framgick att man hade ökat antalet vårdanställda på veckoslut. Klagandens svåra funktionsnedsättning och de behov den orsakar hade också beaktats i planen för strafftiden. JO ansåg ändå att det kunde ifrågasättas om beredskapen till alla delar var fullständigt tillräcklig.

Enligt JO:s uppfattning skulle skyldigheten att göra rimliga anpassningar ha krävt att sjukhuset för fångar till klaganden hade skaffat en bredare säng som fången skulle ha kunnat vända sig i. Det borde också ha ordnats möjlighet till bassäng-

terapi under den tid klaganden vistades på sjukhuset för fångar. Det att bassängterapi upphörde påverkades av bristande personalresurser, som förhindrade genomförandet av terapin. JO delgav Enheten för hälso- och sjukvård för fångar sin uppfattning om bristerna vad gäller rimliga anpassningar och tillhandahållandet av rehabilitering och bad enheten beakta denna (1216/2016).

JO ansåg att staden agerade felaktigt då staden nekade till att ersätta anskaffningskostnaderna för en hygienoverall som en åldring med svår Alzheimers bosatt på ett serviceboende med heldygnsoomsorg skaffat. JO konstaterade att utdelningen av hjälpmedel för medicinsk rehabilitering alltid utgår från patientens medicinska tillstånd och en individuell bedömning av behovet i varje enskilt fall. Eftersom den behandlande läkaren hade bedömt att hygienoverallen är nödvändig i vården av åldringen borde denne ha beviljats overallen som ett hjälpmedel för medicinsk rehabilitering (6616/2016).

UTBILDNING

Beslut om särskilt stöd för teckenspråkigt barn

JO gav stadens bildningsväsende en anmärkning eftersom det av beslutet som fattats av en tjänsteinnehavare inte framgick vilket särskilt stöd (tolkningstjänster) som ska tillhandahållas förskole- eleverna med teckenspråk som modersmål (tvillingar) och hur det beslutats att stödet ska ges. Vårdnadshavarna hade önskat att eleverna ska få en teckenspråkstolk i förskoleundervisningen, men tolkningstjänsterna genomfördes av en teckenspråkshandledare.

I det beslut som tjänsteinnehavaren fattat beslutades och specificerades inte hur man hade beslutat att ordna tolkningstjänsterna för förskolebarnen, och därför hade klagandena *de facto* inte möjlighet att överklaga tjänsteinnehavarens beslut. JO ansåg att bildningsväsendet hade förfarit på ett sätt som strider mot förvaltningslagen och lagen om grundläggande utbildning i ärendet. Till följd av det som skett uppmärksammade JO med

tanke på framtiden bildningsväsendet på att beslut om angelägenheter som är viktiga för ordnandet av elevens rättsskydd och undervisning ska fattas i ett beslut om särskilt stöd.

JO ansåg att försummelsen var allvarlig eftersom det hade varit fråga om att bedöma och trygga ett barns förutsättningar för att delta i undervisning på lika grunder. Dessutom fäste JO bildningsväsendets uppmärksamhet vid att anordnare av undervisning ska ordna tillräckligt stöd för inläringen och skolgången genast då ett stödbehov uppdagas.

JO betonade att myndigheten borde ha fattat ett beslut om tolkningstjänster inom ramen för det särskilda stödet innan eleverna började i förskolan eftersom det av barnens funktionsnedsättning tydligt framgick att de behöver särskilt stöd redan då förskoleundervisningen inleds och eftersom stadens arbetsgrupp redan hade beslutat hur stödet ska genomföras våren före förskoleundervisningens start på hösten.

I samma beslut fäste JO bildningsväsendets uppmärksamhet vid att det att ett beslut om tolkningstjänster fattas i samband med ett beslut om särskilt stöd enligt rättspraxisen inte påverkar hur man söker ändring i beslutet om tolkningstjänst. Detta innebär att även om man i fråga om ordnandet av särskilt stöd fick yrka rättelse hos regionförvaltningsverket, ska det vad gäller tolkningstjänsterna fogas en besväransvisning till förvaltningsdomstolen till beslutet (745/4/16*).

JO betonade på allmänt plan att det är särskilt viktigt att identifiera vilket individuellt stöd ett daghemsbarn behöver och att ordna stödet om det är fråga om ett barn med flera funktionsnedsättningar som har flera behov av individuellt stöd, så att barnets rätt att delta i småbarnspedagogiken på lika grunder som andra barn tillgodoses. JO ansåg att det var otillfredsställande att det enligt stadens utredning ordnas teckenspråkig småbarnspedagogik endast vid ett daghem, som inte lämpar sig för barn med rörelsehinder.

JO ansåg inte att stadens bildningsväsende hade förfarit på ett sätt som strider mot lagen eftersom skyldigheten att fatta ett överklagbart beslut om ordnande av småbarnspedagogik för barn som

behöver särskilt stöd var tolkningsbar ur ett rättsligt perspektiv. JO konstaterade dock på ett allmänt plan att det i mångtydiga situationer skulle rekommenderas att ge ett överklagbart beslut, åtminstone om parterna begär ett sådant (715/4/16).

BROTTPÅFÖLJDSBRANSCHEN

Förhållanden för och placering av en rörelsehindrad fånge

Enligt JO skulle det i framtiden vara motiverat att i fråga om rörelsehindrade fångar genast då fången anländer till fängelset utreda om det i cellen finns ett säkerhetssystem som är tillräckligt med tanke på fångens situation och hur systemet vid behov kan göras tillräckligt. Om det för att fången ska kunna gå ut på gården för utomhusvistelse krävs assistans av personalen, får man enligt JO inte låta saken bero så att fången på eget initiativ måste utreda ärendet och be om att få gå ut, utan fången ska vid ankomsten till fängelset informeras om att det finns möjlighet till utomhusvistelse med hjälp av personalen.

Klagandens möjligheter till aktiviteter och att röra på sig hade varit mer begränsade än för andra fångar eftersom fängelset inte var lämpat för personer i rullstol och fängelset inte hade möjlighet att ordna en personlig assistent.

JO hänvisade till ett tidigare beslut, där JO ansåg att det strider mot lagen att en rullstolsbunden fånges möjligheter att tillbringa tid utanför cellen och delta i aktiviteter *de facto* förhindrades nästan helt på grund av personens funktionsnedsättning. Rörelsebegränsningen får inte leda till att fången tillbringar sin strafftid i förhållanden av isoleringstyp på grund av sin funktionsnedsättning.

I det här fallet verkade klagandens situation vara bättre, men klaganden var ändå inte i jämlik ställning jämfört med de andra fångarna. T.ex. borde det för klaganden ha ordnats möjlighet att vistas i biblioteket och motionslokalerna lika ofta som för de andra fångarna, i fråga om motionslokalerna kanske till och med oftare, eftersom det centrala målet med klagandens strafftid hade varit att upprätthålla den fysiska och psykiska funktionsförmågan.

Fången hade inte tillräckliga och motsvarande möjligheter till aktiviteter och fritid som de andra fångarna i det slutna fängelset. När det senare i juli 2016 beslutades att fången ska förflyttas från det slutna fängelset till en öppen anstalt, kunde förflyttningen genomföras först i oktober 2016 eftersom det inom brottspåföljdsregionen inte fanns en tillgänglig plats vid en öppen anstalt som lämpade sig för den rörelsehindrade fången.

JO hade redan genom ett beslut som fattades 2014 konstaterat att det med tanke på den jämlikhet som garanteras i grundlagen var ohållbart att en fånge i rullstol inte hade möjlighet att komma till en öppen anstalt på grund av att det inte finns några tillgängliga platser på öppen anstalt (2871/2016*).

3.4

Nationell förebyggande mekanism mot tortyr

3.4.1

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 har inrättats i anslutning till riksdagens justitieombudsmans kansli och dess människorättsdelegation uppfyller för sin del de krav som ställs på det nationella besöksorganet i det fakultativa protokollet med hänvisning till de s.k. Parisprinciperna.

Besöksorganets uppgift är att genomföra inspektioner på ställen där personer är eller kan hållas frihetsberövade. Avsikten har varit att ge det fakultativa protokollet ett mycket brett tillämpningsområde. Tillämpningsområdet omfattar förutom fängelser, polisnrättningar och häkten, även exempelvis försvarsenheter för utlänningar, psykiatriska sjukhus, skolhem, barnskyddsanstalter samt under vissa förutsättningar vårdinrättningar och boendeenheter för äldre personer och utvecklingsstörda.

Totalt omfattas tusentals verksamhetsställen av protokollet. I praktiken kan det t.ex. handla om besök på vårdinrättningar för äldre personer med minnessjukdom, i syfte att förebygga att dessa personer behandlas illa eller att deras självbestämmanderätt kränks.

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

gen av och förhållandena för frihetsberövade personer samt förebygga verksamhet som förbjuds enligt konventionen mot tortyr. Besöksorganet ska även kunna ge förslag och utlåtanden om existerande eller planerad lagstiftning.

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

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

I denna definition ingår t.ex. försvarsplatser för frihetsberövade personer ombord på fartyg eller i anslutning till vissa publikevenemang och flygplan eller andra fortskaffningsmedel i privata personers besittning eller ägo som används för att transportera frihetsberövade personer.

Rekommendationen från de internationella organen är att det nationella besöksorganet organiseras som en egen fristående enhet. På JO:s kansli har det emellertid verkat lämpligare att integrera besöksorganets uppgifter med hela kansliets arbete. Verksamhetsställen som ingår i tillämpningsområdet för det fakultativa protokollet finns inom många förvaltningsområden. Ställena och den tillämpade lagstiftningen samt grupperna av personer som är frihetsberövade varierar.

Detta gör att också den sakkunskap som krävs för olika inspektionsbesök är olika från fall till fall. En eventuell fristående enhet skulle i varje fall bli mycket liten och i praktiken skulle det inte vara möjligt att få ihop all den sakkunskap som krävs och antalet inspektioner skulle även be betydligt färre.

Inspektionsverksamheten och JO:s övriga uppgifter, i synnerhet behandlingen av klagomål, stöder varandra. Den information och erfarenhet som inspektionerna ger kan tas till vara och utnyttjas när man behandlar klagomål och *vice versa*. Även på grund av detta är det viktigt att alla i kanslipersonalen vars uppgiftsområde omfattar verksamhetsställen som ingår i tillämpningsområdet för det fakultativa protokollet också deltar i det nationella besöksorganets uppgifter. I praktiken innebär det alltså majoriteten av kansliets fördragande, d.v.s. cirka 25 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. Trots detta har justitieombudsmannen inte fått större personalresurser för uppgiften som nationellt besöksorgan.

I sin utredning efter sitt besök i Finland 2014 rekommenderade Europeiska kommittén för förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (CPT, European Committee for the Prevention of Torture) att åtgärder vidtas för en avsevärd ökning av de ekonomiska resurserna och personalresurserna när riksdagens justitieombudsmans kansli agerar i sin uppgift som nationellt besöksorgan. Kommittén framförde även för övervägande, att det skulle grundas en separat enhet eller avdelning i samband med justitieombudsmannens kansli som skulle ansvara för verksamheten inom det nationella besöksorganet.

FN:s kommitté mot tortyr (CAT, Committee against Torture) var i sina rekommendationer från december 2016 angående Finlands sjunde periodiska rapport bekymrad över att justitieombudsmannen inte fått tillräckliga ekonomiska resurser eller personalresurser för uppgiften som nationellt besöksorgan.

Kommittén rekommenderade att staten stärker det nationella besöksorganet med tillräckliga resurser, för att organet ska kunna sköta sin uppgift självständigt och effektivt. Samtidigt rekommenderade kommittén att man överväger möjligheten att inrätta en separat enhet för uppgiften i anslutning till justitieombudsmannen. Ett svar i ärendet förväntades av staten före den 7 december 2017.

JO gav utrikesministeriet (UM) sitt utlåtande om ärendet den 13 oktober 2017. I utlåtandet konstateras bl.a. att justitieombudsmannen inte ännu hittills fått mera personalresurser för det nationella besöksorganets uppgift, fast detta föreslagits i budgetpropositionen för åren 2014 och 2016.

Justitieombudsmannen har inte lämnat in ett förslag om saken till budgetpropositionen för 2017, eftersom inga nya tjänster enligt riksdagens riktlinjer fått grundas. Däremot föreslogs att anslagen för verksamheten skulle ökas, som till anlitandet av experter. I utlåtandet konstateras att redan långt innan uppgiften som nationellt besöksorgan har det i justitieombudsmannens plikter ingått att genomföra inspektioner på slutna anstalter och att övervaka behandlingen av frihetsberövade personer. Som en följd av detta har justitieombudsmannen haft tillgång till resurser för denna verksamhet redan innan uppgiften som nationellt besöksorgan.

För att utveckla verksamheten behövs dock tilläggsresurser. Vid justitieombudsmannens kansli har man genom interna tjänstearrangemang och genom att ta bort resurser från annan laglighetsövervakning fått en fördragande i huvudsyssla som koordinerar det nationella besöksorganets uppgifter. Förutom detta uppskattas att två tjänster till behövs, en tjänst som koordinator och en som biträdande arbetstagarare.

3.4.2 VERKSAMHETSMODELL

Justitieombudsmannen har organiserat det nationella besöksorganet så att det inte finns en egen separat enhet för tillsynsuppgiften inom kansliet. Justitieombudsmannen har beslutat att två tjänstemän inom kansliet sköter under en viss tid koordineringen av besöksorganets uppdrag vid sidan om sitt eget arbete. Koordinatorernas uppgift är att ansvara för besöksorganets internationella kontakter och kansliets interna koordinering av besöksorganet. Föreläggandet gällde till slutet av 2017.

För att effektivisera koordineringen beslutade justitieombudsmannen att koncentrera en föredragandes hela arbetsinsats på det nationella besöksorganet. Man var tvungen att göra detta genom att omorganisera arbetsuppgifterna, eftersom inga nya personalresurser beviljats.

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

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

Under år 2017 har man i Opcat-teamet bl.a. bearbetat strategier, med andra ord samlat in praxis och mål från olika förvaltningsområden när man genomför det nationella besöksorganets uppgift. Tanken är att fortsätta bearbetningen och på basis av den sammanställa hela det nationella besöksorganets strategi.

Åren 2016 och 2017 fick nya utomstående experter sätta sig in i det nationella besöksorganets inspektionsverksamhet. Det nationella besöksorganet har för tillfället möjlighet att anlita totalt åtta utomstående experter inom hälso- och sjukvården: tre specialistläkare i psykiatri (av vilka en specialistläkare i ungdomspsykiatri), en specialistläkare i rättspsykiatri, två specialistläkare i geriatrik och en läkare för funktionsnedsatta samt en psykiatrisk sjukskötare.

Dessutom finns tillgång till fem erfarenhetsexperter insatta i verksamheten. Tre av dem har erfarenheter av socialvårdens slutna anstalter för barn och unga. De två övriga erfarenhetsexperterna kommer från Människorättskommittén för personer med funktionsnedsättning (VIOK). Deras expertis ska användas vid inspektioner genomförda av det nationella besöksorganet vid enheter där sådan personers rättigheter begränsas.

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

Efter inspektionen sammanställs alltid ett protokoll över inspektionsiakttagelserna. Ofta lämnas ett protokollutkast till inspektionsobjektet för att ge inspektionsobjektet möjlighet att kommentera iakttagelserna och informera om åtgärder som vidtagits som en följd av dessa. Även där efter kan inspektionsobjektet ombes att inom utsatt tid meddela vilka åtgärder som vidtas med anledning av de iakttagelser som ännu inte har åtgärdats. Om det vid inspektionen uppdragas sådant som förutsätter en särskild utredning har justitieombudsmannen själv tagit initiativ till utredningen och ärendet har inte behandlats desto mer i protokollet.

3.4.3 INFORMATION OM VERKSAMHETEN

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

Protokoll som sammanställts över det nationella besöksorganets inspektioner har i varierande grad lagts ut i sin helhet på justitieombudsmannens externa webbsidor. Vid kansliet har man gemensamt kommit överens om att från och med år 2018 kommer alla protokoll att publiceras i sin helhet eller så att eventuella sekretessbelagda delar har tagits bort innan publiceringen. Detta mål kommer också att tas med i strategin för det nationella besöksorganet.

Man strävar efter att slutföra arbetet med att se över innehållet i justitieombudsmannens externa webbtjänst under år 2018. I samband med detta skapas också webbsidor om det nationella besöksorganets uppgift. Målet är dessutom att man i fortsättningen ännu aktivare än tidigare kommer att informera om inspektioner och ärenden som ansluter till dem i olika some-kanaler. På JO:s webbplats har publicerats även en mera omfattande rapport gällande detta avsnitt om det nationella besöksorganets verksamhet.

3.4.4 FOSTRAN I GRUNDLÄGGANDE OCH MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER

Justitieombudsmannen har tillsammans med Människorättscentret (MRC) under år 2017 påbörjat ett gemensamt projekt för att stärka människorättsfostran och -utbildningen. Målgruppen har utgjorts av utbildningsväsendet. Tjänstemän från justitieombudsmannens kansli har tillsammans med experter från MRC åkt runt och besökt skolor på olika håll i Finland.

Projektet och de tillhörande inspektionerna har haft som mål att bedöma och främja förverkligandet av fostran och undervisningen i de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna övergripande i skolornas vardag. De

erfarenheter man fått från besöken har resulterat i ett utbildningspaket för ledningen och rektorerna inom bildningsväsendet. Målet är att under år 2018 påbörja ett samarbete om människorättsfostran också mellan det nationella besöksorganet och MRC.

3.4.5 SAMARBETE MED OLIKA AKTÖRER

INOM POLISENS FÖRVALTNINGSOMRÅDE förs diskussioner om polisfängelserna och inspektionerna av dem förutom med Polisstyrelsen också vid möten hållna av polisens nätverk för laglighetsövervakning (Polisstyrelsens och polisinsrättnings enheter för juridiska frågor). För alla åtgärdsbeslut som gäller polisen – och också polisfängelserna – skickas ett sammandrag till bl.a. Polisstyrelsen (som distribuerar dem till inrättningarna), centralkriminalpolisen (CKP) och Polisyrkeshögskolan.

Inspektionsprotokoll från inspektioner av polisfängelser skickas alltid både till Polisstyrelsen och till den aktuella polisinsrättningen samt vid behov också direkt till polisfängelset. Polisens egen laglighetsövervakning vid polisinsrättningarna sköts av enheterna för juridiska frågor. Det har betonats att enheterna också ska inspektera polisfängelsernas verksamhet inom sitt område. Justitieombudsmannen får årligen den berättelse om laglighetsövervakningen som sammanställs av ansvarsområdet för laglighetsövervakning vid Polisstyrelsen.

FÖRSVARSMAKTEN och **GRÄNSBEVAKNINGSVÄSENDET** lämnar också årligen in en egen rapport om den interna laglighetsövervakningen.

Alla inspektionsprotokoll från **BROTTPÅFÖLJDSTRANSCHEN** sänds för kännedom till Brottpåföljdsmyndighetens (Rise) centralförvaltning och ledningen för brottpåföljdsregionen samt till kriminalpolitiska avdelningen vid justitieministeriet (JM). Oftast ombes också centralförvaltningen och den regionala förvaltningen informera om vilka åtgärder inspektionsiakttagelserna har föranlett.

Justitieombudsmannen får för sin del tillgång till protokoll över inspektioner som sammanställts av brottsåtgärdsområdets interna laglighetsövervakning. Därtill överlämnar Rise varje månad statistik över fångtalet och permissioner åt justitieombudsmannen. Ur statistiken över fångtalet framgår bl.a. antalet häktade i fängelserna, andelen manliga och kvinnliga fångar samt andelen fångar under 21 år.

I permissionsstatistiken kan man följa upp behandlingen av permissionsansökningarna skilt för varje fängelse, alltså i vilken utsträckning har fångarna ansökt om permission och i vilken utsträckning har permission beviljats. Vid inspektionerna fäster man också uppmärksamhet vid behandlingen av permissionsansökningar och framför allt vid att besluten fattats individuellt baserat på lagstiftningen och att de motiveras på behörigt sätt.

Under berättelseåret bjöd man in Rises jurister inom laglighetsövervakning för att diskutera samarbetet och problem som upptäckts i laglighetsövervakningen. I den avslutande diskussionen vid inspektionen av Vanda fängelse deltog två representanter från Södra Finlands brottsåtgärdsregion.

Representanter för anhörigföreningen (Van-kien omaiset rf) berättade vid ett besök i december 2017 om föreningens verksamhet och iakttagelser ur de anhörigas perspektiv om Rises verksamhet. Med stödstitfelsen Kriminaalihuollon tukisäätiö, som stödjer frigivandet av fångar, har man fortsatt att samarbeta om informationsutbyte. Stödstitfelsen besöker årligen cirka tio fängelser, så den samlar in mycket information om hur fångarna behandlas samt om förhållandena och hälso- och sjukvården. Från stödstitfelsen får man värdefull information om de problem som fångarna och deras anhöriga berättar om.

INOM HÄLSO- OCH SJUKVÅRDEN samarbetar man med Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira) och regionförvaltningsverken. Före en inspektion håller man regelbunden kontakt med det behöriga regionförvaltningsverket för att få information om tillsynsmyndighetens iakttagelser av objektet. Före inspektioner av psykiatriska enheter har man kunnat vara i kon-

takt också med en tredje part, som t.ex. lokala föreningar för anhöriga till rehabiliteringsklienter inom mentalvården. I september 2017 hölls ett samarbetsmöte för justitieombudsmannen och Valviras ledning.

Därtill meddelar Norra Finlands regionförvaltningsverk åt justitieombudsmannen tillsynsplanerna för hälso- och sjukvården för fångar och berättelser om besök företagna för att ge vägledning och utvärdera. På motsvarande sätt lämnar justitieombudsmannen sina egna inspektionsplaner och -protokoll för kännedom till Valvira och regionförvaltningsverket. Förutom detta håller justitieombudsmannen, Valvira och Norra Finlands regionförvaltningsverk regelbundet samarbetspalavers om ärenden som gäller hälso- och sjukvården för fångar.

Protokoll över inspektioner **INOM SOCIALVÅRDEN** lämnas ofta också till regionförvaltningsverket i fråga för kännedom. Valvira har år 2016 publicerat resultaten för sin enkätundersökning om illabehandling av äldre personer riktad till personalen vid enheter som erbjuder dygnet runt service för äldre personer. På basis av enkäten verkade det som att det vid enheterna inom äldreomsorgen i omfattande utsträckning finns brister i egenkontrollen, identifieringen av illabehandling och i att ingripa i situationer.

Valvira har inlett en reaktiv övervakning vid de enheter där Valvira baserat på svaren från enkäten anser att det finns skäl att reda ut om klientsäkerheten allvarligt äventyras. Också det nationella besöksorganet har möjlighet att utnyttja dessa uppgifter när det väljer inspektionsobjekt.

Valvira har år 2017 publicerat en motsvarande utredning över hur självbestämmanderätten tillgodoses inom boende- och anstalttjänster som tillhandahålls inom omsorgstjänsterna för personer med intellektuell funktionsnedsättning. Uppgifterna om användningen av och beslutsfattandet om begränsningsåtgärder är viktiga i det nationella besöksorganets inspektionsverksamhet.

3.4.6 INTERNATIONELLT SAMARBETE

UNDERKOMMITTÉN TILL KOMMITTÉN MOT TORTYR

Det nationella besöksorganets rapport från år 2016 lämnades till underkommittén till FN:s kommitté mot tortyr (SPT, The UN Subcommittee on Prevention of Torture) för kännedom. Underkommittén framförde några iakttagelser och frågor angående årsrapporten till det nationella besöksorganet. Underkommitténs respons behandlades i Opcat-teamet.

Det nationella besöksorganet träffade i oktober 2017 under ledning av justitieombudsmannen underkommitténs ledamot Mari Amos, som är landrapportör för Finland. Vid mötet diskuterades bl.a. det nationella besöksorganets resurser och ämnen som SPT hade ställt frågor om med avseende på den senaste rapporten berördes flyktigt. Samtidigt gick man också igenom stundande möte med SPT.

En delegation från justitieombudsmannen träffade i november 2017 representanter från SPT i samband med SPT:s generalförsamling i Geneve. I anslutning till detta hade det nationella besöksorganet på förhand lämnat in den av besöksorganet ifyllda utvärderingstabellen ("Assessment matrix for NPMs"), som utgick från det verktyg "Analytical assessment tool for national preventive mechanisms" för nationella besöksorgan som utarbetats av underkommittén. Efter mötet gav SPT respons och ställde ännu preciserande frågor. Justitieombudsmannen gav sitt svar på responsen i april 2018.

NORDISKT SAMARBETE

De nordiska nationella besöksorganen håller regelbundet möten två gånger per år. Finlands nationella besöksorgan ordnade ett samarbetsmöte i Helsingfors i januari 2017. I mötet deltog förutom representanterna för Finland även representanter från de nationella besöksorganen i Norge, Danmark och Sverige.

För första gången deltog också en representant från Islands Alltingets Ombudsman. Tema för mötet var inspektionsmetodik i olika länder samt intervjutekniker och anlitaandet av utomstående experter. I samband med mötet hölls en separat utbildningsdag om intervjumetoder och användningen av utomstående experter. Dr. Clive Meux (Institute of Psychiatry London, UK) höll en föreläsning.

Följande möte hölls i augusti 2017 i Oslo, med Norges nationella besöksorgan som arrangör. Temat var denna gång inspektioner av enheter för minderåriga. Specialtema var dessutom användningen av tvång och begränsande åtgärder vid transport av minderåriga till en sluten anstalt eller mellan anstalter. Vid mötet fick man lyssna på Oslo universitets professor i juridik och medlem i FN:s kommitté för barnens rättigheter Kristen Sandbergs presentation "The best interest of the child and reflections on the NPM work".

SAMARBETE MELLAN DE NATIONELLA BESÖKSORGANEN I EU:S MEDLEMSSTATER

Koordinatorn för det nationella besöksorganet deltog i april 2017 i ett två dagar långt möte i Strasbourg, där man inledde ett samarbete mellan de nationella besöksorganen i Europeiska unionens medlemsstater (EU NPM Network).

ÖVRIGT SAMARBETE

I mars 2017 var en representant från Europeiska unionens ombudsman på besök för att under en veckas tid bekanta sig med justitieombudsmannens arbete. Representanten fick också i samband med detta bekanta sig med det nationella besöksorganets verksamhet.

En delegation från Montenegros justitieombudsman gjorde i september 2017 ett två dagar långt besök för att bekanta sig med Finlands justitieombudsmans kansli. Ett tema var att få information om verksamheten vid Finlands nationella besöksorgan och om inspektionerna av slutna anstalter, särskilt då psykiatriska enheter.

Fyra representanter från Estlands nationella besöksorgan deltog i september 2017 i en två dagar lång inspektion genomförd av Finlands nationella besöksorgan, där man inspekterade psykiatrin vid Pääjänne-Tavastlands välfärdssamkommun. För representanterna ordnades också i samband med besöket möjlighet att bekanta sig med en boende-enhet inom socialvården där minnessjuka vårdades.

3.4.7 UTBILDNING

I januari 2017 ordnade det nationella besöksorganet en utbildning om intervjumetoder och anlittandet av utomstående experter för de tjänstemän vid kansliet som genomför inspektionerna och de utomstående experterna.

Kansliets jurist deltog i en seminariereserie om mentalt välbefinnande för flyktingar, Pakolaisten mielen hyvinvointi, som ordnades i januari och februari 2017. Under seminarierna behandlades bl.a. hur flyktingars psykiska problem identifieras och vården av flyktingar som upplevt svåra trauman. Seminarierna ordnades bl.a. av Institutet för hälsa och välfärd (THL), HUCS Psykiatri och Föreningen för mental hälsa i Finland.

FN:s minimiregler för behandling av fångar, också kallade Nelson Mandela-reglerna, reviderades i december 2015 i samband med FN:s general-församling. Reglerna är rekommendationer med vilka man strävar efter att säkerställa att alla fångar i hela världen får en människovärdig behandling som är baserad på allmänt accepterade principer och praxis.

Reglerna och inledningen till dem publicerades på finska i februari 2017. I publikationsseminariet för den finska översättningen deltog flera föredragande från justitieombudsmannens kansli. FN representerades vid evenemanget av Mr Philipp Meissner (Crime Prevention and Criminal Justice Officer).

I mars 2017 ordnades en intern utbildning vid justitieombudsmannens kansli. Ämnet för utbildningen var utvisning av personer och flyg för tillbakasändningar. Utbildningen hölls av represen-

tanter från polisinspektionen i Helsingfors och från diskrimineringsombudsmannens byrå. I maj stod en utbildning om människohandel i tur. Utbildningen leddes av personer från diskrimineringsombudsmannens byrå och Brottsofferjouren.

Justitieombudsmannens kanslis jurist deltog i april 2017 i ett seminarium i Köpenhamn som handlade om isolering ("The Use of Solitary Confinement as a Disciplinary Measure"), och som ordnades av Dignity – Danish Institute Against Torture. En annan jurist deltog i augusti 2017 i en fyra dagar lång utbildning i Bristol. Ämnet för utbildningen var tillämpningen av Nelson Mandela-reglerna i tillsynen av fångelserna ("Detention monitoring applying the UN Nelson Mandela Rules").

TVå tjänstemän från justitieombudsmannens kansli deltog i september 2017 i en tre dagar lång utbildning som ordnades för de nationella besöksorganen i Wien av Österrikes nationella besöksorgan (Austria NPM), IOI (International Ombudsman Institute) och APT (The Association for the Prevention of Torture). Utbildningen var en fortsättning på de utbildningar som ordnats i Riga och Vilnius året innan. Nu var temat intervju-färdigheter och -tekniker ("Communication skills & techniques").

I oktober 2017 deltog tre föredragande i Brotts-påföljdsområdets ändringssökande-dagar (Rikosseuraamusalan muutoksenhakupäivät), som ordnades av Brottspåföljdsmyndigheten och justitieministeriets kriminalpolitiska avdelning. Målgruppen för diskussions- och utbildningsevenemanget var jurister från brottspåföljdsmyndigheten och förvaltningsdomstolarna och ämnet var fångarnas rätt att söka ändring.

I november 2017 deltog justitieombudsmannens kanslis jurist i en utbildning om utvecklingsstördas självbestämmanderätt och användningen av begränsningsåtgärder ("Kehitysvammaisten itsemääräämisoikeus ja rajoitustoimenpiteiden käyttö"), som ordnades av Valvira och regionförvaltningsverken.

Vid kansliet ordnades under år 2017 flera informationstillfällen som var avsedda för hela personalen, där man presenterade vad man lärt sig under ovan nämnda utbildningar och möten. Där-

till håller Opcat-kordinatoren vid behov informationstillfällena för nyanställda vid kansliet om det nationella besöksorganets uppgifter.

3.4.8 ANNAN VERKSAMHET

UTLÅTANDEN

Inom Brottspåföljdsområdet gavs under berättelseåret utlåtanden till lagutskottet och grundlagsutskottet om fängelselagen, häktningsslagen och lagen om verkställighet av samhällspåföljder (RP 263/2016 rd) samt regeringens proposition med förslag till lagstiftning om kombinationsstraff (RP 268/2016 rd).

ÄRENDET SOM UTREDDES PÅ EGET INITIATIV

Fånges självmord

I samband med en inspektion av Vanda fängelse uppdagades att en fånge endast några veckor tidigare hade begått självmord där. Fångens kommit från S:t Michels fängelse med fångvagn och väntade på fortsatt transport till Psykiatriska fängelsesjukhusets enhet i Åbo. BJO beslutade att skilt utreda fallet.

Kroppsbesiktning av fånge vid privat läkarstation

I samband med utredningen av ett klagomål framgick att kroppsbesiktningen av en fånge hade gjorts vid en privat läkarstation. BJO beslutade att på eget initiativ göra en utredning på allmänt plan om det i samband med kroppsbesiktning handlar om sådan uppgift inom det allmänna som ska utföras av en tjänsteläkare eller om åtgärden kan utföras också av en allmän läkare.

Användning av köptjänstläkare i hälso- och sjukvården för fångar

I en inspektion av verksamhetsstyrningen vid Enheten för hälso- och sjukvård för fångar (VTH) uppdagades att köptjänstläkarnas andel i den öppna vården av fångarna uppgick till hälften. JO ansåg det problematiskt att man inom hälso- och sjukvården för fångar i stor utsträckning och uppenbarligen permanent är tvungna att ty sig till tjänsterna vid företag som hyr ut läkararbetskraft. JO beslutade att på eget initiativ undersöka användningen av köptjänstläkare i hälso- och sjukvården för fångar.

Användning av privata transporttjänster inom barnskyddet

I samband med inspektioner och behandlingen av klagomål kom det fram att ett privat företag erbjöd transporttjänster för transport av omhändertagna barn och unga i krävande situationer, som i huvudsak gällde situationer då barnet eller den unga rymt från vårdplatsen. En misstanke uppstod om att samma aktör åtminstone i vissa situationer agerat på eget initiativ utan socialmyndigheterna. Även privata bevakningsföretag anlätades för transport av barn.

Man har bett Valvira att i ärendet reda ut i vilken omfattning privata aktörer anlitas som en del av ordnandet av vård utom hemmet, vilken typ av verksamhetsformer dessa företag har och under vilka förutsättningar tjänsterna kan användas och hur tillsynen över verksamheten ordnas.

AVGÖRANDE I ÄRENDET SOM UTRETTS PÅ EGET INITIATIV

Användning av bältessäng i Esbo polisfängelse

Enligt iakttagelser vid inspektionen användes i Esbo polisfängelse en bältessäng där personen kunde spännas fast vid händerna och fötterna med ansiktet neråt. Under tiden personen är fastspänd kan hand- och fotfängsel användas. I bädden finns en



Vid inspektionen av Esbo polisfängelse bekantade man sig med en bältessäng och hur den används. En fastspänd expert som deltog i inspektionen.

öppning för munnen, så att den fastspända personen kan kräkas. Den fastspända kan dessutom spännas fast vid sängen med bälten som kan dras över personen (också över huvudet) och som helt hindrar personen från att röra sig.

BJO ansåg att den gällande lagstiftningen inte gör det möjligt att använda bältessäng i polisfängelser. Bruket av bältessäng borde regleras på motsvarande sätt som fastspänning regleras i mentalvårdslagen, om man i fortsättningen vill använda bältessäng. Även då bör man använda den typ av säng med spännbälten som används inom den psykiatriska vården i stället för en sådan säng som fanns i polisfängelset i Esbo.

BJO ansåg över huvudtaget inte att bruket av bältessäng var befogat i polisfängelser och instämde i ställningstagandet av CPT om att bruket av bältessäng i polisfängelser borde upphöra. Därmed jämförbara åtgärder borde baseras endast på läkares bedömning och genomföras av hälso- och sjukvårdspersonal.

Polisstyrelsen meddelade att man skickat ett brev till alla polisinspektioner med anvisningar om att avbryta bruket av bältessäng i polisfängelserna. Polisinspektionen i Västra Nyland hade redan dessförinnan upphört med bruket av bältessäng. Bältessängar används enligt Polisstyrelsen inte längre i något polisfängelse. Enligt inrikesministeriet kommer bältessängar enligt planerna inte heller i framtiden att höras till den utrustning som är avsedd för fastspänning.

Polisbilarna saknade säkerhetsbälten

BJO konstaterade att bestämmelserna i och för sig möjliggör att polisbilens transportutrymme saknar säkerhetsbälten. Situationen är ändå inte tillfredsställande, eftersom en person som transporteras i bilen kan skadas vid olyckor och andra oförutsedda situationer i trafiken om säkerhetsbälten saknas. De personer som transporteras är också ofta oförmögna att ta hand om sig själva.

Polisstyrelsen meddelade att man i samband med nästa konkurrensutsättning 2018 kommer att planera transportutrymmet i de nya patrullbilarna av skåpbilsmodell så att det är möjligt att montera säkerhetsbälten.

Ordningsstadgan i polisfängelserna vid polisinspektionen i Östra Nyland

BJO konstaterade bl.a. att när ordningsstadgan gjordes upp hade man inte beaktat vilka omständigheter som kan regleras i ordningsstadgan. I ordningsstadgan ingick även bestämmelser som stred mot lagstiftningen. Dessutom hade man inte tillräcklig utsträckning beaktat att ordningsstadgan är ett fristående regelverk och inte en sammanställning av bestämmelser.

Frågan om vilka omständigheter man kan reglera i en ordningsstadga och vilka föreskrifter man kan meddela om dessa omständigheter inte är alltid entydig. BJO ansåg med anledning av detta att det är viktigt och motiverat att varje enskild polisinspektion inte försöker lösa problemen i fråga separat, utan att uppgörandet av ordningsstadgor i stället styrs på riksnivå.

Ärendet diskuterades vid inspektionen hos Polisstyrelsen. Polisstyrelsen kommer att ge anvisningar om innehållet i ordningsstadgan, när den uppdaterade lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen har fastställts.

Behandlingen av en fånge som bott över två år på isoleringsavdelning

BJO ansåg att tillräckliga och lagenliga grunder inte hade getts för att en fånge som på egen begäran bott på isoleringsavdelning i cirka två år och tre månader placerats separat från de övriga fångarna. Det borde ha ingripits effektivare i personens situation som en fånge som var rädd för andra fångar. Isoleringsavdelningen och dess utrymmen för utomhusvistelse lämpade sig inte för boende på samma sätt som boendeavdelningen, och inget formellt beslut hade gjorts i saken på det sätt som lagen kräver. Det egna initiativet baserade sig på iakttagelser som gjorts i samband med inspektionen av fängelset.

Tid som tillbringas utanför cellen

Utgångspunkten för bestämmelserna och de internationella rekommendationerna om fångar har som utgångspunkt att rehabilitera fången, så att hen kan anpassa sig till samhället efter frigivningen. Fångarna och de häktade bör således ha möjlighet att vistas utanför cellen rimligt mycket, minst åtta timmar per dygn. Under den tiden ska de erbjudas meningsfull och utvecklande verksamhet, t.ex. arbete, utbildning och motion. Vid en inspektion av Riihimäki fängelse upptäcktes att möjligheterna till detta var små för fångarna vid vissa avdelningar. Fängelset hade senare strävat efter att åtgärda situationen.

BJO delgav fängelset sin uppfattning om att under veckosluten var möjligheterna för fångarna att tillbringa tid utanför cellen fortfarande små. Dessutom fäste BJO också uppmärksamhet vid att man borde sträva till att ordna möjlighet att spendera tid utanför cellen för fångar som inte omfattas av någon sysselsättning.

Jämlikt bemötande av fångar

Möjligheten för fångar att skaffa vitaminer och näringstillskott samt rätten att inneha dessa varierar från fängelse till fängelse. BJO konstaterade att det till dessa delar är nödvändigt att förenhetliga fängelsernas ordningsstadgor.

Rises centralförvaltningsenhet meddelade att man vid centralförvaltningsenheten anhängiggjort grundandet av en arbetsgrupp för ordningsstadgan. I arbetsgruppen för ordningsstadgan kunde man se över praxisen för att skaffa vitaminer och näringstillskott samt rätten att inneha dessa. Centralförvaltningsenheten har genom ett beslut fattat i december 2017 tillsatt en arbetsgrupp för ordningsstadgan, vars uppgift är att bl.a. utreda ordningsstadgornas enhetlighet samt förenhetligandet av fängelsernas praxis vad gäller likabehandlingen av fångar.

Brister i beslut som krävs enligt lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda

I samband med ett inspektionsbesök framgick att man vid servicecentret Kuusanmäki inte fattat de beslut som lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda förutsätter bl.a. om användningen av begränsande anordningar eller klädesplagg eller rörelsefrihet under övervakning. JO konstaterade att servicecentret hade misskött beslutsfattandet om begränsningsåtgärder. Misskötsel i beslutsfattandet förekom inom hela social- och hälsovårdssektorn i Kajanaland.

JO konstaterade på samma sätt som Norra Finlands regionförvaltningsverk att det konkreta genomförandet av lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda har fått för lite uppmärksamhet och att resurserna för att genomföra lagen inte varit tillräckliga. Även informeringen har varit bristfällig. JO gav Kajanalands samkommun för social- och hälsovård och servicecentret Kuusanmäki en anmärkning för lagstridigt förfarande.

LAGSTIFTNINGSFÖRSLAG

Domstolarnas förvaringslokaler

Vid en inspektion av förvaringslokaler för frihetsberövade vid Helsingfors tingsrätt konstaterade BJO att det i Finland inte finns bestämmelser specifikt på lagstiftningsnivå som gäller domstolarnas förvaringslokaler. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om fångtransport, som gavs år 2010, har förfallit och någon motsvarande proposition har inte sedan dess givits. BJO ansåg detta vara problematiskt och delgav justitieministeriet sitt ställningstagande.

Transport av patient

I mentalvårdslagen finns inga bestämmelser om handräckning vid transport av patienter annat än vid transport till verksamhetsenheter inom hälso- och sjukvården och inte heller bestämmelser om

bemötandet och förhållandena under transporten. I lagen finns inte heller bestämmelser om att vårdpersonalen kan använda maktmedel för att begränsa patientens rörelsefrihet utanför sjukhusområdet eller om att utanför sjukhusområdet hämta patienten till sjukhuset. För tillfället bestäms vårdpersonalens möjligheter att använda maktmedel i transportsituationer närmast enligt strafflagens bestämmelser om nödtillstånd och nödvärn.

Enligt JO borde man specifikt bestämma i lag om patienttransporter, patientens bemötande och förhållanden under transporten samt om följeslagarnas befogenheter. Eftersom bristerna i lagstiftningen i praktiken ständigt orsakar problem och eventuella farsituationer, har JO ansett att behovet av att reformera lagen är brådskande. Därför föreslog JO för social- och hälsovårdsministeriet (SHM) att lagstiftningen preciseras. JO upprepa- de sin framställning i det avgörande som getts under berättelseåret i det klagomålsärende där sjukhuset ansågs ha agerat felaktigt genom att ge ett privat bevakningsföretag i uppdrag att trygga en patienttransport utan någon lagstiftning som berättigar till detta.

FRAMSTÄLLNINGAR OM GOTTGÖRELSE

Justitieombudsmannens tillsynsuppgifter gällande de grundläggande rättigheterna ger rätt att göra framställningar om gottgörelse på grund av kränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna. När ett ärende inte längre kan korrigeras, kan justitieombudsmannen föreslå för myndigheterna att dessa ber den kränkta parten om ursäkt eller överväger att betala en ersättning. Framställningarna har oftast lett till ett positivt slutresultat.

Som följande ges ett exempel på en framställning om gottgörelse som getts 2017 och som gällde kränkning av en frihetsberövad persons mänsklig värde. Framställningar om gottgörelse och åtgärder som vidtagits på grund av dem refereras närmare i avsnitt 3.6.

BJO föreslog att den finska staten ska ersätta en fånge för osaklig behandling som kränkte dennes människovärde. Fångens hade tvingats vara under observation i en isoleringscell i Jokela fängelse naken och utan täcke. Förfarandets klandervärdighet ökades av dess långa varaktighet – fem timmars nakenhet – samt att det ägde rum under kameraövervakning. Dessutom var det inte lagligt att fängsla fångens händer och fötter till isoleringscellens galler.

Statskontoret beslöt genom sitt beslut givet i juli 2017 att som ersättning för kränkning av de grundläggande rättigheterna betala 2 500 euro till klaganden, samt 1 000 euro som ersättning för sveda, värk och andra tillfälliga men.

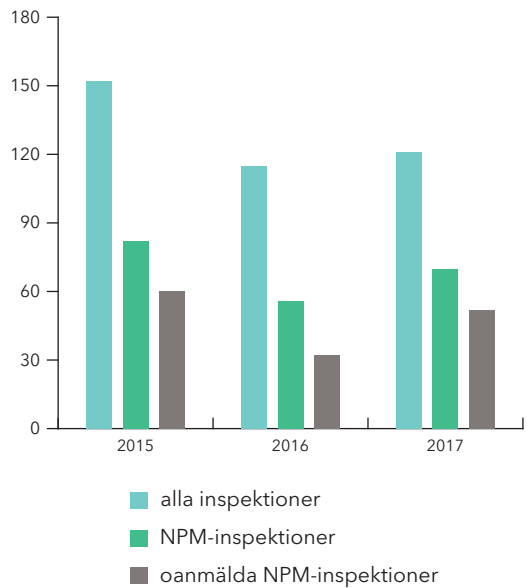
3.4.9 INSPEKTIONSVERKSAMHET

Arbetet som nationellt besöksorgan kräver regelbundna inspektionsbesök. Inom vissa förvaltningsområden – som polisen och brottspåföljdsområdet – lyckas detta också. Inom socialvården och hälso- och sjukvården är dock antalet objekt så stort att man för dessa är tvungen att prioritera vid val av inspektionsobjekt.

Under berättelseåret har man gjort flera uppföljningsbesök än tidigare för att reda ut hur det nationella besöksorganets rekommendationer har beaktats i verksamheten. Förutom detta följer man upp hur rekommendationerna genomförs genom att inspektionsobjekten och andra myndigheter anmäler åt justitieombudsmannen ändringar och förbättringar som gjorts i verksamheten.

Det nationella besöksorganet genomförde sammanlagt 70 inspektioner under inspektionsåret. Av inspektionerna var 52 stycken oanmälda.

Inom vissa förvaltningsområden börjar det vara vedertagen praxis att anlita utomstående experter. Anlitandet av utomstående experter i inspektionsverksamheten söker dock ännu sin form. Under år 2017 användes utomstående experter vid totalt 19 inspektioner. Vid inspektionen av ett specialungdomshem inom socialvården anlätades en erfarenhetsexpert. Vid fem inspektioner av boen-

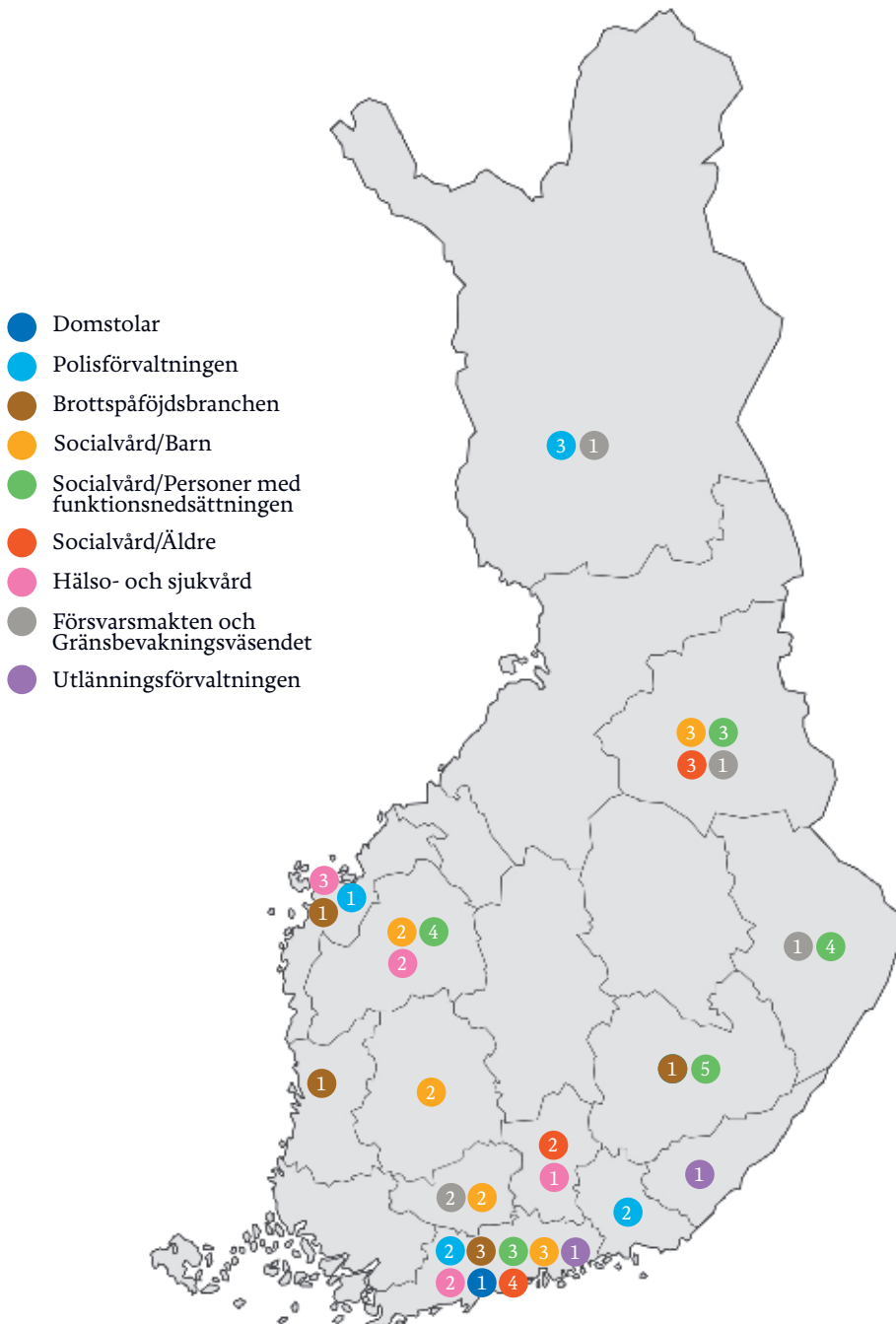


Inspektioner 2015–2017

deenheter för utvecklingsstörda personer deltog därtill förutom en läkare för utvecklingsstörda också en erfarenhetsexpert.

I och med det nationella besöksorganets uppgift har allt större uppmärksamhet fästs vid intervjuer med frihetsberövade personer vid inspektionerna. Under inspektionerna har man försökt välja intervjuobjekten bland de mest utsatta, såsom utländska personer.

Detta har i praktiken inneburit att användningen av tolkar har ökat. Tolkar har deltagit i besöken i synnerhet vid inspektioner av fängelser och förvarsheter för utlänningar. Målet är att skapa ett eget team av tolkar för det nationella besöksorganets inspektioner. Till teamet skulle väljas tolkar som är förtroagna med förhållandena och terminologin kring inspektionerna. Detta förbättrar också för sin del kvaliteten på intervjuerna.



NPM-inspektioner under år 2017. En förteckning över alla inspektionsobjekten finns i bilaga 6.

Effektiva rättsmedel var vid justitieombudsmannens kansli särskilda teman för 2017 kring de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Under inspektionerna fästes särskild uppmärksamhet vid hur kunderna och deras anhöriga kan använda de rättsmedel som kunderna har rätt till, såsom anmärkningar, klagomål och besvär. Justitieombudsmannen har tills vidare inte infört något allmänt tema för de inspektioner som det nationella besöksorganet genomför. Under individuella inspektioner har man däremot kunnat fokusera på särskilda teman eller fokusera på vissa utsatta människogrupper. Mer information om kansliets tema kring de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna finns i avsnitt 3.7.

Som följande presenteras särdragen för inspektionsverksamheten inom varje förvaltningsområde, inspektionsobjekten under berättelseåret och de viktigaste ämnesområden inom vilka det nationella besöksorganet gjort iakttagelser. Dessa iakttagelser och de rekommendationer som getts som en följd av dem samt myndigheternas åtgärder redogörs noggrannare i det nationella besöksorganets skilda årsberättelse, som finns på justitieombudsmannens webbplats på finska, svenska och engelska.

3.4.10 POLISENS FÖRVARINGSLOKALER

Polisen sköter förvaringen av personer som frihetsberövats av polisen, Tullen och Gränsbevakningsväsendet. Berusning är orsaken till flest gripanden, drygt 60 000 per år. Den näst största gruppen är personer som misstänks för brott. I polisfängelser förvaras därtill ibland personer som tagits i förvar med stöd av utlänningslagen. Frihetsberövandets längd varierar beroende på grunden, från några timmar till flera månader. Polisen har tillgång till cirka femtio polisfängelser av mycket varierande storlek och beläggningsgrad. För närvarande genomförs ett omfattande renoveringsprogram på de största polisstationerna.

Utöver justitieombudsmannen har även internationella tillsynsorgan i flera sammanhang kritiserat i synnerhet förvaringen av häktade i polisens lokaler som inte lämpar sig för längre vistelse. De senaste åren har antalet häktade som förvaras i polisens lokaler dagligen varit under hundra.

Häktninglagen har ändrats 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. Dessutom har bestämmelserna om alternativ till häktning i tvångsmedelslagen kompletterats genom att till lagen fogats bestämmelser om förstärkt reseförbud och häktningsarrest. Ändringarna träder i kraft den 1 januari 2019.

I motiveringarna till regeringens proposition (RP 252/2016 rd) har man därtill bl.a. med hänvisning till CPT:s och riksdagens justitieombudsmans ställningstaganden konstaterat att polisens förvaringslokaler inte är lämpliga för förvaring av häktade. Således ska det långsiktiga målet vara att man slutar förvara häktade i polisens förvaringslokaler. BJO har också under inspektionsåret rekommenderat att fyra polisfängelser (Vasa, Borgå, Kotka och Kouvola) helt upphör med att förvara häktade. Därtill har BJO konstaterat för två polisfängelsers del att deras lokaler och övervakningsarrangemang endast lämpar sig för kortvarig förvaring (Enare och Sodankylä).

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

Det betyder i praktiken att polisrättsningarna ska förnya polisfängelsernas ordningsstadga. BJO har med tanke på detta rekommenderat polisrättsningarna att bekanta sig med det avgörande som BJO gav i september 2017 (1154/2016*), som innehåller aspekter som ska tas i beaktande när ordningsstadgan utarbetas. Avgörandet finns på justitieombudsmannens webbplats www.oikeus-asiames.fi.

Det nationella besöksorganet strävar efter att genomföra regelbundna inspektioner åtminstone av de största huvudpolisstationernas polisfängelser. Vid varje egentlig inspektion av polisinsirättningar som BJO genomför besöker man också polisfängelset. Förutom detta görs inspektionsresor som räcker flera dagar där man besöker olika polisfängelser. Temat för inspektionerna påverkas av klagomålen, men objekt för särskild uppmärksamhet är de mest utsatta grupperna, som utlänningar och minderåriga.

På basis av de inspektionsprotokoll som sänds åt den sammanställde Polisstyrelsen en förteckning över de faktorer som behöver förbättras och skickade i november 2017 ett brev åt alla polisinsirättningar. Också i övrigt har uppföljningen av rekommendationerna visat att de aspekter som det nationella besöksorganet lyft fram har tagits på allvar och att man har tagit itu med dem. Det brev som Polisstyrelsen skickat åt polisinsirättningarna visar att Polisstyrelsen håller på att ta det aktiva grepp om styrningen av polisfängelserna som önskats av den. Samarbetet med Polisstyrelsen och dess laglighetsövervakning redogörs i punkt 3.4.5.

År 2017 företogs åtta inspektioner vid polisfängelser. I samband med inspektionen av Esbo polisfängelse genomfördes en inspektion av Esbo tillnyktringsstation. De iakttagelser som gjordes i samband med inspektionen redogörs under den punkt som handlar om inspektioner inom hälso- och sjukvården. De av polisens förvaringslokaler som inspekterades var:

- Esbo polisfängelse (42 celler), Polisinsirättningen i Västra Nyland
- Vasa polisfängelse (32 celler), Polisinsirättningen i Österbotten
- Borgå polisfängelse (22 celler), Polisinsirättningen i Östra Nyland
- Kotka polisfängelse (25 celler), Polisinsirättningen i Sydöstra Finland
- Kouvola polisfängelse (25 celler), Polisinsirättningen i Sydöstra Finland
- Rovaniemi polisfängelse (22 celler), Polisinsirättningen i Lappland
- Sodankylä polisfängelse (7 celler), Polisinsirättningen i Lappland
- Enare polisfängelse (4 celler), Polisinsirättningen i Lappland



Utrymmen för utomhusvistelse vid Kouvola polisfängelse.

Tre inspektioner (Esbo, Vasa och Borgå) genomfördes vid objekten inom ett år sedan den senaste inspektionen. För dessa var ett syfte att ta reda på vad BJO:s ställningstaganden och rekommendationer i praktiken lett till.

Inspektionerna av polisfångelser företas i regel oanmälda. Under inspektionsåret genomfördes dock två på förhand anmälda inspektioner av polisfångelser (Sodankylä och Enare). Orsaken till att inspektionen anmäldes på förhand var att man ville försäkra sig om att någon som kunde presentera verksamheten fanns på plats. I huvudsak finns det inte någon i förvar i dessa förvaringslokaler och därför inte heller någon personal. I inspektionen vid Esbo stad deltog en utomstående rättspsykiatrisk expert. Dessa inspektioner företogs kvällstid.

De mest centrala inspektionsiakttagelserna och rekommendationerna gällde följande frågor:

- användningen av polismän i övervakningen av förvaringslokalen
- bemötandet av minderåriga gripna
- förvar av häktade i polisfångelse
- brottsutredarnas deltagande i förvaringsuppgifter
- informering av frihetsberövade personer om deras rättigheter och om förhållandena i förvaringslokalen
- kännedom om beslutsfattande och förfarande vid ändringssökande
- integritetsskydd och konfidentialitet
- begränsning av kontakter
- utomhusvistelse och utrymmen för utomhusvistelse
- larmsystem i cellerna
- bemötande och förhållanden, som möjlighet att tvätta sig, sakenligt förvar av livsmedel som delas ut i cellerna samt sängklädernas skick och renhet
- anordnande av hälso- och sjukvård i polisens förvaringslokaler

3.4.11 FÖRSVARSMAKTENS, GRÄNSBEVAKNINGSVÄSENDETS OCH TULLENS FÖRVARINGSLOKALER

Det nationella besöksorganet genomförde år 2017 fyra inspektioner av **FÖRSVARSMAKTENS FÖRVARINGSLOKALER**. Alla inspektioner var oanmälda. Inspektionerna genomfördes vid Pansarbrigadens enheter i Tavastehus och Riihimäki, Kajanalands brigad och Jägarbrigadens enhet i Sodankylä. Vid tidpunkten för inspektionerna fanns det inte frihetsberövade i förvaringslokalerna. I allmänhet förvarades personer endast då och då i förvaringslokalerna. I enheten i Riihimäki hade bara en person förvarats i lokalerna det senaste halvåret och i Kajanalands brigad hade tretton personer förvarats under de senaste tio månaderna. De vanligaste orsakerna till gripande var berusning eller rymning.

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

GRÄNSBEVAKNINGSVÄSENDET har cirka femton förvaringslokaler för frihetsberövade personer. Ofta används förvaringslokalerna gemensamt av gränsbevakningsväsendet och tullen. **TULLEN** har också på tre olika ställen lokaler som användes endast av den. Förvaringslokalerna används vid kortvarig förvaring av frihetsberövade personer, innan de överförs till ett polisfångelse, en förvaringsenhet eller en förläggning. Lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen tillämpas på behandlingen av frihetsberövade. Förvaringstiderna i dessa rum varierar från cirka en timme till några timmar. Den maximala tiden är i alla fall tolv timmar.

Lokalernas läge, standard och utrustning varierar. Staben för Gränsbevakningsväsendet har godkänt de lokaler som gränsbevakningsväsendet använder och gjort upp den ordningsstadga som

används i förvaringslokalerna. På motsvarande sätt har Tullen för sin del godkänt de förvaringslokaler som den använder och gjort upp den ordningsstadga som används i tullens egna förvaringslokaler. Hur omfattande tullens ordningsstadga är undersöks som bäst på eget initiativ av justitieombudsmannen.

Under inspektionsåret i mars 2017 gjorde besöksorganet en på förhand anmäld inspektion av förvaringslokalerna vid Norra Karelen gränsvårdningssektion vid gränsövergångsstället i Niirala. Lokalerna användes tillsammans med tullen så att det ena förvaringsrummet i första hand var reserverat för personer i tullens förvar. Vid tidpunkten för inspektionen uppfyllde förvaringslokalerna dock inte för tullens del bestämmelserna och därför förvarades inte personer som tagits i förvar av tullen i dem, utan de fördes till polisens förvaringslokaler.

Det var planerat att lokalerna skulle göras om så att de kunde användas och motsvara tullens behov i december 2017. Tanken var att ordningsstadgan för användningen av lokalerna och det material som delas ut till den som tagits i förvar skulle bli färdigt samtidigt. Avsikten är att tullen efter detta står för bevakningen av personen i de fall då den som ska förvaras har berövats sin frihet i ett ärende som hör till tullens behörighetsområde.

3.4.12 BROTTPÅFÖLJDSMYNDIGHETEN

Rise, som lyder under JM, har hand om verkställigheten av fängelsestraff och samhällspåföljder. Rise har 26 fängelser. En fånge avtjänar sitt straff antingen i ett slutet fängelse eller i en öppen anstalt. I Finland finns 15 slutna fängelser och 11 öppna anstalter. Därtill finns det en öppen avdelning vid vissa slutna fängelser. Vid inspektionerna prioriteras de slutna fängelserna. År 2017 uppgick antalet fångar till i genomsnitt 3 000.

Under berättelseåret företogs sex inspektioner av fängelser, av vilka en vid en öppen anstalt (Kervo). Inspektionen av S:t Michels fängelse var en uppföljning av ett besök i november 2016, un-

der vilket allvarliga lagstridigheter i verksamheten upptäcktes. Vid inspektionen av Vanda fängelse inspekterades också tillgängligheten och VTH:s polikliniken i Vanda. Alla inspektioner utom en anmälades på förhand. De fängelser som inspekterades var:

- Helsingfors fängelse (232 fängplatser)
- Kervo fängelse (94 fängplatser)
- Vasa fängelse (59 fängplatser av vilka tre för kvinnor och tolv för män i öppen avdelning)
- S:t Michels fängelse (110 fängplatser)
- Satakunta fängelse, enheten i Kijlo (76 fängplatser)
- Vanda fängelse (183 fängplatser)

Därtill gjordes en oanmäld inspektion av förvaringslokalerna för frihetsberövade och transporterna av frihetsberövade vid Helsingfors tingsrätt.

Några centrala frågor som man under berättelseåret fäste uppmärksamhet vid i samband med inspektioner av fängelser:

- bemötandet av fångar och atmosfären vid fängelset
- information som ges åt fångarna
- kvinnliga häktades ställning
- minderåriga fångars ställning
- utländska fångars ställning
- placering av häktade skilt från andra fångar
- tillgängligheten i fängelsets lokaler
- förhållandena i isoleringsrum
- förhållandena i och användningen av reseceller
- praxis i anslutning till besök
- lokaler avsedda för besök av barn
- utrymmena för utomhusvistelse och utevistelse
- förhållandena under fångtransporter
- övervakningspersonalens deltagande i läkemedelsbehandling

TILLSYN ÖVER S:T MICHEL'S FÄNGELSE

Vid uppföljningsbesöket i S:t Michels fängelse var avsikten att reda ut vilka åtgärder man vidtagit vid fängelset med anledning av BJO:s rekommendationer och vilka faktorer som ännu behövde utvecklas. Samtidigt utreddes verksamheten för att övervaka lagenligheten i fängelset vid den regionala förvaltningsenheten vid Östra och Norra Finlands brottpåföljdsregion.

BJO konstaterade att regioncentrumet hade försummat att övervaka och säkerställa att lagenlighet förverkligas i fängelset. BJO betonade att regioncentrumet måste effektivisera sin verksamhet gällande laglighetsövervakning och ge fängelseledningen den juridiska handledning och rådgivning som den behöver.

Efter den föregående inspektionen hade man gjort stora förändringar vid fängelset. Tack vare dessa hade fängelsets karaktär ändrats och blivit mera öppen än tidigare. Förhållandena mellan fångar och personalen verkade ha förbättrats och atmosfären på fängelset var lugn. I placeringen av häktade på avdelningen upptäcktes inte längre något att anmärka på. Fångarna hade ändamålsenliga möjligheter att förbereda sig inför sin rättegång. Man hade vid fängelset börjat fatta förvaltningsbeslut och ge anvisningar för ändringssökande. Fängelsets ordningsstadga samt praxis för permissioner, disciplinära åtgärder och besökare avvek inte längre från andra fängelsers.

Man konstaterade att det ännu fanns saker att utveckla i fängelsets verksamhet, bl.a. i verksamheten vid mottagningsavdelningen och i beslut som gäller innehav av egendom. Därtill fanns det inte ännu heller ett ändamålsenligt gym i fängelset. Enligt de rekommendationer som gavs efter uppföljningsbesöket har bl.a. följande åtgärder vidtagits:

- brottpåföljdsregionens regioncentrum ordnade en utbildning åt fängelset i hur man ger anvisningar om ändringssökande och om motiveringar i innehavsbeslut
- verksamheten vid mottagningsavdelningen omorganiserades och avdelningens personal har fått utbildning



Fångarna vid S:t Michels fängelse har fått börja använda den gamla delens östra gård för utevistelse (i bild). Man har också utvidgat området för utevistelse på den västra gården.

- vid rekryteringen av brottpåföljdscheferna har man fäst uppmärksamhet vid deras utbildning, så att cheferna har förutsättningar att ta till sig de förvaltningsmässiga förpliktelser som hör till chefspositionen
- genomförandet av oövervakade besök främjades
- möjligheterna till motion samt användningen av gymnastiksalen ökades och nya motionsredskap skaffades. En ny fast tjänst för organisering och genomförande av fångarnas motion inrättades
- anvisningar för användningen av isoleringsceller utarbetades

INSPEKTION AV FÖRVARINGSLOKALERNA FÖR FRIHETSBERÖVADE OCH TRANSPORTERNA AV FRIHETSBERÖVADE VID HELSINGFORS TINGSRÄTT

Under inspektionen fäste man uppmärksamhet vid konditionen på och trivseln i cellavdelningens lokaler samt storleken på, larmutrustningen och belysningen i de lokaler som används som reservceller. Dessutom fästes uppmärksamhet vid ordnandet av möten mellan den frihetsberövade och dennes rättegångsbiträde samt bristen på utrymmen.

3.4.13 UTLÄNNINGSÄRENDE

I slutet av 2017 fanns det cirka 13 500 asylsökande i Finland, och de var bosatta i 56 flyktingförläggningar. En asylsökande kan enligt 121 § i utlänningslagen tas i förvar exempelvis för att utreda dennes identitet eller för att trygga verkställigheten av beslut om avlägsnande ur landet. I Finland finns två förvarsenheter för utlänningar, i Joutseno och i Krämertsskog i Helsingfors.

Den förvarsenhet som finns i anslutning till flyktingförläggningen i Joutseno lyder under Migrationsverket. Ännu under inledningen av år 2017 hade enheten 30 platser, men under året grundades sammanlagt 38 nya förvarsplatser dit. De sista nya platserna togs i bruk i januari 2018. Förvarsenheten i Krämertsskog upprätthölls fram till slutet av 2017 av Helsingfors stad. Från den 1 januari 2018 blev enheten en del av Migrationsverket. Vid Krämertsskogs förvarsenhet finns 40 förvarsplatser – på grund av en renovering i slutet av år 2017 minskades antalet platser till 30.

Förläggningar har inte ansetts höra till de anläggningar som det nationella besöksorganet övervakar. Inspektioner av förläggningar har hittills genomförts på justitieombudsmannens mandat. Situationen kan ändras med anledning av ändringar som gjorts i utlänningslagen. I början av februari 2017 trädde bestämmelser om nya säkringsåtgärder som gäller boendeskyldighet och boendeskyldighet för barn i kraft. En utlännings som söker internationellt skydd ska enligt förslaget kunna åläggas att bo på en angiven förläggning och att anmäla sig på förläggningen en till fyra gånger per dygn.

För myndiga personer är förutsättningarna för att åläggas boendeskyldighet lindrigare än förutsättningarna för tagande i förvar. För barnens del har också fastställts att barnet ska stanna på förläggningens område. Boendeskyldighet för barn kan påföras när förutsättningarna för tagande i förvar av barn uppfylls, så det handlar alltså om ett alternativ till tagande i förvar. Frågor som berör asylsökande beskrivs närmare i avsnitt 4.9.

Justitieombudsmannen övervakar inte heller i egenskap av nationellt besöksorgan tillbakasändningar av utlänningar, trots att han har behörighet till detta. Orsaken till det är att diskrimineringsombudsmannen har fått tillsynen över avlägsnanden ur landet som ett särskilt uppdrag. Däremot har justitieombudsmannen fått ta emot klagomål med kritik i frågor som gäller avvisningsflygningar för asylsökande, som t.ex. polisens förfarande.

Vid förläggningarna och förvarsenheterna kan finnas personer som har blivit offer för människohandel. Det är en utmaning att identifiera dem. Hjälpssystemet för offer för människohandel drivs i samband med förläggningen i Joutseno. Enligt ett meddelande från Migrationsverket godkändes 127 nya klienter till hjälpssystemet år 2017. De representerade 31 olika medborgarskap. Fjorton av dem var minderåriga. Antalet klienter i hjälpssystemet blev högre än det någonsin varit tidigare. I slutet av år 2017 omfattades sammanlagt 322 personer av tjänster som ingår i hjälpssystemet.

Målet är att besöka båda förvarsenheterna regelbundet. Det nationella besöksorganet genomförde ett inspektionsbesök vid förvarsenheten i Joutseno förläggning i februari 2017 och förvarsenheten i Krämertsskog inspekterades i december 2017. Därtill gjorde BJO en oanmäld inspektion av boendeenheten i Kajana för asylsökande barn och unga som anlant ensamma.

FÖRVARSENHETEN I JOUTSENSO

Inspektionen vid förvarsenheten i Joutseno var anmäld på förhand och pågick i två dagar. En utomstående rättspsykiatrisk expert deltog i inspektionen. I samband med inspektionen anlätades tolkar för språken ryska, arabiska, turkiska och dari, för att intervjua dem som har tagits i förvar. I samband med inspektionen bekantade man sig också med hjälpssystemet för offer för människohandel.

I förhållande till den föregående inspektionen hade situationen vid förvarsenheten ändrats på så sätt att den varit fullsatt hela tiden. På grund av detta hade man varit tvungen att placera utlänningar som tagits i förvar också i polisens lokaler.

Också det att bland dem som tagits i förvar fanns det allt oftare och allt fler utlänningar som kommer direkt från fängelse, var en märkbar aspekt. I många fall har man inte påbörjat förberedelserna för avlägsnande ur landet under den tid som fängelsestraffet verkställts, utan man har påbörjat processen först efter frigivningen från fängelset. Detta är inte ändamålsenligt eftersom det förlänger tiden för förvar.

Aspekter som man iakttog under inspektionen vad gäller behandling av och förhållanden för dem som tagits i förvar:

- atmosfären vid enheten
- omedvetenheten om sin egen rättsliga ställning hos dem som tagits i förvar
- den juridiska rådgivningens tillräcklighet
- kameraövervakning av isoleringsrum
- hälsogranskning av nya personer som tagits i förvar
- beaktande av s.k. tysta klienter i hälso- och sjukvården

FÖRVARSENHETEN I KRÄMERTSSKOG

Vid förvarsenheten i Krämertsskog gjordes en oanmäld inspektion. Inspektionen hade två särskilda tyngdpunkter. Delvis var inspektionen en uppföljning av den tidigare inspektionen i december 2016. Helsingfors stads social- och hälsovårdsverk hade i maj 2017 meddelat justitieombudsmannen om vilka åtgärder iakttagelserna vid inspektionen hade föranlett.

Nu ville man ta reda på hur justitieombudsmannens rekommendationer tagits i beaktande i verksamheten vid förvarsenheten. Den andra prioriterade området var tillgodoseendet av sjuk- och hälsovård. I allmänhet berättade de som tagits i förvar när de intervjuades av det nationella besöksorganet att de behandlats väl i förvarsenheten.



Utsikten från ett fönster vid förvarsenheten i Joutseno.

Aspekter som man iakttog under inspektionen vad gäller behandling av och förhållanden för dem som tagits i förvar:

- omedvetenheten om sin egen rättsliga ställning hos dem som tagits i förvar
- den juridiska rådgivningens tillräcklighet
- utrymmena för utomhusvistelse
- kvaliteten på inomhusluften
- hur övervakningskamerorna fungerar
- verksamhet för stödjande av livskompetensen för dem som tagits i förvar
- hälsogranskning av nya personer som tagits i förvar
- identifiering av offer för tortyr och deras tillgång till vård
- behov av psykiatriska/ psykologtjänster

3.4.14 ENHETER INOM SOCIAL- VÅRDEN FÖR BARN

Vård utom hemmet som avses i barnskyddslagen ordnas för ett omhändertaget barn, ett i brådskan- de ordning placerat barn eller ett barn som place- rats med stöd av ett interimistiskt domstolsför- ordnande (gäller barn i åldrarna 0–17 år) vid en anstalt, i ett s.k. familjehem med anstaltstillstånd samt i familjevård. Enligt statistik från THL var antalet vid anstalt eller motsvarande placerade, främst omhändertagna barn, år 2016 ungefär 6 300 samt i yrkesmässiga familjehem ungefär 2 000 och i familjehem ungefär 7 000 barn.

Enligt barnskyddslagen kan begränsande åtgärder som avses i lagen tillgripas endast mot barn inom sådan vård utom hemmet (också bråds- kande placering) som ordnas som anstaltsvård eller motsvarande. Enheter som ger vård utom hemmet kan vara kommunens egna enheter eller enheter som drivs av en privat serviceproducent av vilka den kommun som är ansvarig för place- ringen köper tjänster i anslutning till vård utom hemmet. Av de enheter som tillhandahåller vård utom hemmet har Valvira uppgifter endast om privata serviceproducenter. Dessa är 110 verksam- hetsenheter (69 serviceproducenter).

Det nationella besöksorganets inspektionsbe- sök har riktats mot anstalter eller motsvarande. Det är dock sannolikt att likadana begränsande åtgärder enligt barnskyddslagen också används inom vård utom hemmet som ordnas som famil-jevård i privata hem.

Tillsynen över familjevården genom det natio- nella besöksorganet eller på justitieombudsman- nens mandat ordnas indirekt. Justitieombudsman- nen har möjlighet att via behandlingen av klagomål övervaka också familjevården. I övrigt hör till- synen av familjevården till placerarkommunen, vars socialarbetare har möjlighet att besöka famil- jehemmen.

Vid barnskyddsinspektionerna har man strä- vat efter att regelmässigt och omfattande höra barnen innan man hör personalen vid inrättnin- gen. När barnen hörs blir de upplysta om att de kan kontakta inspektörerna om de utsätts för be-

straffningsåtgärder eller motsvarande som en följd av inspektionen. Också personalen påminns under inspektionens gång om förbudet mot repressalier.

Inspektionerna företas som utgångspunkt oan- mällda och räcker en dag. I allmänhet tillbringar man 10–11 timmar vid enheten. Om det i anslut- ning till anstalten också finns en skola eller iakt- tagelser under inspektionen så förutsätter har man använt två dagar till inspektionen, så att den and- ra inspektionsdagen i allmänhet har genomförts inom en vecka. Den andra inspektionsdagen an- mäls på förhand – också de barn som redan tidi- gare hörts meddelas.

Detta har upplevts vara till nytta, eftersom inspektörerna redan varit bekanta för barnen och genom dem har man kunnat få möjlighet att höra också andra sådana barn som vid den tidigare ins- pektionen inte velat eller kunnat diskutera med inspektörerna. Dessa extra besök har inte statistik- förts skilt utan de har setts som en del av helhets- inspektionen av anstalten.

Under inspektionerna fästes särskild upp- märksamhet vid begränsande åtgärder som rik- tas mot barnet och beslutsfattandet kring dem – bl.a. hörande av barnet och motiveringarna i be- gränsningsbesluten. Särskilt vad gäller begräns- ning av rörelsefriheten och i förhållandet mellan barnets rätt att hålla kontakt och begränsningen av den verkar det förekomma oklarheter vid an- stalterna. Nästan vid alla anstalter förekom prob- lem med delgivning av beslut åt barnen. Man iden- tifierar inte heller alltid gränsen mellan godtagba- ra fostringsmetoder och begränsande åtgärder. Man försöker begränsa barnet genom att hänvi- sa till fostran trots att situationen ofta förutsätter ett begränsningsbeslut.

Vid inspektionerna har man observerat att ord- nandet av barnets psykiatriska vård och samarbet- et mellan anstalten, socialvården och hälso- och sjukvården inte alltid fungerar enligt barnets bä- sta. Man fäster också uppmärksamhet vid barnets skolgång och kommunernas satsning på undervis- ning i anslutning till anstalten.

Alla inspektionsprotokoll skickas åt det inspek- terade objektet och det regionala regionförvalt- ningsverket, till vilket den regionala tillsynen och styrningen av socialvården hör. I vissa situationer

skickas inspektionsprotokollet för kännedom åt Valvira, till vilket den riksomfattande tillsynen och styrningen av socialvården hör. Efter inspektionen skickas protokollet också alltid åt den kommun som placerat barnet vid enheten.

BJO anser det nödvändigt att också de ansvariga socialarbetarna för de barn som placerats vid enheten delges inspektionsiakttagelserna och de rekommendationer som gets. Därtill har BJO förutsatt att socialarbetarna diskuterar protokollets innehåll tillsammans med det placerade barnet.

Oftast förhåller man sig vid anstalterna konstruktivt till BJO:s ställningstaganden och följer rekommendationerna. Ofta reagerar man på dem vid anstalterna redan i det skede när man diskuterar med anstalten under inspektionen eller när man sänder anstalten utkastet till inspektionsprotokollet för att kommenteras.



Uppehållsrummet vid barnhemmet Salmila i Kajana.

Som ett exempel på detta en anstalt där man noterade att inskrivningsanteckningarna för begränsande åtgärder var bristfälliga eller saknades helt och hållet. Direktören för anstalten meddelade att man tillsammans med personalen gått igenom inskrivningsanteckningarna och betydelsen av dem samt övat på att fatta begränsningsbeslut. Förutom detta planerade man att i fortsättningen hålla regelbunden utbildning för de anställda, så att motsvarande brister i anteckningarna undviks.

Under inspektionsåret genomfördes tolv inspektionsbesök vid barnskyddsenheter. Vid ett objekt genomfördes den egentliga inspektionen och ännu en skild uppföljning ett par månader senare. Alla inspektioner var oanmälda. Om uppföljningsbesök underrättades på förhand.

Med tanke på objektens natur genomfördes inspektionerna också andra tidpunkter än under kontorstid, t.ex. på söndagar. Vid en inspektion, som genomfördes vid en barnskyddsanstalt för barn och unga med neuropsykiatriska störningar, deltog en utomstående expert (en speciallistläkare i ungdomspsykiatri). Vid inspektionen av ett specialungdomshem anlätades dessutom en erfarenhetsexpert. Inspektionsobjekten var:

- Peiponpesä, Hyvinge (21 platser, privat serviceproducent)
- Outamo barnhem, Lojo (37 platser, drivs av staden)
- Lukkarila barnhem, Peräseinäjoki (7 platser, privat serviceproducent)
- Ungdomshem Nummela, Lappo (4 platser, privat serviceproducent)
- Harjulakoti, Kajana (7 platser, privat serviceproducent)
- Barnhemmet Salmila, Kajana (14 platser, drivs av kommunen)
- Barn- och ungdomshem Kimppa, Paltamo (7 platser, privat serviceproducent)
- Villa Junior, Ylöjärvi (7 platser, privat serviceproducent)
- Specialenheten för barnskydd Honkalyhty, Kangasala (7 platser, privat serviceproducent)
- Varatie Tervakoski, Janakkala (16 platser, privat serviceproducent)
- Tukikoti Tasapaino, Forssa (7 platser, privat serviceproducent)

Några centrala aspekter som man under berättelseåret fäst uppmärksamhet vid i samband med inspektioner av barnenheter:

- tillräckligt med personal
- atmosfären vid enheten
- bemötandet av barnet
- information som ges åt barnet
- delgivning av beslut
- användning av begränsningsåtgärder
- användning av fostringsmetoder
- socialarbetarnas roll i de placerade barnens liv
- de neuropsykologiska tjänsternas tillräcklighet
- skyddet av barnets integritet i sjuk- och hälsovårdens tjänster
- hantering av barnets penningmedel

3.4.15 ENHETER FÖR DE ÄLDRE INOM SOCIALVÅRDEN

Målsättningen är att den äldre ska bo i sitt eget hem med hjälp av den hemvård som behövs. När detta inte längre är möjligt, flyttar den äldre till en anstalt eller till en vård- och boendeenhet med heldygnssorg, där den äldre får vård dygnet runt. Vid behov omfattar vården också vård i livets slutskede. I Finland finns det ungefär 2 000 enheter med heldygnssorg avsedda för äldre personer.

Inspektionerna riktas i första hand mot slutna enheter med heldygnssorg för personer med minnessjukdomar. Därtill inspekteras psykiatrisk enheter, där man använder begränsningsåtgärder, så som låsta dörrar, hygienoverall samt kemiska eller andra tvångsmedel. Målet är att man på samma ort besöker enheter som drivs både av privata och av offentliga tjänsteleverantörer. På så sätt är det möjligt att upptäcka skillnader i service-nivån.

Inom social- och hälsovården, också inom äldreomsorgen, finns det en ikraftvarande lagstadgad plan för egenkontroll. I den antecknas alla centrala åtgärder som tjänsteleverantörerna själva vidtar för att övervaka sina verksamhetsenheter, personalens verksamhet och kvaliteten på de produ-

cerade tjänsterna. Personalen har en lagstadgad skyldighet att meddela missförhållanden som upptäcks i vården. I planen för egenkontroll förbjuds negativa repressalier mot den som berättat om sin oro.

Vid inspektionerna av enheter för de äldre fästs alltid uppmärksamhet vid användningen av begränsningsåtgärder, hur länge de pågår, hur de registreras och hur man fattar beslut om dem. Ett annat centralt tema är om den vård och omsorg de äldre får respekterar människovärdet. Detta betonas särskilt i hur man sköter de äldres hygien och hur vården i livets slutskede ordnas.

Vid inspektionerna bedöms den hälsovård och den smärtlindring som de äldre får samt deras fysioterapi/rehabilitering, munhygien och munhälsa, närings- och vätskeintag, personliga hygien samt motion utomhus. Mängden personal och lokalernas ändamålsenlighet behandlas också. Utöver dessa utreds dessutom alltid hur de boendes självbestämmanderätt och integritet tillgodoses. Därtill fästs uppmärksamhet vid den allmänna trivselen, tillgängligheten och möjligheter till rekreation. Vid inspektionerna följer man också upp personalens utbildningsnivå samt hur uppdaterade brandräddningsplanerna är.

De protokoll som görs upp vid inspektionerna är beskrivande, eftersom det är frågan om den äldres hem, där hen tillbringar sina sista levnadsår. Alla protokoll publiceras på justitieombudsmannens webbplats. Genom att publicera inspektionsprotokollen meddelas offentligt att enhetens verksamhet övervakas. Via dem får å andra sidan också de boende, de anhöriga och de anställda information om iakttagelser som gjorts i samband med inspektionen.

Vid inspektionen kan man också förutsätta att protokollet under en månads tid ska finnas på enhetens anslagstavla tillgänglig för alla. Målet är att de boende, de anhöriga och andra ingriper i missförhållanden som förblivit oupptäckta och meddelar dem åt tillsynsmyndigheten.

De rekommendationer som ges i protokollet följs bra. Socialnämnderna har meddelat att de vidtar åtgärder bl.a. för att bättra integritetsskyddet eller för att använda mera personal i vården i livets slutskede. Även i samband med inspektionerna har man noterat att det skett en positiv

utveckling i bemötandet av och förhållandena för de äldre. T.ex. har integriteten förbättrats, när den största delen av de äldre har egna rum med egna badrum i vårdhemmen. Även nivån på vården har förbättrats och användningen av mediciner minskat.

Kvaliteten på maten och luften samt renligheten vid vårdhemmen har också blivit bättre. De brister som oftast observeras under inspektionerna har däremot varit hur lite åldringarna har möjlighet att vistas utomhus. brister i tandvården, för lite satsning på rehabilitering och på rekreation. Brister har även konstaterats i vården i livets slutskede.

Under inspektionsåret gjordes alla inspektioner vid enheter för de äldre på det nationella besöksorganets mandat. År 2017 företogs nio inspektioner vid dessa objekt Alla inspektioner företogs utan förhandsanmälan. Bland inspektionsobjekten drevs fem enheter av privata tjänsteleverantörer. Inspektionsobjekten var:

- Gröndals minnescentral, Esbo (48 långtidsplatser, drivs av staden)
- Dåvits minnescentral, Esbo (46 boendeplatser, drivs av staden)
- Antinkoti, Helsingfors (94 boendeplatser, drivs av en stiftelse)
- Kannelkoti, Helsingfors (93 boendeplatser, drivs av en stiftelse)
- Arvola-koti, Kajana (54 boendeplatser, drivs av en förening)
- Hoivakoti Menninkäinen, Kajana (30 boendeplatser, drivs av ett privat familjeföretag)
- Vanhusten palvelukoti Aamurusko, Suomussalmi (14 boendeplatser, drivs av en stiftelse)
- Palvelutalo Marttila, Orimattila (45 boendeplatser, drivs av en välfärdssamkommun)
- Palvelutalo Timontalo, Nastola (24 boendeplatser, drivs av en välfärdssamkommun)



Antinkoti erbjuder serviceboende med heldygnsomsorg för äldre personer med minnessjukdom. I bild en rymlig balkong med blomplanteringar vid Antinkoti.

Några centrala frågor som man fäst uppmärksamhet vid i samband med inspektioner av enheter för de äldre:

- atmosfären vid enheten och hur personalen bemöter de boende
- användning av begränsningsåtgärder
- trygghet av integriteten
- genomförande av vård i livets slutskede
- användning av toalett
- mun- och tandvård
- utomhusvistelse
- lokalernas tillgänglighet och tillgång till tjänster
- bevarande av funktionsförmågan
- läkartjänster

3.4.16 ANDRA INSPEKTIONSOBJEKT INOM SOCIALVÅRDEN

Justitieombudsmannen inspekterar också servicecenter och olika stödhem för bostadslösa patienter inom missbrukar- och mentalvården. Klienterna vid dessa enheter hör till en särskilt utsatt människogrupp och därför har justitieombudsmannen ansett att det är viktigt att reda ut under vilka förhållanden dessa personer bor, vilka tjänster de erbjuds och hur de bemöts. Inspektionerna har gjorts med justitieombudsmannens mandat, eftersom man i dessa enheter åtminstone inte som utgångspunkt får rikta begränsningsåtgärder mot de boende.

De enheter som inspekterades under berättelseåret drivs av Helsingfors stad: Sanduddsgatans servicecentral (60 platser), Brändö (Kulosaari) stödhem (22 platser) och Baggböle (Pakila) stödhem (28 platser).

Alla inspektioner företogs utan förhandsanmälan. Inspektionerna föranledde inga åtgärder. BJO konstaterade dock vad gäller Sanduddsgatans servicecentral att när nödinkvartering ordnas ska det för dem som behöver och använder tjänsterna tryggas möjligheten till ändamålsenliga utrymmen för övernattnig. De tjänster som erbjuds (övernattnig i gemensamma rum, en del på mad-

rasser) var lämpliga för övernattnig endast i undantagsfall, när inga andra utrymmen längre finns tillgängliga.

3.4.17 BOENDEENHETER FÖR PERSONER MED UTVECKLINGSSTÖRNING ELLER FUNKTIONSNEDSÄTTNING

I statsrådets principbeslut om trygghet av individuellt boende och tjänster för personer med utvecklingsstörning från 2012 fastställdes som huvudmål att inte en enda person med funktionsnedsättning ska bo på institution efter 2020. I Finland finns det uppskattningsvis cirka 40 000 personer med utvecklingsstörning. Enligt statistikrapporten från THL (42/2017) fanns det i slutet av år 2016 sammanlagt 920 klienter inom institutionsvård för personer med utvecklingsstörning (bland dem 191 minderåriga), av vilka sammanlagt 795 personer var långvariga klienter (131 minderåriga). Som långvariga klienter räknas de klienter för vilka det har fattats ett beslut om långvarig vård eller som har fått vård över 90 dygn.

Inspektionsobjekt för det nationella besöksorganet, d.v.s. enheter där begränsningsåtgärder kan riktas mot de boende, var sammanlagt 856. Bland dem fanns sammanlagt 830 enheter med vård dygnet runt (397 privata tjänsteleverantörer och 433 offentliga tjänsteleverantörer). Dessutom bor 920 personer vid 26 olika anstalter.

Vid inspektionerna av enheter inom anstaltsvården och boendeserviceenheter för personer med funktionsnedsättning fästes särskild uppmärksamhet vid användningen av de begränsningsåtgärder som avses i lagen angående specialomsorger för utvecklingsstörda (och som trädde i kraft den 10 juni 2016) och hur de antecknas och förfarandena för beslutsfattande och ändringssökande. Enligt förarbetet för lagen angående specialomsorger för utvecklingsstörda ska en begränsningsåtgärd användas i verkliga undantagsfall och som sista åtgärd.

Om en person som får specialomsorger upprepat utsätts för begränsningsåtgärder, bör man överväga om enheten i fråga är en lämplig och än-

- enheten för effektiverat serviceboende Honka-tähti (20 platser), Samkommunen för social- och hälsovårdstjänster i Norra Karelen (Siun sote), Joensuu
- avdelningsvård för personer med utvecklingsstörning Tuulikello (11 platser), Samkommunen för social- och hälsovårdstjänster i Norra Karelen (Siun sote), Joensuu
- avdelningsvård för personer med utvecklingsstörning Muksula – Pauliina – Majakka (sammanslagt 16 platser), Samkommunen för social- och hälsovårdstjänster i Norra Karelen (Siun sote), Joensuu
- bostadstjänsterna Leppälä (20 platser), Samkommunen för social- och hälsovårdstjänster i Norra Karelen (Siun sote)
- rehabiliteringsenheten för unga Luotain (9 platser), Vaalijala samkommun, Pieksämäki
- elevhemmet för barn Jolla (6 platser), Vaalijala samkommun, Pieksämäki
- rehabiliteringsenheten för vuxna Satama (20 platser), Vaalijala samkommun, Pieksämäki
- rehabiliteringsenheten för vuxna Reimari (10 platser), Vaalijala samkommun, Pieksämäki
- undersöknings- och rehabiliteringsenheten för vuxna Kaisla och radhusenheten (10 och 3 platser), Vaalijala samkommun, Pieksämäki

En läkare för utvecklingsstörda deltog som utomstående expert vid sammanlagt nio inspektioner. Vid fem inspektioner deltog förutom en läkare för utvecklingsstörda också en erfarenhetsexpert. Där till deltog en expert från Människorättscentret i några inspektioner.

Centrala iakttagelser i samband med inspektionerna av boendeenheter för personer med utvecklingsstörning eller funktionsnedsättning:

- atmosfären vid enheten och faktorer som inverkar på den
- ingripande i dåligt bemötande
- användning av begränsningsåtgärder och -metoder
- utrymmen avsedda för isolering och deras utrustning
- förfarande för beslutsfattande
- boendeförhållanden

- tillgodoseende av självbestämmanderätt
- möjligheter till delaktighet
- tillräcklig hjälp och omsorg
- integritetsskydd

3.4.18 HÄLSO- OCH SJUKVÅRD

Inom hälso- och sjukvården finns ingen exakt uppgift att tillgå om antalet hälso- och sjukvårdsenheter som hör till inspektionsobjekten för det nationella besöksorganet. För att kartlägga objekten har man sänt SHM en begäran om handlingar (1164/2016). Enligt den uppgår antalet psykiatriska enheter där man använder tvång till ungefär 50. Riktgivande är också statistiken från THL, enligt vilken 26 561 patienter fick psykiatrisk specialistsjukhusvård i Finland under 2013 och de hade drygt 38 000 vårdperioder på bäddavdelning.

Förutom detta finns det också andra enheter inom hälso- och sjukvård där man ger psykiatrisk specialistsjukhusvård och där man använder tvång (journheterna vid somatiska sjukhus) eller där man vårdar frihetsberövade (Enheten för hälso- och sjukvård för fångar). Det nationella besöksorganet gjorde under berättelseåret också en inspektion vid en tillnyktringsstation. Inspektionen anknöt till frågan om att använda personalen vid tillnyktringsstationen i vården av frihetsberövade personer som förvaras i polisfängelser.

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

Vid statens mentalsjukhus vårdas den största delen av de rättspsykiatriska patienterna i Finland. Dessutom flyttar man svårbehandlade patienter från andra psykiatriska enheter dit. Vårdtiderna för rättspsykiatriska och svårbehandlade patienter är därtill längre. Målet är också att regelbundet

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

Vid inspektioner av hälso- och sjukvårdsenheter deltar i regel alltid en utomstående medicinsk expert. Under berättelseåret genomfördes endast inspektionen av VTH:s Vanda poliklinik utan expert. I och med att en medicinsk expert börjat delta i inspektionerna har det blivit möjligt att i samband med dem mångsidigare än tidigare inspektera bl.a. användningen av begränsande åtgärder och möjligheterna att förebygga dem. På samma sätt som inom socialvården ska man under år 2018 börja ta med erfarenhetsexperter på inspektioner inom sjuk- och hälsovården.

Under berättelseåret företog det nationella besöksorganet sammanlagt åtta inspektioner av olika enheter inom sjuk- och hälsovården. Som en del av förberedelserna inför de inspektioner som genomfördes i Österbotten gjordes därtill ett besök vid social- och hälsovårdsavdelningen vid regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland. Endast den inspektion som genomfördes vid Päijänne-Tavastlands välfärdssamkommun anmäldes

på förhand. Detta berodde på att det i inspektionsgruppen ingick en delegation från Estlands nationella besöksorgan, vilket förutsatte vissa specialarrangemang också vid inspektionsobjektet.

I övrigt var inspektionerna endera helt oanmälda, eller så meddelades objektet att det nationella besöksorganet inom en viss tid kommer att besöka enheten, dock utan att den exakta tidpunkten meddelades. De objekt som det nationella besöksorganet inspekterade var:

- Gamla Vasa sjukhus (sammanlagt 155 vårdplatser)
- psykiatriska avdelningen vid Vasa central-sjukhus, (sammanlagt 68 vårdplatser)
- psykiatriska verksamhetsområdet i Södra Österbottens sjukvårdsdistrikt (sammanlagt 88 vårdplatser)
- de psykiatriska avdelningarna vid Päijänne-Tavastlands välfärdssamkommun (sammanlagt 72 vårdplatser)
- Enheten för hälso- och sjukvård för fångar, polikliniken i Vanda
- Akuten vid Vasa centralsjukhus
- Akuten vid Seinäjoki centralsjukhus
- Esbo stads tillnyktringsstation



Patientrummet vid ungdomspsykiatriska avdelning vid Vasa central-sjukhus.

Några centrala frågor som man under berättelseåret fäste uppmärksamhet vid i samband med inspektioner av enheter inom sjuk- och hälsovård:

- atmosfären vid enheten
- anmälan om illabehandling
- placering av patienter
- utrymmen för besök av anhöriga
- utomhusvistelse
- frågor som gäller begränsande åtgärder, som att minska användningen av dem, anvisningarna för begränsande åtgärder, förhållandena i och användningen av isoleringsrum, medicinerings oberoende av patientens vilja, diskussion med patienten efter den begränsande åtgärden, överenskommelse om begränsningar, begränsningar som riktas mot minderåriga samt begränsande åtgärder som inte stödjer sig på mentalvårdslagen
- intagning för observation
- integritetsskydd
- information som ges till patienterna och de anhöriga
- somatiska kontroller vid ankomsten
- ordnande av funktionell rehabilitering

SÄKERHETSNUM VID AKUTMOTTAGNINGAR

Justitieombudsmannen har precis som tidigare år ansett det vara viktigt med inspektionsbesök vid [JOURNEHETERNA VID SOMATISKA SJUKHUS](#), där man använder s.k. säkerhetsrum. I säkerhetsrummen placeras patienter som kommit till jouren och som exempelvis på grund av aggressivitet eller förvirring måste hållas avskild från de övriga jourpatienterna. Situationen är problematisk eftersom isolering inte har stadgats i lag inom den somatiska hälso- och sjukvården.

Isolering kan emellertid ibland vara berättigad enligt bestämmelserna om nödvärn eller nödtillstånd. I allmänhet handlar det i de här situationerna om nödvärn, d.v.s. att en patients frihet måste begränsas för att trygga antingen patientens egen eller en annan persons hälsa eller säkerhet. Utöver det har justitieombudsmannen i praktiken krävt att man i en situation beaktar de rättsnormer och etiska normer som styr en läkares eller annan yrkesutbildad hälsovårdspersonals verksamhet

En åtgärd får inte heller kränka människovärdet. Ett isoleringsrums ändamålsenlighet har avsevärd betydelse när man bedömer om isoleringen som helhet har genomförts så att den räknas som människovärdig behandling samt hälso- och sjukvård av hög kvalitet. Minimikraven som ett säkerhetsrum måste uppfylla kan vara de omständigheter som krävs enligt mentalvårdslagen för att trygga isoleringen av en psykiatrisk patient.

En person som placerats i ett säkerhetsrum ska stå under ständig övervakning. Det innebär att en patient som är isolerad ska följas personligen genom att besöka isoleringsrummet samt göra observationer via kameraövervakning som fungerar så att patienten kan både ses och höras. Tillbörliga anteckningar ska alltid göras om övervakningen.

Det finns säkerhetsrum vid många olika jourenheter och de används regelbundet. Trots det klarar patienterna sällan inför justitieombudsmannen på att de har placerats i säkerhetsrummet eller på den behandling de får där. Uppmärksamhet fästes under besöken också vid integritetsskyddet hos patienter som placerats i jourutrymmena.

JO har betonat att man också vid jourer med livlig verksamhet genom olika arrangemang och lokallösningar ska sträva efter att se till att patientuppgifter inte avslöjas för utomstående. JO har ansett det viktigt att man lyfter fram integritetsskyddet i samband med personalutbildningen och att man fäster uppmärksamhet vid integriteten också i det dagliga arbetet.

År 2017 inspekterade det nationella besöksorganet jourenheterna vid två centralsjukhus. Båda inspektionerna företogs oanmälda och på kvällstid. En utomstående expert deltog i inspektionerna.

HÄLSO- OCH SJUKVÅRDEN FÖR FÅNGAR

Hälso- och sjukvården för fångar överfördes i början av 2016 till SHM:s förvaltningsområde. Enheten för hälso- och sjukvård för fångar (VTH) verkar i samband med THL. Samtidigt utvidgades Valviras och regionförvaltningsverkets behörighet till att omfatta också organisationen av hälso- och sjukvården för fångar.

I praktiken har tillsynen centraliserats till Regionförvaltningsverket i Norra Finland, som på egen hand eller tillsammans med Valvira gör väglednings- och utvärderingsbesök till polikliniker och sjukhus inom hälso- och sjukvården för fångar. Vid slutet av året hade dessa besök genomförts vid tretton enheter. Målet är att regionförvaltningsverket innan utgången av 2018 skulle ha besökt alla enheter inom VTH.

Under berättelseåret företog det nationella besöksorganet inspektioner av VTH:s polikliniken i Vanda. Inspektionen hade slagits samman med inspektionen av Vanda fängelse, vilket gjorde det möjligt att innan inspektionen av polikliniken höra fångarna om den sjuk- och hälsovård som de erhållit. Under berättelseåret inspekterades dessutom under ledning av JO styrningen av VTH. JO fäste vid inspektionen av polikliniken bl.a. uppmärksamhet vid att hälsotillståndet hos en fånge som anses självdestruktiv ska undersökas så fort som det är möjligt, fast ett möte med fången skulle ha skett inom en kort tid innan observationen.

TILLNYKTRINGSSTATIONER

Under inspektionsåret genomförde det nationella besöksorganet också en inspektion vid en tillnyktringsstation som drivs av staden. Besöket anslöt till den inspektion av polisfängelse som refereras i avsnittet om inspektioner av polisfängelser. Inspektionen genomfördes kvällstid och en utomstående expert deltog. Vid inspektionen fokuserade man i stor utsträckning på tillnyktringsstationens personals befattningsbeskrivning med tanke på vården av frihetsberövade personer som placerats i polisens förvaringslokaler. Det nationella besöksorganet var särskilt intresserat av personalens roll då polisfängelsets personal använde bältessäng.

Polisfängelset slutade använda bältessäng efter BJO:s ställningstagande och JO har inte längre haft behov av att bedöma förfaringssätten för användning av bältessäng. Däremot gav JO sina ställningstaganden om integritetsskyddet för de frihetsberövade och dokumentering av skador som de konstaterats ha. JO betonade också att det inte får vara oklart för klienterna vid tillnyktringsstationen vilken deras rättsliga ställning är och att de inte är tagna i förvar av polisen utan att det har rätt att om de så önskar avlägsna sig.

3.5

Bristerna i tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna

På basis av sina observationer i samband med laglighetskontrollen delger justitieombudsmannen ofta myndigheterna sin uppfattning eller en framställning om hur myndigheterna i sin verksamhet kan främja eller förbättra tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Oftast har JO:s uppfattningar och framställningar påverkat myndigheternas verksamhet, men alltid har inte åtgärderna från JO:s sida lett till önskade förbättringar. Det faktum att vissa missförhållanden återkommer visar emellertid att myndigheterna inte alltid har reagerat tillräckligt kraftigt på de brister som uppmärksammats i samband med tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

Justitieombudsmannens verksamhetsberättelse har från år 2009 innehållit, på förslag av grundlagsutskottet (GrUB 10/2009 rd), ett avsnitt med en redogörelse för sådana typiska eller långvariga brister som förekommit vid tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna. På önskemål framfört av grundlagsutskottet har avsnittet blivit en vedertagen del av JO:s verksamhetsberättelse (GrUB 13/2010 rd).

Sedan år 2013 har det här avsnittet presenterats som en förteckning över tio centrala problem för de grundläggande och mänskliga rättigheterna i Finland. Den här förteckningen anknyter till det nationella handlingsprogrammet för de grundläggande och mänskliga rättigheterna i Finland på så sätt att JO presenterade den för första gången i samband med det första expertseminariet för evalueringen av Finlands nationella handlingsplan för grundläggande och mänskliga rättigheter år 2013. I och med att i huvudsak samma tio problem fortsättningsvis varit aktuella, har man de följande åren upprepat förteckningen, med beaktande av de förändringar och den utveckling som skett.

När man utvärderar förteckningen ska man komma ihåg att man i den tar upp sådana typiska eller utdragna problem, som sammanställts uttryckligen utifrån iakttagelser från justitieombudsmannens verksamhet. Justitieombudsmannen får information om missförhållanden och brister närmast genom klagomål, egna initiativ och inspektioner. Alla problem som berör de grundläggande och mänskliga rättigheterna kommer dock inte fram i justitieombudsmannens verksamhet.

Laglighetskontrollen grundar sig till stora delar på klagomål, som i allmänhet gäller enskilda ärenden. På grund av detta förblir mera omfattande problem (t.ex. rasism och hatpropaganda) otydliga i justitieombudsmannens verksamhet. Därtill styrs en del av de ärenden där problem dyker upp till andra tillsynsorgan, som specialombudsmän (t.ex. diskrimineringsombudsmannen). En del problem förekommer i justitieombudsmannens verksamhet i så pass liten utsträckning, att de inte tagits med i förteckningen (t.ex. samernas rättigheter).

Tydliga konstaterade problem med de mänskliga och grundläggande rättigheterna kan också hamna utanför förteckningen, om de inte dykt upp i justitieombudsmannens verksamhet (t.ex. sterilitetskravet vid juridiskt fastställande av könstillhörighet, som EMD konstaterat att kränker skyddet av privatliv). En del problem hamnar utanför förteckningen för att de åtminstone till viss del handlar om frågor inom den privata sektorn eller i människors privatliv (t.ex. våld mot kvinnor), som ligger utanför justitieombudsmannens befogenheter.

På grund av detta är förteckningen inte uttömmande med tanke på de problem med grundläggande och mänskliga rättigheter som förekommer i Finland.

De eventuella brister eller dröjsmål som förekommer när det gäller att åtgärda ett rättsläge kan bero på många olika orsaker. Det kan dock allmänt konstateras att JO:s ställningstaganden och framställningar hörsammats mycket väl. I de fall där så inte sker är det i allmänhet fråga om antingen resursbrister eller brister i lagstiftningen. Också de dröjsmål som förekommer i samband med lagstiftningsåtgärderna verkar ofta bero på att resurserna för lagberedningen inte räcker till.

Några av de problem som finns i förteckningen är till sin natur sådana att de alltid kommer att förekomma i viss utsträckning (t.ex. brister i åldringars förhållanden och hur de bemöts). Detta betyder dock inte att man inte hela tiden ska sträva efter att få bukt med problemen. De flesta av problemen på förteckningen kan åtgärdas genom att rikta tillräckligt med resurser eller utveckla lagstiftningen. Det har också skett positiv utveckling vad gäller att rätta till vissa brister. Å andra sidan förekommer en del brister oftare än tidigare.

3.5.1 TIO CENTRALA PROBLEM FÖR DE GRUNDLÄGGANDE OCH MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA I FINLAND

BRISTER I ÅLDRINGARS FÖRHÅLLANDEN OCH I HUR DE BEMÖTS

Tiotusentals äldre klienter bor på anstalt eller i serviceboende. JO upptäcker ständigt brister i fråga om näring, hygien, blöjbyten, rehabilitering och möjligheter att röra sig ute. Dessa brister beror ofta på personalbrist, vilket också kan leda till övermedicinering.

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

Också i ordnandet av tjänster för äldre som bor hemma råder det brister, liksom i säkerheten och möjligheterna att röra sig ute och sköta ärenden.

Även om den äldre i själva verket inte längre ens med hjälp av olika tjänster klarar sig i sitt eget hem, beslutar myndigheten inte nödvändigtvis att ordna vård och omsorg för den äldre vid en boendeenhet. Myndigheten fattar inte heller beslut om

ordnande av boendeservice. Då tillgodoses inte rättigheten att föra frågan om kommunens skyldighet att ordna vård till förvaltningsdomstolen för utredning.

Resurserna för intern kontroll inom förvaltningen är otillräckliga. Regionförvaltningsverken har inte alltid faktiska möjligheter att överse verksamheten. Det finns inte tillräckliga metoder för att övervaka servicen i hemmet. I praktiken är det endast genom myndighetens egenkontroll och efterhandskontroll som man kan bedöma om äldres service i hemmet är tillräcklig och av god kvalitet.

BRISTER I BARNSKYDDET

Den allmänna resursbristen inom barnskyddet i kommunerna, särskilt den dåliga tillgången till kompetenta socialarbetare och den höga personalomsättningen, bidrar till att försämra kvaliteten för barnskyddstjänsterna.

Tillsynen av vården av omhändertagna barn utom hemmet är otillräcklig. De kommunala barnskyddsmyndigheterna hinner inte besöka vårdplatserna utom hemmet i tillräcklig omfattning och känner inte till vilka förhållanden barnen lever i och hur de behandlas i tillräcklig omfattning. Regionförvaltningsverken har inte tillräckligt med resurser för inspektioner.

Det finns brister i tillsynen av familjevården. Tillsynen ligger på kommunernas ansvar. Regionförvaltningsverken har inte tillräckligt med befogenheter för att övervaka den familjevård som sker i hem.

Ständiga förändringar i platsen för vård utom hemmet leder till att de stabila förhållanden och bestående relationer, som är av särskild vikt för placerade barn, inte alltid tillgodoses. Inom barnskyddet fäster man inte tillräckligt med uppmärksamhet vid valet av placeringsplats speciellt för de barn som mår sämst och är mest svårskötta.

Man tillgodoser inte barnens kunskapsmässiga rättigheter i tillräckligt stor utsträckning. Placerade barn är ofta omedvetna om sina rättigheter, anstaltens rättigheter och skyldigheter eller vilka skyldigheter och uppgifter den egen utnämnda socialarbetaren med ansvar för barnets ärenden har.

Rätten för barn placerade vid anstalter att personligen träffa sin egen socialarbetare tillgodoses

inte på ett lagenligt sätt. Barnen får ofta inte det stöd som socialarbetaren kan erbjuda och som de enligt lag har rättighet till.

Beslut om begränsande åtgärder fattas inte på så sätt som förutsätts i barnskyddslagen. Enheter som ger vård utom hemmet och också socialarbetarna vid de kommuner som placerar barnet har ansett att barnets grundläggande fri- och rättigheter kan begränsas med fostrande regler. Gränsdragningen mellan vad som är normala och godtagbara gränser i fostrande syfte och när det är frågan om sådan begränsning av barnets grundläggande fri- och rättigheter som avses i lagen har suddats ut.

Det förekommer brister i klientplanerna, trots att dessa har en central betydelse för att ordna socialvårdstjänster, i beslutsfattandet och i verkställandet av besluten. Klientplanerna som stödjer föräldrarna till ett placerat barn utarbetas inte alltid.

Mentalvårdstjänsterna för barn och unga räcker inte till. Det finns problem i samordnandet av servicesystemen för barnskyddet och psykiatrisk vård. För barn med svåra uppförandestörningar hittar man inte alltid rätt placeringsplats oavsett om platsen finns på ett barnhem eller på ett psykiatriskt sjukhus.

BRISTER I TILLGODOSEENDET AV RÄTTIGHETER FÖR PERSONER MED FUNKTIONSNEDSÄTTNING

Personer med funktionsnedsättning har inte lika möjligheter att delta. Det finns brister i tillgängligheten till lokaler, i fråga om möjligheten att uträtta ärenden och genomförandet av rimliga anpassningsåtgärder.

Praxis varierar i fråga om ingrepp i klienternas självbestämmanderätt inom anstaltsvården. Med ändringarna i bestämmelserna om begränsningsåtgärder i lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda (381/2016) har situationen förbättrats, men det förekommer okunskap, brister och försummelse i den praktiska tillämpningen av lagen.

Sådana serviceplaner och specialomsorgsprogram som avses i lagen upprättas inte alltid, upprättas bristfälligt eller fördröjs. Också beslutsfattandet och verkställandet av besluten om tjänsterna fördröjs ofta oskäligt.

Kommunernas tillämpningspraxis för handikappservice är inte enhetlig och tillämpningsanvisningarna kan begränsa tillgången till lagstadgad service.

FÖRFARANDE INOM ANSTALTSVÅRDEN SOM KRÄNKER SJÄLBBESTÄMMANDERÄTTEN

Det händer att självbestämmanderätten inskränks genom åtgärder som är helt oberättigade och saknar laga grund, t.ex. genom "anstaltsmakt". Inskränkningarna kan vara orimligt omfattande eller inkonsekventa. Tillsynen över de rådande tillvägagångssätten är otillräcklig och åtgärderna själva är svåra att kontrollera särskilt i de fall, då lagstiftningen inte definierar vilka rättsskyddsgarantier som bör gälla.

Författningsgrunden som krävs saknas fortfarande helt bl.a. angående äldreomsorg och somatisk hälso- och sjukvård.

BRISTER I RÄTTSHJÄLP FÖR UTLÄNNINGAR OCH S.K. PAPPERSLÖSA PERSONERS OTRYGGHET

Det utökade antalet asylsökande och begränsningen av rättshjälp har lett till att allt färre asylsökande får rättshjälp i det första skedet. Detta kan leda till rättsskyddsproblem och göra det svårare att reda ut ärendet, också i det skede då man söker om ändring.

På grund av bristerna på juridisk rådgivning är utlänningsarna som har tagits i förvar ofta omedvetna om sina rättigheter och sin egen situation.

Det finns tydliga brister och oklarheter 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. papperslösa (bl.a. gravida och minderåriga) rätt till hälsovårdstjänster, men propositionen förföll.

Antalet beslut om indragning av mottagnings-tjänster kommer sannolikt att öka eftersom fler beslut om avslag än tidigare har fattats för sådana asylsökande, vars avvisning till avgångsland mot dennas vilja inte kan genomföras. Kommunerna har olika praxis om vilka social- och hälsovårds-

tjänster som ges åt personer vars mottagnings-tjänster upphört.

DÅLIGA FÖRHÅLLANDEN OCH BRISTER I BEHANDLINGEN AV FÅNGAR OCH HÄKTADE PERSONER

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

Häktade personer förvaras fortfarande i allt för stor omfattning i polisfängelser. Enligt de internationella standarderna för fångvård ska brottsmisstänkta förvaras i häkten och inte i polisens lokaler, där förhållandena inte är lämpliga för annan än kortvarig förvaring och där det finns en risk för att den häktade utsätts för påtryckningar. CPT har kritiserat Finland för detta redan i över tjugo år, senast år 2016, på basis av det inspektionsbesök som CPT gjorde i Finland år 2014.

Situationen kommer att förbättras, då riksdagen i januari 2018 godkände regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om alternativ till och organiseringen av häktning (RP 252/2016 rd). Bl.a. ändrades häktningsslagen så att den tid som en häktad får förvaras i en förvaringslokal som administreras av polisen förkortas och förutsättningarna för förvaring skärps.

Fängelseceller utan toalett strider mot de internationella standarderna för fångvård och kan utgöra en kränkning av fångarnas värdighet. Toalettlösa celler används fortfarande i Tavastehus fängelse. Ett nytt fängelse planeras i Tavastehus och när det blir färdigt kommer de allra sista toalettlösa cellerna att tas ur bruk. Projektet har dock försenats från den ursprungliga tidtabellen.

BRISTER I TILLGÅNGEN TILL OCH LAGSTIFTNINGEN FÖR HÄLSO- OCH SJUKVÅRDSTJÄNSTER

De lagstadgade hälso- och sjukvårdstjänsterna är inte tillräckligt väl ordnade. T.ex. finns det problem i utdelningen av vårdartiklar och i utlämnan-

det av hjälpmedel för medicinsk rehabilitering. Artiklar och hjälpmedel delas inte alltid ut i tillräcklig omfattning av ekonomiska skäl.

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

Vid verksamhetsenheter inom sjukvården som tillhandahåller jour finns s.k. säkerhetsrum, dit man stänger in patienter som är berusade eller som uppför sig hotfullt. Det finns ingen lagstiftning om säkerhetsrummen eller om användningen av dem. Det borde föreskrivas om villkoren för frihetsberövande, längden, den som fattar beslut och beslutsförfarandet samt om rättsmedel på ett sätt som uppfyller förutsättningarna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna.

I mentalvårdslagen finns inga bestämmelser om att vårdpersonalen kan använda maktmedel för att begränsa patientens rörelsefrihet utanför sjukhusområdet eller för att hämta patienten till sjukhuset utanför sjukhusområdet. I lagen finns heller inga bestämmelser om transport av en psykiatrisk patient, t.ex. till domstolssammanträde, annat än vid transport till verksamhetsenheter inom hälso- och sjukvården, och lagen innehåller inga bestämmelser om bemötandet och förhållandena under transporten och inte heller om följeslagarnas befogenheter. Bristerna i lagstiftningen orsakar ständigt problem och eventuellt faror.

Vid psykiatriska sjukhus kan det förekomma att väktare från privata bevakningsbolag anlitas att utföra uppgifter som de inte har befogenheter till.

Rättsmedicinska utredningar av dödsorsaken försenas ständigt om man ser på den fastställda tidsfristen på tre månader för att upprätta handlingarna. Ibland är förseningen till och med ett år. Justitieombudsmannen har fäst uppmärksamhet vid förseningarna i över tio år redan.

BRISTER I STUDIEMILJÖN OCH BESLUTSFATTANDET

Elevernas rätt till en trygg studiemiljö tillgodoses inte alltid. Mobbning är fortfarande vanligt i skolorna, trots att den enligt studier minskat de senaste åren. Skolornas metoder för att upptäcka och ingripa i mobbning är inte alltid tillräckliga.

Det dyker fortgående upp problem med inomhusluften vid skolorna, som orsakar allvarliga hälsoolägenheter och kan hota elevernas rätt till en likvärdig utbildning. Skillnaderna mellan kommunerna är stora. I vissa kommuner finns det fungerande arbetsgrupper för inomhusluften, medan man i andra kommuner inte ens har kommit överens om handlingsmodeller på förhand för hur man ska handskas med problemet om det uppstår.

I kommunernas utbildningsväsende och läroanstaltarnas administrativa förfaranden och beslutsfattande förekommer rättsskyddsproblem. T.ex. för ansökan om särskilt stöd fattas inte beslut som kan överklagas, berörda parter hörs inte eller så fyller inte besluten på andra sätt 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 och i Europadomstolens rättspraxis. Trots vissa lagreformer som har gjort situationen bättre händer det fortfarande att rättegångar tar orimligt länge. Detta kan orsaka allvarliga problem särskilt i mål som kräver brådskande behandling. I brottmål påverkas helhetstiden för behandlingen av ärendet av förundersökningen, som i många omfattande brottshelheter – t.ex. ekonomiska brott – ofta räcker länge.

Kostnaderna för rättegången och storleken på rättegångsavgifterna kan hindra att rättsskyddet tillgodoses.

Ett problem mot bakgrund av kravet att domstolar ska vara strukturellt oberoende är att rättsväsendet lyder under ett ministerium. Justitieministeriets projekt att grunda ett domstolsverk framskrider. Detta kommer troligen för sin del att förbättra det strukturella oberoendet. Det stora antalet domare på viss tid och att kommunfullmäktige i praktiken utser nämndemän till tingsrätten enligt politiska kvoter, äventyrar oavhängigheten. Domstolarnas verksamhet riskerar en fortsatt bristfällig resurstilldelning.

KRÄNKNINGAR AV DE GRUNDLÄGGANDE OCH MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA FÖREBYGGS OCH GOTTGÖRS INTE I TILLRÄCKLIG GRAD

Det finns brister i medvetenheten om de grundläggande fri- och rättigheterna och man fäster inte alltid i myndighetsverksamheten tillräcklig uppmärksamhet vid att de tillgodoses och främjas. Det ordnas inte tillräckligt med utbildning och fostran om de grundläggande och mänskliga rättigheterna, även om också positiv utveckling har skett.

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

Lagrummet i fråga om gottgörande av kränkningar av de grundläggande och mänskliga rättigheterna är otillräckligt. Åtgärder för ändring av det materiella i skadeståndslagen (det allmänna skadeståndsskyldighet beträffande kränkningar av de grundläggande och mänskliga rättigheterna) har inte vidtagits.

3.5.2 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, en framställan i ett sådant ställningstagande eller av annan orsak har skett en positiv utveckling i fråga om de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Exempelen har också beskrivit JO:s inflytande på detta område. Dessa exempel finns inte längre i detta avsnitt i berättelsen eftersom de tas upp i avsnitt 4 ”Laglighetsövervakningen enligt saksakområden”.

JO:s framställningar för tillrättande av fel, gottgörande av kränkningar och förlikning finns i avsnitt 3.6. Även dessa framställningar och åtgärder har oftast utmynnat i ett positivt slutresultat.

3.6

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

Enligt lagen om riksdagens justitieombudsman (JO) kan JO rikta en framställning till en myndighet om att ett fel ska korrigeras eller ett missförhållande avhjälpas. Genom att ett fel eller en kränkning av den klagandes rättigheter gottgörs på basis av JO:s framställning är det möjligt att nå en uppgörelse i godo i ärendet.

JO har under åren gjort ett stort antal framställningar om gottgörelse. Framställningarna har oftast lett till ett positivt slutresultat. Grundlagsutskottet har ansett (GrUB 12/2010 rd och 2/2016 rd) det som motiverat att JO i klara fall gör en framställning om förlikning eller gottgörelse för att medborgarna ska komma i åtnjutande av sina rättigheter, förlikning ska nås och onödiga rättsliga tvister undvikas. Grunderna för JO:s framställningar om gottgörelse har beskrivits närmare i berättelserna från åren 2011 och 2012 (s. 94 och s. 74).

Genom lagen om statens skadeståndsverksamhet koncentreras majoriteten av skadeståndsanspråken som riktas mot staten för handläggning vid Statskontoret. Lagen tillämpas för handläggning av skadeståndsanspråken mot staten, om anspråken grundar sig på fel eller försummelser som begåtts av en statlig tjänsteman. Enligt information från Statskontoret framfördes totalt 678 ersättningsyrkanden under verksamhetsåret. Merparten av ärendena anhängiggjordes som skadeståndsyckanden som framfördes till Statskontoret eller den behöriga myndigheten. Utgående från JO:s framställning om gottgörelse anhängiggjordes två ärenden.

Statskontoret utfärdade drygt 780 beslut och betalade ungefär 550 000 euro i ersättningar. En avsevärd del av besluten, drygt 390, och de utbetalda ersättningarna, ungefär 330 000 euro, gällde justitieministeriets förvaltningsområde. Särskilt vid intressebevakning hade ekonomiska skador

orsakats. Dessa var bl.a. utkomststöd och vård- och bostadsbidrag som inte ansökts, kostnader för förfallna, försent betalade avgifter och skatter samt extra kostnader som orsakats av att el-, telefon och andra avtal inte sagts upp.

Dessutom hade vid en intressebevakningsbyrå uppdagats ett fall av missbruk, där en intressebevakningssekreterare fört över medel från huvudmännens konton till sitt eget konto. Statskontoret ersatte huvudmännen de medel som tagits från deras konton. I några avgöranden betalades ersättning för uppdrag som försumrats vid rätts-hjälpsbyrån och för kostnader för ändringssökande eller andra kostnader som orsakats av felaktigt förfarande vid tingsrätten. Båda framställningar om gottgörelse som JO framfört till Statskontoret ledde till betalning av ersättning.

Under verksamhetsåret genomfördes 11 JO:s framställningar om gottgörelse och i två tidigare framställningar erhöles Statskontorets avgöranden. Därtill meddelade FPA med anledning av förslaget om gottgörelse i det avgörande givet av BJO som refereras senare att FPA betalat gottgörelse för lagstridig fördröjning av handläggning av utkomststödsärende i 146 000 fall. Ett betalningsmeddelande skickades automatiskt åt kunderna. I meddelandet uppgavs storleken på den ersättning som betalas och därtill kundens möjlighet att lämna in ett fritt formulerat skriftligt skadeståndsyckande. Gottgörelse betalades från och med den 22 maj 2017.

Härutöver ledde en kontakt som togs till myndigheten från kansliet medan klagomålen behandlades i ett flertal fall till att felet rättades till eller det bristfälliga förfarandet korrigerades, och således till att en uppgörelse i godo nåddes. Klagandena och myndigheterna gavs också i många andra avgöranden anvisningar genom att refe-

mera tillämplig lagstiftning, rättspraxis och praxis för laglighetskontroll samt tillgängliga metoder för ändringssökande.

3.6.1 FRAMSTÄLLNINGAR OM GOTTGÖRELSE

I det följande beskrivs framställningar om gottgörelse som JO har gjort under berättelseåret.

RÄTTEN TILL PERSONLIG FRIHET OCH INTEGRITET

Polisen hade i augusti 2016 fört den klagandes son till hälsovårdscentralen på grund av en efterlysning som givits år 2012 och som inte återkallats. Den klagande krävde en ersättning om 100 euro för det omotiverade frihetsberövandet och chocken samt 50 euro för kostnader och tidsspillan.

BJO hade i sin begäran om utredning bett polisinrättningen göra en bedömning av polispatrullens agerande med anledning av en så pass gammal efterlysning samt att ta ställning till det skadeståndsyrkande som framställts. Polisinrättningen hade meddelat i sin utredning att man ansåg att den klagandes ersättningskrav var motiverat och att man var beredda att betala ersättningen.

Med tanke på detta ansåg BJO att han inte hade anledning till något annat än att konstatera att enligt lagenom statens skadeståndsverksamhet är Statskontoret behörig myndighet för personskador. I detta fall fanns orsak att polisinrättningen skulle vara i kontakt både med den klagande och vid behov också med Statskontoret (3526/2016).

Polisinrättningen meddelade BJO att man i ersättningsfrågan diskuterat med Statskontoret och kommit fram till att Polisinrättningen betalar ersättningen. Polisinrättningen betalade den krävda ersättningen på 150 euro åt den klagande.

En fånges människovärde hade kränkts när fången hade placerats i isoleringscell utan kläder. Förfarandet blev ännu mera kränkande eftersom det pågick under en lång tid och den klagande hade inte heller fått något tacke, utan denne hade tvingats vara i cellen helt naken i sju och en halv tim-

me. Den klagande hade också spänts fast på ett sätt som inte till sin motivering och sitt genomförande varit lagenliga.

Den klagandes omständigheter under observationen stred mot bestämmelserna och kränkte människovärdet, även om de uppenbarligen inte fyllde förutsättningarna vad gäller förbudet mot tortyr i 3 artikeln i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna. Enligt BJO hade den klagande under observationen blivit utsatt för behandling som stred mot 7 och 10 § i grundlagen och mot 8 artikeln i konventionen. BJO föreslog att den finska staten ersätter den klagande för osaklig behandling som kränkte klagandens människovärde (346/4/16*).

Statskontoret betalade den klagande totalt 3 514,58 euro i ersättning för lidande och också kostnaderna för ansökan jämte räntor, sammanlagt alltså 4 521,05 euro.

Förvaltningsdomstolen upphävde på grund av bristfälliga motiveringar ett beslut om att förordna den klagande till psykiatrisk sjukvård. Klagandes frihetsberövande hade således inte skett "i den ordning lagen bestämmer" så som förutsätts i 5 artikeln 1 punkten i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna. Enligt samma artikel 5 har var och en som arresterats eller på annat vis berövats friheten i strid med bestämmelserna i artikeln rätt till skadestånd.

JO konstaterade i sin begäran om utredning till sjukvårdsdistriktet och sjukhuset att enligt 22 § i grundlagen ska det allmänna se till att de grundläggande rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. JO hänvisade också till ett beslut lämnat av Åbo hovrätt, med vilket staten blivit skyldigt att betala ersättning åt en frihetsberövad patient under vård oberoende av patientens vilja efter att förvaltningsdomstolen upphävt beslutet om intagning för vård.

Enligt utredningen i ärendet hade den klagandes sjukvårdsavgifter på dennes begäran inte uppburits under tiden för vård oberoende av patientens vilja. Därför ansåg JO att ärendet inte längre förutsatte framställning om gottgörelse från JO:s sida (187/4/16).

SKYDD AV PRIVATLIV, PERSON- UPPGIFTER OCH HEMFRID

Lagstridig husrannsakan

Husrannsakan genomfördes hemma hos den klagande eftersom denne misstänktes ha gjort sig skyldig till straffbart bruk av narkotika. Husrannsakan genomfördes utan lagliga förutsättningar. Dessutom hade utan godtagbara grunder närvaron av den klagandes maka som befann sig i lägenheten vid husrannsakan begränsats. Man inkräktade i strid med grundlagen samt Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna på den klagandes och hans makas hemfrid (877/4/15).

Hos en annan klagande hade husrannsakan gjorts klockan sex och nio samma dag. Det fanns inte enligt lagen något särskilt skäl till husrannsakan och den senare husrannsakan utfördes även om ingen i själva verket hade tagit beslut om denna genomsökning. Vid genomsökningarna följdes inte heller helt och hållet de i lagen fastställda förfarandena som delvis är avsedda att trygga rättskyddet för objektet som utsätts för husrannsakan (2773/4/15*).

Statskontoret avgjorde dessa framställningar om gottgörelse gjorda av BJO under år 2016 med sina beslut av den 11 och 19 juli 2017. I sina avgöranden hänvisade Statskontoret till Helsingfors hovrätts domar av den 30 juni 2017, där man gjort en prövning av beppet på ersättning för lidande på grund av kränkning som orsakats av obefogad husrannsakan.

I Statskontorets första beslut framställdes inte att kränkningen orsakat särskilt lidande. Av ärendet framgick inte heller att förfarandet skulle ha haft andra sådana konkreta följder som särskilt ska beaktas när ersättningen fastställs. På dessa grunder ansåg Statskontoret att en skälig ersättning åt den klagande och dennes maka som rimlig gottgörelse för kränkning av hemfriden och integriteten var 500 euro per person.

I sitt senare beslut konstaterade Statskontoret att polisens syfte när husrannsakan genomfördes var att ställa en svarande i ett brottmål inför rätta. Husrannsakan var kortvariga och det fanns inga tecken på att de skulle ha väckt grannarnas misstankar el-

ler att grannarna ens visste om dem. Inte heller i detta beslut konstaterades att kränkningen orsakat särskilt lidande eller andra sådana konkreta följder som särskilt borde ha beaktats när ersättningen fastställdes. Statskontoret ansåg att en rimlig gottgörelse för kränkning av hemfriden och integriteten var 1 000 euro per person.

Överlåtelse av patientuppgifter i strid med patientens förbud

Den klagandes patientuppgifter hade år 2014 överlämnats från sjukvårdsdistriktets sjukhus till hälsovården i staden. Verksamhetsenheterna inom stadens hälsovård får enligt hälso- och sjukvårdslagen använda de patientuppgifter som gjorts upp i sjukvårdsdistriktet om patienten inte förbjudit användningen av uppgifterna.

Den klagande hade år 2011 förbjudit överlämnande och användning av sina patientuppgifter. Överlåtandet av uppgifterna till stadens hälsovård år 2014 hade därmed förutsatt ett samtycke (återkallelse av förbudet) av den klagande. Eftersom detta inte hade skett hade man agerat lagstridigt på sjukhuset.

Ett överlämnande av patientuppgifterna utan laglig grund innebär enligt Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheternas beslutspraxis en kränkning av patientens integritet. I avgörandet *Y.Y. v. Russia* (23 februari 2016) konstaterade domstolen att det handlar om en kränkning som inte kan gottgöras endast genom att konstatera att förfarandet varit lagstridigt (punkt 67 i domen). JO föreslog att sjukvårdsdistriktet betalar den klagande gottgörelse för den genomlidna kränkningen av integriteten (5655/2016*).

Sjukvårdsdistriktet ersatte den klagande 500 euro som gottgörelse för att man från sjukhusdistriktet mot målsägandes förbud skickat sekretessbelagda uppgifter till hälsovården i staden. Enligt vad sjukvårdsdistriktet meddelade hade den klagande också fått 400 euro i gottgörelse för ett annat felaktigt utlämnande av uppgifter.

RÄTT TILL SOCIAL TRYGGHET

Dröjsmål i handläggningen av utkomststödsärenden

Från och med den 1 januari 2017 är det FPA som beviljar det grundläggande utkomststödet. Riksdagens JO:s kansli har fram till slutet av mars 2017 tagit emot över 400 klagomål om det grundläggande utkomststöd som ordnas av FPA. Klagomålen har gällt efterlevnaden av de lagstadgade tidsfristerna, problem med e-tjänsterna och anhopningen av ärenden i kundtjänsten. I flera av klagomålsskrivelserna har man uttryckt oro över det, på vilket sätt de eventuella ekonomiska förlusterna, såsom betalningspåminnelsekostnader, som dröjsmålen i FPA:s behandling orsakar kunden beaktas i besluten.

BJO föreslog att FPA som ansvarig myndighet för ordandet av grundläggande utkomststöd enligt prövning avgör på vilka grunder, på vilka sätt och med vilket belopp det ersätter och gottgör sina kunder för de direkta ekonomiska skadorna som det lagstridiga förfarandet orsakat samt gottgörelser för kränkning av rättigheter (1301/2017*).

FPA uppgav att anstalten betalade gottgörelse till de kunder som fått ett positivt beslut om utkomststöd och vars ansökan hade tagit längre tid att behandla än den lagenliga tidsfristen på sju vardagar, 25–150 euro beroende på hur länge behandlingen fördröjts. Gottgörelser på grund av fördröjningar betalades i ungefär 146 000 fall. FPA meddelade att anstalten dessutom separat betalade de försenings- och påminnelsekostnader som kunden orsakats till följd av att kundens faktura behandlats för sent.

FPA:s förfarande i ärende som gäller betalningsförbindelse

Den klagande hade beviljats en betalningsförbindelse för februari, men på grund av ett fel i ett datorprogram hade betalningsförbindelsen upphört att gälla innan den tidpunkt som avsågs i beslutet. Den klagande hade själv betalt de mediciner som var avsedda att skaffas med hjälp av betalningsförbindelsen. BJO bad FPA om en utredning över vilka åtgärder FPA vidtagit med tanke

på den skada som den klagande eventuellt orsakats (1437/2017).

FPA meddelade att den klagande skickat in ett kvitto till anstalten, enligt vilket den klagande i slutet av februari 2017 hade köpt mediciner från apoteket. FPA betalade dessa läkemedelsutgifter på 47,33 euro som grundläggande utkomststöd och dessutom betalades en gottgörelse på 25 euro för fördröjning av handläggningen av grundläggande utkomststöd.

FPA:s förfarande vid returnering av bilagor

Klaganden hade upprepade gånger begärt att FPA returnerar handlingar i original som den klagande lämnat in. Handlingarna hade returnerats först två månader efter den första begäran. Enligt BJO hade man i ärendet agerat mot serviceprincipen i förvaltningslagen. Om FPA:s förfarande har orsakat den klagande ekonomisk skada eller annan olägenhet ska anstalten göra en bedömning av på vilka sätt den kan gottgöra och ersätta den skada som eventuellt orsakats (1883/2017).

FPA meddelade att en anvisning om hur man lämnar in ett skadeståndsanspråk hade skickats åt den klagande, men denna hade inte lämnat in något anspråk.

Hygienoverall som hjälpmedel för medicinsk rehabilitering

JO konstaterade att utdelningen av hjälpmedel för medicinsk rehabilitering alltid utgår från patientens medicinska tillstånd och en individuell bedömning av behovet i varje enskilt fall. Eftersom den behandlande läkaren hade bedömt att hygienoverallen är nödvändig i vården av klienten borde denne ha beviljats overallen som ett hjälpmedel för medicinsk rehabilitering. Eftersom klienten själv hade tvingats betala sin hygienoverall (225,43 euro) framställde JO för stadens social- och hälsovårdsväsende för övervägande att staden gottgör anskaffningskostnaderna för patientens overall (6616/2016).

Stadens social- och hälsovårdsväsende meddelade att staden har ersatt anskaffningskostnaderna för patientens hygienoverall.

Uttagande av avgift för B-utlåtande

Enligt den klagande uppbar hälsovårdscentralen klientavgifter för B-utlåtanden i anslutning till sjukdom, som B-utlåtande för sjukledighet eller för rehabilitering.

I två tidigare avgöranden hade JO tagit ställning till B-utlåtanden och kostnadsfrihet. JO hade konstaterat att ett B-utlåtande om medicinsk rehabilitering och anpassningsträning som hör till den och som gjorts upp i primärvården är läkarutlåtanden som ingår i vården och för dessa får ingen avgift uppbäras inom primärvården.

Av handlingarna framgick inte om den klagande betalade de klientavgifter som eventuellt uppbärs av patienten för ett B-utlåtande för sjukledighet. Det gällde ett utlåtande som ingår i vården och för ett sådant får inte klientavgift uppbäras inom primärvården. JO föreslog att sjukvårdsdistriktet returnerar klientavgiften till den klagande, om denne betalt avgiften (1304/4/16*).

Överläkaren vid hälsovårdscentralen meddelade att man uppdaterat anvisningarna för avgifter för läkarutlåtanden och från och med den dagen har B-utlåtandena varit avgiftsfria. Den klagande hade senast fått en räkning på ett B-utlåtande enligt den tidigare praxisen i inledningen av 2015 och den hade betalats. Enligt hälsovårdscentralens anvisningar gottgörs inte för avgifter som uppbärs för utlåtanden innan den nya anvisningen.

RÄTTSSKYDD

Behandling av visumansökan

Finlands ambassad hade handlat fel då den avslog en visumansökan som lämnats in av den klagandes bror. Den klagandes bror hade ett giltigt uppehållstillstånd i Finland och han hade bott i Finland i 18 år. Därmed hade han rätt i enlighet med utlänningslagen att vistas i Finland. Enligt klagomålet hade ambassadens felaktiga förfarande orsakat skadliga följder för brodern; bl.a. förlorade han sin hyresbostad och sin studieplats.

Av ärendet framgick inte om brodern fortfarande befann sig i Afrika eller om hans situation eventuellt redan rättats till. JO föreslog att utrikes-

ministeriet utreder vistelseorten för brodern, hör honom och därefter enligt prövning gör ett förslag om gottgörelse till Statskontoret (5000/2016*).

Utrikesministeriet meddelade att ambassaden hade hört klagandes bror om den ekonomiska skada som hade förorsakats av negativt visumbeslut. Enligt Statskontorets anvisningar ansöker personen själv om skadestånd och ambassaden hade instruerat honom hur han ska ansöka om ersättning. Personen hade också beviljats visum för att återvända till Finland.

Påförande av förvandlingsstraff

Den klagande hade påförts ett förvandlingsstraff för en sådan bot som enligt lag inte kan förvandlas till fängelse. Felet hade uppdragats först efter behandlingen och det felaktiga beslutet togs tillbaka. Enligt den klagande hade han redan varit efterlyst och det hade tagit tid att svara på ärendet.

JO konstaterade att det lagstridiga förfarandet i tingsrätten lett till att ärendet gått vidare till förvandlingsstraffförfarande och ända till påförande av förvandlingsstraff och på så sätt till lagstridig fara för frihetsberövande. Det hade skett en uppenbar rättskränkning. JO bad Statskontoret kontakta den klagande på lämpligt sätt och avgöra ärendet utifrån lagen om statens skadeståndsverksamhet (1546/2016*).

Statskontoret beviljade den klagande totalt 40 euro i gottgörelse för kränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna. I ett senare beslut ersatte Statskontoret den klagande utgifter för telefonsamtal på 50 euro, som uppstått i samband med att ärendet utreddes.

3.6.2 ÄRENDEN VILKA LETT TILL UPPGÖRELSE I GODO

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

GENOMFÖRANDE AV FÖRUNDERSÖKNING

Den klagande gjorde en brottsanmälan till polisen om en lastbilsförare, eftersom den klagande enligt egen utsago varit nära att krossas av lastbilen på en skyddsväg. Utredningsledaren avbröt förundersökningen efter några dagar. Utredningsledaren motiverade sitt beslut med att man i fallet tills vidare inte fått in en tillräcklig utredning och att gärningsmannen var okänd.

BJO konstaterade att nedläggningen av en förundersökning ska ha motiverade grunder. Det får inte bli ett sätt att göra sig av med fall. Polisens arbetsmängd eller ett för litet antal utredare är i sig inte en motivering till att lägga ner en förundersökning, och att lägga ned en förundersökning är inte detsamma som att prioritera brottmål. Enligt BJO hade det i detta enskilda fall inte krävts någon stor arbetsinsats för att reda ut förarens identitet.

Polisinrättningen meddelade att den förordnat att förundersökningen fortsätts. Av den anledningen ansåg BJO att det var tillräckligt som åtgärd att med tanke på framtiden fästa undersökningsledarens uppmärksamhet på de av hen framförda åsikterna (260/2017).

Utsökningsverkets häradsutmätningsman fick ett telefonsamtal från en gäldenär vars utsökningsärenden denne haft hand om. När gäldenären inte i slutet av telefonsamtalet fått det slutresultat denne önskade, hade gäldenären upprepade gånger hotat att döda häradsutmätningsmannen samt skällt ut och svurit åt denne. Häradsutmätningsmannen gjorde en brottsanmälan till polisinrättningen om händelsen.

Undersökningsledaren avslutade utredningen med motiveringen att det i ärendet inte förekommit något brott. I beslutet ansågs gärningen vara olaga hot. Enligt BJO tog man i beslutet inte på något sätt i beaktande om kännetecknen för våldsam motstånd mot tjänsteman eventuellt uppfylldes eller inte vid sidan om det olaga hotet eller i stället för det.

Enligt polisinrättningens utlåtande hade utredningsledaren vid ett senare tillfälle meddelat att man enligt beslut fattat av utredningsledaren bestämt sig för att fortsätta förundersökningen.

BJO ansåg att det var motiverat att fortsätta förundersökningen i fallet och ärendet förutsatte inte vidare åtgärder (731/2017).

KORRIGERING AV BESLUT OM UTKOMSTSTÖD

Den klagande hade beviljats utkomststöd för kostnader som orsakades av möte med barn. Ett fel hade uppstått i ärendet och enligt de uppgifter FPA meddelat hade felet korrigerats efter att begäran om utredning från JO:s kansli anlänt. FPA meddelade att man kommer att göra ett korrigeringsbeslut i ärendet och att de utgifter som orsakats av mötet tas i beaktande. Eftersom FPA medgivit felet och bett den klagande om ursäkt för den skada som orsakats, föranledde ärendet inga vidare åtgärder från BJO:s sida (4657/2017).

KOMPLETTERING AV ANVISNINGAR

Från stadens bildnings- och kulturtjänster meddelades att man med anledning av JO:s begäran om utredning i kriterierna för beviljande av kort för idrottsassistenter gör det tillägg som avses i klagomålet. Eftersom omständigheterna således rättats till, gav klagomålet därmed inte BJO anledning att vidta ytterligare åtgärder (5234/2016*).

Den klagande hade fått bristfälliga anvisningar från hälsovårdscentralen och blev därför tvungen att betala självriskandelen för en ultraljudsundersökning som genomfördes vid en privat hälsostation. Enligt den erhållna utredningen kommer man att göra anvisningarna mera noggranna och man kommer att kontakta den klagande och returnera den självriskandel som betalats. Därför förutsatte ärendet inte längre några åtgärder från JO:s sida (6705/2016).

PUBLICERING AV PERSONUPPGIFTER PÅ WEBBEN

Enligt stadens webbplats publiceras offentliga föredragningslistor och protokoll på webbplatsen direkt när de blivit färdiga. Protokollen förvaras i fem år på webben. Nämndens protokoll från

2013 som behandlade den klagandes omprövningsbegäran som gällde tjänstemannabeslut fanns ännu år 2017 att läsa på webbplatsen.

Man kontaktade från JO:s kansli stadens kommunikationsavdelning och hänvisade bl.a. till bestämmelsen om delgivning åt kommuninvånare i kommunallagen, som trädde i kraft den 1 juni 2017. När tidsfristen för omprövningsbegäran eller besvärstiden har löpt ut upphör också enligt lagens förarbete kommunens grund för och behov av att behandla personuppgifterna i det allmänna datanätet. Därför ska kommunen avföra personuppgifterna ur datanätet när tidsfristen löpt ut.

Från stadens kommunikationsavdelning meddelades att protokollet ska avlägsnas från webbplatsen så snabbt som möjligt. Därtill gjorde staden en ny bedömning av hur beslutsprotokoll publiceras på webbplatsen och framför allt av hur lång tid protokollen finns utsatta på nätet. På dessa grunder förutsatte ärendet inte längre åtgärder från BJO:s sida (3919/2017*).

3.7

Särskilt tema år 2017: rätten till effektiva rättsmedel

INLEDNING

”Rätten till effektiva rättsmedel” utsågs till särskilt tema vid JO:s kansli redan 2016 och man fortsatte med samma tema under 2017. Utgångspunkten för temat är artikel 13 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna (Europakonventionen) enligt vilken varje person vars rättigheter enligt konventionen har kränkts ska ha tillgång till ett effektivt rättsmedel hos en nationell myndighet.

Även i artikel 47 i unionens stadga om de grundläggande rättigheterna förutsätts att varje person vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter har kränkts ska ha rätt till ett effektivt rättsmedel inför en domstol. Enligt 21 § i grundlagen har var och en rätt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan och få sin sak behandlad på ett behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål.

Vid utvärderingen av ett rättsmedels effektivitet har domstolen för de mänskliga rättigheterna förutsatt att rättsmedlet är effektivt även i praktiken. Den myndighet som tillhandahåller rättskydd behöver inte nödvändigtvis vara en rättskipningsmyndighet, men i så fall påverkas bedömningen av rättsmedlets effektivitet av myndighetens behörighet och de rättssäkerhetsgarantier den erbjuder. Även om ett enskilt rättsmedel inte helt uppfyller artikelns krav kan flera rättsmedel sammantaget göra det.

Rättsmedlet kan vara preventivt (förebyggande), genom vilket man kan förhindra att en rättighet kränks eller att kränkningen fortgår, eller reparativt (i efterhand verkande), genom vilket en redan inträffad kränkning kan gottgöras.

Vi rättighetskränkningar ska ett effektivt rättsmedel kunna leda till rättelse och gottgörelse. Enligt JO:s praxis ska kränkningarna av de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna i första hand förebyggas. Gottgörelser som rekommenderats av JO behandlas i avsnitt 3.6.

Ett klagomål till JO utgör inte, åtminstone inte ensamt, ett sådant effektivt rättsmedel som avses i Europakonventionen. I temaarbetet har det därför varit centralt att säkerställa att myndigheterna aktivt vägleder parterna att utnyttja sådana rättsmedel som står till buds. I samband med inspektioner har man särskilt granskat hur myndigheterna informerar om rättsmedlen och hur de kan utnyttjas i praktiken. Särskilt följande frågor har uppmärksammats:

- Finns det information om de rättsmedel som står till buds?
- Får en part ett motiverat beslut med anvisning om ändringssökande i enlighet med förvaltningslagen?
- Svarar myndigheten på begäran om handlingar och uppgifter i enlighet med offentlighets- och personuppgiftslagen?
- På vilket sätt får en part råd och vid behov hjälp med att använda rättsmedel?
- Iakttas språklagstiftningen vid information och beslutsfattande? Får man översättning och tolkning till andra språk?
- Är rättsmedlet effektivt? Är förfarandet enkelt, snabbt och billigt? Kan en part få gottgörelse för rättighetskränkningar?

I det följande redogörs för iakttagelser vid inspektioner och behandlingen av klagomål i frågor som gäller tillgången till rättsskydd och rättsmedlens effektivitet samt för de åtgärder som JO och andra myndigheter vidtagit för att förbättra situationen.

INFORMATION OM RÄTTSMEDEL

Enligt offentlighetslagen ska en myndighet informera om sin verksamhet och sina tjänster samt om de rättigheter och skyldigheter som enskilda människor och sammanslutningar har i ärenden som anknyter till dess verksamhetsområde. Informationens innehåll och form bestäms av informationsbehovet. Särskilt i fråga om frihetsberövade personer ska informationen om rättsskydd och tillgängliga rättsmedel vara effektiv.

Vid inspektioner av polisfångelser framkom att personalen inte kände till bestämmelserna om ändringssökande i lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen, eller åtminstone att man inte alls förberett sig på att någon söker ändring (t.ex. 1382/2017).

Polisstyrelsen meddelade att man i november 2017 skickat ett brev till polisinspektionerna, där man betonar att personalen vid polisfångelser ska behärska de förfaranden för beslutsfattande och ändringssökande som förutsätts i lagstiftningen. Dessutom ska det i polisfångelser finnas blanketter för ändringssökande. Polisstyrelsen har utarbetat en modellblankett för ändringssökande med anvisningar och dessa har bifogats brevet.

Vid inspektioner på psykiatriska sjukhus rekommenderas regelbundet att patienter och anhöriga ges lättfattlig information om patientens rättigheter i både muntlig och skriftlig form redan när de kommer till avdelningen (t.ex. 2148/2017*).

Vid inspektioner av barnskyddsinspektioner har framhållits att barnet oberoende av sin ålder alltid har rätt att få information om bl.a. vilka rättigheter och skyldigheter myndigheten eller t.ex. en barnskyddsinspektion som handlar på uppdrag av myndigheten har, på vilket sätt barnet kan framföra sina egna åsikter och uppfattningar, vilken betydelse som ska tillmätas barnets åsikter och uppfattningar och framför allt vilka rättigheter barnet har (t.ex. 7024/2017).

Informationsmaterialet ska vid behov finnas tillgängligt på olika språk. Vid ett statligt mental sjukhus med särskild uppgift att vårda svenskspråkiga patienter bör principen i 32 § i språklagen iakttas, enligt vilken meddelanden, kungörelser och anslag samt annan information till allmänheten ska finnas på finska och svenska (2147/2017).

Vid en inspektion av polisinspektionen i Lappland konstaterades att en handling med information om frihetsberövades rättigheter och skyldigheter fanns tillgänglig på ett antal rätt ovanliga språk, men inte på samiska. Med beaktande av den samiska språklagen ansåg BJO det motiverat att handlingen ifråga finns tillgänglig också på samiska (6795/2017).

RÄTT ATT FÅ ETT ÖVERKLAGBART BESLUT

Rätten att få ett motiverat beslut ingår i rätten till god förvaltningen i grundlagens 21 §. Om myndigheten inte fattar något beslut kan man inte begära omprövning i ärendet eller få det prövat av domstol. Nedan redogörs för några ställningstaganden som gäller myndigheternas skyldighet att fatta beslut. Problem förekommer särskilt inom förvaltningen av välfärdstjänster, så som utbildningen och socialväsendet. Också vid begränsning av patienters och klienters självbestämmanderätt förekommer brister i beslutsfattandet. Bristfälliga beslut är också ett ständigt problem i ärenden om att lämna ut handlingar enligt offentlighetslagen.

Utbildnings- och socialtjänster

Flera klagomål inom utbildningsväsendets förvaltningsområde handlade om att klaganden inte hade väglets i att ansöka om tjänster, att det inte gick att söka omprövning av besluten eller att besluten inte uppfyllde kraven i förvaltningslagen. Klagomålen gällde bl.a. skolskjutsar, ordnande av särskilt stöd och ensamstående föräldrars rätt till information om sitt barn. I likhet med tidigare år förekom brister i förfarandet i många av dessa fall (t.ex. 1145/2016, avgörandet beskrivs i avsnitt 4.18 s. 299).

Om skyldigheten att fatta beslut är oklar, har JO rekommenderat att ett överklagbart beslut fattas, så att frågan kan avgöras av domstol. I ett fall hade föräldrarna önskat att en person som talar teckenspråk skulle ha anställts vid barnets dagis. Beslut om hur dagvården genomförs kan i princip inte överklagas, medan ärenden om assistans ska avgöras genom förvaltningsbeslut. JO rekom-

menderade att myndigheten i oklara fall fattar ett överklagbart beslut, åtminstone om parterna begär det (715/4/16). Också i sådana fall där FPA och den som beställt tolkning är oense om tolktjänstens nivå, borde en part kunna få ett överklagbart beslut (3793/2016).

BJO ansåg det med tanke på jämlikheten problematiskt att sådana beslut om hemvårdsödet kommuntillägg som FPA fattar enligt avtal med kommunerna inte är överklagbara. Däremot kan beslut om kommuntillägg av kommunala myndigheter överklagas ända upp till högsta domstolen. Därför framställde BJO att social- och hälsovårdsministeriet överväger en lagändring genom vilken sökanden på begäran kunde få ett överklagbart beslut en kommunal tjänsteinnehavare också i sådana fall då ärendet avgörs av FPA (1792/2/13*).

Begränsningar i självbestämmanderätten

Ett barn som fyllt tolv år har självständig rätt att söka ändring i beslut, med vilket barnet förordnats till psykiatrisk vård oberoende av sin vilja eller utsattas för begränsningsåtgärder vid sjukhuset. Därför kan inte åtgärder som gäller barn i den åldern baseras endast på ett samtycke av barnets vårdnadshavare. I stället bör myndigheten fatta beslut enligt mentalvårdslagen och delge barnet beslutet (2148/2017*).

När de grundläggande fri- och rättigheterna för en person som bor i servicehus begränsas, bör denne ha tillgång till tillräckliga rättsmedel. BJO hänvisade till att högsta förvaltningsdomstolen i sitt beslut 2013:142 konstaterat att då personen i fråga inte hade tillgång till något annat effektivt rättsmedel och inte heller något annat sätt att få sin begäran om rättsskydd prövad i domstol, borde förvaltningsdomstolen, som enligt rättsordningen i regel var behörig att handlägga förvaltningsbesvär över beslut om begränsning av kontakterna enligt övrig lagstiftning, inte ha avvisat personens besvär (699/4/16*).

Behandling av begäran om uppgifter

Rättsskyddsfrågor som ansluter sig till handlingars offentlighet har i likhet med tidigare år upprepade gånger varit aktuella under berättelseåret. Myndigheterna följer inte alltid det i offentlighetslagen föreskrivna förfarandet då de behandlar ärenden om att lämna ut handlingar. Den vanligaste bristen är att en myndighet som vägrar lämna ut en handling inte meddelar sökanden att denne har rätt att få ett överklagbart beslut. Det förekommer också problem i fråga om att följa de tidsfrister (högst två veckor eller en månad) som anges i lagen.

En kommundirektörs förfarande uppfyllde inte kraven i offentlighetslagen när direktören vägrade lämna ut vissa handlingarna och inte via e-post meddelade klaganden att ärendet kunde föras till myndigheten för avgörande. Klaganden tillfrågades inte heller om hon önskade att ärendet hänskjuts till myndigheten för avgörande (430/2017*).

Enligt JO:s avgörandepraxis är det en vedertagen uppfattning att myndigheterna bör motivera sina avgöranden och vid behov fatta beslut också i ärenden som gäller utlämnande av handlingar i en viss form. Under berättelseåret gavs sådana beslut bl.a. i ett ärende där klaganden hade begärt att få handlingarna elektroniskt (5203/2017*) och i ett ärende där den klagande hade önskat att få kopiera handlingar genom att fotografera dem (2585/2016).

De ovan nämnda fallen gäller offentlighetslagen. Man kan också begära att få uppgifter som gäller en själv på basis av rätten till insyn enligt personuppgiftslagen. Om en myndighet vägrar lämna ut personuppgifter i den form som den registrerade begär, ska myndigheten ge den registrerade ett intyg enligt personuppgiftslagen. Med hjälp av intyget kan den registrerade använda sig av de rättsmedel som finns i personuppgiftslagen (642/2016).

Övriga ärenden

I ett ärende som gällde den rättsliga karaktären av den läkemedelsförteckning som utfärdas av Säkerhets- och utvecklingscentret för läkemedelsområdet Fimea, konstaterade BJO att en person vars rätt, fördel eller skyldighet ärendet gäller kan hos Fimea ansöka om ett beslut om att ett enskilt ämne eller ett preparat ska betraktas som läkemedel och få ett överklagbart förvaltningsbeslut om detta.

På samma sätt ska man gå tillväga om en part kräver att ett ämne i läkemedelsförteckningen inte ska betraktas som ett läkemedel enligt läkemedelslagen (4503/2/14, avgörandet beskrivs närmare i avsnitt 4.5 s. 182).

MOTIVERING AV BESLUT

Enligt 21 § 2 mom. i grundlagen är rätten att få motiverade beslut ett viktigt element i god förvaltning och i en rättvis rättegång. Närmare bestämmelser om motiveringsskyldigheten finns bl.a. i rättegångsbalken, i lagen om rättegång i brottmål, i förvaltningsprocesslagen och i förvaltningslagen. Det är inte nog att parterna i ett ärende får veta resultatet av ett avgörande. De har också rätt att få veta hur och på vilka grunder avgörandet fattats.

Beslutets motiveringar ska innehålla de viktigaste omständigheterna samt de bestämmelser och föreskrifter som ligger till grund för beslutet. Även språket ska vara så lättfattligt som möjligt. Motiveringarna är väsentliga med tanke på parternas rättsskydd, förtroendet för myndighetsverksamheten samt möjligheterna att övervaka myndigheterna.

Under en inspektion vid en rehabiliteringsenhet för utvecklingsstörda konstaterades att besluten om begränsningsåtgärder inte innehöll uppgifter om de lagrum som besluten baserade sig på. Inspektörerna framhöll att ett förvaltningsbeslut bör utformas så att där förutom åtgärden (t.ex. rörelsefrihet under övervakning) också anges vilken lag eller bestämmelse beslutet baserar sig på (5794/2017*).

I samband med inspektioner av psykiatriska sjukhus har JO rekommenderat att motiveringarna för beslut om intagning av en patient för observation utformas så att det av journalen tydligt framgår på vilka grunder läkaren anser att det enligt mentalvårdslagen finns förutsättningar för vård oberoende av patientens vilja. Ett beslut om intagning för observation innebär att patienten berövas sin frihet i högst fyra dagar. Beslutet kan inte överklagas separat, men åtgärdens laglighet kan undersökas i ett klagomålsförfarande. En effektiv prövning av frågan förutsätter att beslutets motiveringar är tillräckliga (t.ex. 5042/2016).

I ett ärende som gällde förskoleundervisning hade i ett tjänstemannabeslut om särskilt stöd givet av stadens bildningstjänsterna inte specificerats på vilket sätt tolkningstjänsterna för ett barn som talar teckenspråk ska ordnas. Därför hade klagandena ingen reell möjlighet att överklaga beslutet (745/4/16*).

Inom brottpåföljdsbranschen har man upprepade gånger varit tvungen att fästa uppmärksamhet vid att beslut som gäller fångar inte innehåller alla motiveringar och att de motiveringar som finns ofta inte är tillräckligt konkreta. Motiveringarna består fortfarande då och då endast av ett abstrakt referat av lagrummet, trots att detta inte uppfyller kravet på motiveringar. Även sådana motiveringar som anses konfidentiella ska antecknas och gå att hitta som en del av beslutet.

Därtill ska fången informeras om att denne på grund av sekretess inte fått ta del av alla motiveringar och att fången kan lämna in en begäran om handlingar vad gäller dessa. Avgörandena beskrivs närmare i avsnitt 4.7 under punkten ”Fortfarande stora brister i rättsskyddet – lagens innehåll är inte bekant”.

DELGIVNING AV BESLUT

Ett beslut som en myndighet har fattat ska enligt 54 § 1 mom. i förvaltningslagen utan dröjsmål delges en part och andra kända som har rätt att begära omprövning av beslutet eller att överklaga det genom besvär. Enligt bestämmelsens 3 moment

ska en handling delges i original eller kopia. Den sistnämnda bestämmelsen efterföljs inte alltid vid vårdinrättningarna.

Vid en verksamhetsenhet för omsorgstjänster för utvecklingsstörda hade ett beslut om rörelsefrihet under övervakning fattats i fråga om klagandens dotter. Beslutet borde ha delgetts också klaganden i egenskap av vårdnadshavare för sitt barn. JO betonade att tiden för att söka ändring inte börjar innan den som har rätt att överklaga delgetts beslutet jämte anvisningar om hur man överklagar. På grund av detta ska beslutet alltid delges alla parter, även om en del gått en tid sedan beslutet fattats och beslutet inte har delgetts på det sätt som lagen förutsätter (4563/2016*).

Vid en inspektion i en barnskyddanstalt meddelade anstalten att barnen alltid blir tillfrågade om de själva vill behålla besluten om begränsningsåtgärder eller om de vill att besluten förvaras i en särskild mapp. De flesta har inte velat ha besluten i sina rum. Med tanke på barnens rätts-säkerhet bör barnen ges en kopia av beslutet också i de fall de inte själva vill ha originalet. På detta sätt kan barnen senare i lugn och ro bekanta sig med besluten och motiveringarna och de anvisningar om ändringssökande som bifogats beslutet (5681/2017).

Också vid en inspektion av ett psykiatriskt sjukhus framkom att patienterna inte fick en kopia av beslut genom vilka de förordnats till vård oberoende av sin vilja om de inte särskilt bad om kopian. Förfarandet konstaterades vara lagstridigt (5042/2016).

En förvaltningsdomstol hade skickat ett beslut till en patient på en psykiatrisk avdelning. Försändelsen var försedd med mottagningsbevis, som kvitterades mottaget vid sjukhusets registratorskontor. Förfarandet uppfyllde inte kravet i förvaltningslagen, enligt vilket det av mottagningsbeviset ska framgå när försändelsen överlätits till mottagaren, d.v.s. patienten. Om försändelsen inte kan delges patienten så att denne själv kvitterar mottagningen, bör sjukhuset enligt JO upprätta ett skriftligt intyg över delgivningen. Av den ska framgå vem som verkställt delgivningen, vem som är mottagare samt tidpunkten för delgivningen (4536/2016*).

BESVÄRSANVISNINGARNAS KVALITET

Vid verksamhetsområdet för välfärdstjänster i en stad hade inte anvisningar för ändringssökande bifogats beslut som gällde skadeståndsyrkanden. BJO konstaterade att enligt högsta förvaltningsdomstolens senare rättspraxis ska också kommunala myndigheters beslut som gäller privaträttsliga avtal överklagas med kommunalbesvär enligt kommunallagen (4661/2016*).

BJO har i sin laglighetsstillsyn lagt märke till att de besväransvisningar som bifogats beslut inom socialvården ofta saknar information om huruvida handläggningen är avgiftsbelagd eller inte. Enligt lagen om domstolsavgifter är beslut som gäller tjänster inom socialvården avgiftsfria, medan beslut som gäller klientavgifter inom socialvården är avgiftsbelagda. BJO sände en kopia av sitt beslut också till justitieministeriet för kännedom, i syfte att ministeriet ännu skulle överväga huruvida rättskipningsärenden om klientavgifter inom socialvården borde vara avgiftsfria (4789/2017*, avgörandet beskrivs närmare i avsnitt 4.17 s. 293).

RÅDGIVNING OCH VÄGLEDNING

Myndigheterna ska enligt 8 § i förvaltningslagen inom ramen för sin behörighet och enligt behov ge sina kunder råd i anslutning till skötseln av förvaltningsärenden samt svara på frågor och förfrågningar som gäller uträttandet av ärenden. Råd i anslutning till skötseln av ett ärende omfattar information om förfarandet i de olika faserna i behandlingen, bl.a. om möjligheten att söka ändring i beslut. Då man bedömer behovet av rådgivning ska uppmärksamhet fästas vid den enskildes faktiska förmåga att sköta ärendet. I rådgivningsskyldigheten enligt förvaltningslagen ingår dock inte att bistå den enskilde genom att t.ex. utforma handlingar för dennes räkning.

Enligt BJO ska till ett beslut om skadeståndsyrkande som fattats av kommunen bifogats anvisningar om omprövning enligt kommunallagen och om besvär till förvaltningsdomstolen. Dessutom ingår det i god förvaltning att informera om möjligheten att genom stämningssökanden anhän-

giggöra ett privaträttsligt skadeståndsanspråk i tingsrätten (2802/2017*, avgörandet beskrivs närmare i avsnitt 4.17 s. 295).

Ett fängelse saknar behörighet att avgöra skadeståndsanspråk från fångar. Skadeståndsanspråk som riktas mot Brottsförvaltningsmyndigheten behandlas av Statskontoret. Fängelset borde endera ha överlåtit skadeståndsanspråket att behandlas av Statskontoret eller, beroende på anspråkets form och innehåll, ge fången råd om hur anspråket ska framställas (5671/2016).

En häradsfogdes svar till en kund hade varit vilseledande och bristfälligt och inte uppfyllt den rådgivningsskyldighet som framgår av utsködningsbalken. Utmättningsmannens opartiskhet äventyras inte av att hen reder ut vilka rättsmedel som står till buds för klaganden med anledning av utmättningsåtgärderna. Förfarandet förtjänade särskild kritik eftersom klaganden kan ha fått en felaktig uppfattning om de åtgärder som bör vidtas för utmättningsbeslutets riktighet ska kunna prövas av en behörig domstol (3949/2016*).

Patientombudsmannens uppgift är att ge patienterna råd och handledning när de lämnar in anmärkningar och klagomål till hälso- och sjukvårdens tillsynsmyndigheter. Vid en inspektion av ett psykiatriskt sjukhus framgick att patientombudsmannen sällan besöker sjukhuset, som är beläget på avstånd från de andra avdelningarna vid centralsjukhuset. JO rekommenderade att patientombudsmannen regelbundet besöker de psykiatriska avdelningarna för att träffa patienterna (2148/2017*).

RÄTTSSKYDDSMYNDIGHETENS VERKSAMHETSFÖRUTSÄTTNINGAR

Enligt 21 § i grundlagen har var och en rätt att ”utan ogrundat dröjsmål” få sin sak behandlad av en behörig myndighet. Motsvarande bestämmelse ingår också i 23 § 1 mom. i förvaltningslagen. Enligt 49 e § i samma lag ska en begäran om omprövning behandlas skyndsamt. Dessutom ska en rättegång vid en domstol enligt artikel 6 i Europakonventionen ske ”inom skälig tid”.

Dröjsmål vid behandlingen beror ofta på att de tillgängliga resurserna är otillräckliga. Enligt vedertagen JO-praxis kan myndigheterna emellertid inte motivera dröjsmål enbart genom att hänvisa till ”den allmänna arbetssituationen”.

Konsumenttvistenämndens långa handläggningstider var föremål för flera klagomål. JO konstaterade att trots utvecklingsprojekt och ökade resurser har nämnden fortfarande inte lyckats uppfylla det lagstadgade kravet på 90 dagars behandlingstid i alla de ärenden där en rekommendation till avgörande ska ges inom denna tid. Enligt JO:s uppfattning var antalet ärenden där tidsfristen överskreds inte ringa (4079/2017*, avgörandet beskrivs i avsnitt 4.1 s. 156).

Vid en inspektion av en enhet för hälso- och sjukvård för fångar framkom att ansvaret för klagomålsprocessen hade ålagts en enda person. Under inspektionen framkom inte hur ärendena behandlas då denne är frånvarande på grund av semester eller sjukdom. JO ansåg att systemet är ytterst sårbart och uppmanade enheten att se till att ansvaret inte vilar på en enda person och att det vid enheten också finns andra personer som utbildats för handläggningen av klagomål (5195/2017).

3.8

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 3.6 där avgöranden där JO har lagt fram ett förslag om gottgörelse refereras. Ställningstaganden som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna inom ett visst förvaltningsområde eller en särskild ärendegrupp finns i avsnitt 4.

FRÄMJANDE AV LIKABEHANDLING GENOM RIMLIGA ANPASSNINGAR

Byggnaden där en tingsrätt huserar hade rättssalar på tre våningar, men endast på första våningen fanns en handikapptoalett. Gällande lagstiftning kan inte nödvändigtvis anses förutsätta att det byggs en handikapptoalett på varje våning i en offentlig servicebyggnad.

Med tanke på de rimliga anpassningar som ska göras i det enskilda fallet för en person med funktionsnedsättning konstaterade JO dock att om t.ex. en person med funktionsnedsättning som kommer till domstolens sammanträde ber att tingsrätten i det enskilda fallet vidtar nödvändiga och lämpliga alternativa arrangemang kring lokalerna eller tillgänglighetsåtgärder, kan det med stöd av diskrimineringslagen, handikappkonventionen samt i sista hand 6 § och 22 § i grundlagen uppstå en skyldighet för domstolen att vidta ändamålsenliga anpassningar som är nödvändiga och rimliga i det enskilda fallet så att personen med funktionsnedsättning kan sköta ärenden på samma villkor som andra.

I praktiken kan detta innebära att om en person med funktionsnedsättning i god tid före rättegången ber att sammanträdet ska ordnas i byggnadens första våning där det finns en handikapptoalett, blir domstolen skyldig att överväga att vidta anpassningarna genom att bedöma huruvida det med tanke på arrangemangen kring lokalerna är möjligt att flytta sammanträdet till sessionssalen på första våningen (339/2017*).

LIKABEHANDLING AV ÄLDRE PERSONER VID PNEUMOKOCKVACCINERING

Helsingfors stad fattade beslut om att erbjuda ett avgiftsfritt pneumokockvaccin till sina 65 år fyllda invånare som är kunder hos hemsjukvården. De övriga invånarna som fyllt 65 år fick inget avgiftsfritt vaccin. Staden ställde sina 65 år fyllda invånare i olika ställningar beroende på om de var kunder hos hemtjänsten eller inte. Staden ansåg att man inte oskäligt avvikit från kravet på jämställd behandling av invånarna, eftersom beviljandet av avgiftsfritt vaccin till hemtjänstens kunder äldre än 65 år baserar sig på en nationell rekommendation godkänd av THL.

6 § 2 mom. i grundlagen förbjuder inte alla typer av uppdelning mellan människor, även om uppdelningen baserar sig på orsaker som uttryckligen nämns i bestämmelserna om diskriminering. Det väsentliga är om en sådan uppdelning kan motiveras på ett godtagbart sätt med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna. Enligt 11 § 1 mom. i diskrimineringslagen är särbehandling inte diskriminering, om behandlingen föranleds av lag och annars har ett godtagbart syfte och medlen för att uppnå detta syfte är proportionerliga.

JO ansåg att staden på ett sätt godkänt enligt systemet för grundläggande rättigheter och enligt 11 § 1 mom. i diskrimineringslagen kunde motivera särbehandlingen av sina 65 år fyllda invånare vid erbjudandet av avgiftsfritt pneumokockvaccin med THL:s rekommendation. Staden verkade emellertid ha en felaktig uppfattning i frågan eftersom THL inte har gett någon sådan rekommendation (5897/2016).

LIKABEHANDLING NÄR AVGIFT FRÅN HÄLSOVÅRDSCENTRAL TAS UT

Helsingfors stad hade fattat beslut om att en klientavgift ska tas ut av en person från en annan kommun som valt sin hälsovårdscentral i Helsingfors trots att avgiften inte tas ut av Helsingforsbor.

JO konstaterade att särbehandling som baserar sig på bostadsort är diskriminering på grund av "någon annan omständighet som gäller den enskilde som person" som förbjuds enligt 8 § i diskrimineringslagen. Enligt 11 § 1 mom. i lagen är särbehandling däremot inte diskriminering, om behandlingen föranleds av lag och annars har ett godtagbart syfte.

Eftersom den ojämlika behandlingen av klienter på grund av deras bostadsort inte i det ovan nämnda fallet grundar sig på lag, ansåg JO att förfarandet stred mot diskrimineringslagen (4122/2016*).

TRANSPORT AV EN PATIENT INOM PSYKIATRISKA VÅRDEN

Bestämmelsen i 22 d § i mentalvårdslagen om begränsning av rörelsefriheten begränsar den rätt till personlig frihet och integritet som regleras i 7 § i grundlagen. Eftersom begränsningar av grundläggande rättigheter ska tolkas snävt, ansåg JO att enligt ordalydelsen i den bestämmelse i paragrafen som ger vårdpersonalen befogenheter gäller dessa endast på sjukhusområdet ("En patient får förbjudas att lämna sjukhusområdet eller en viss vårdenhets lokaler").

I mentalvårdslagen finns inga bestämmelser om att vårdpersonalen kan använda maktmedel för att begränsa patientens rörelsefrihet utanför sjukhusområdet eller för att hämta patienten till sjukhuset utanför sjukhusområdet.

I mentalvårdslagen finns heller inga bestämmelser om handräckning vid transport av patienter, t.ex. till domstolssammanträde, annat än vid transport till verksamhetsenheter inom hälso- och sjukvården, och lagen innehåller inga bestämmelser om bemötandet och förhållandena under transporten.

JO framställde för SHM att man uttryckligen borde stifta en lag om patienttransporter, patientens bemötande och förhållanden under transporten samt om följeslagarnas befogenheter. Eftersom bristerna i lagstiftningen i praktiken ständigt orsakar problem och eventuellt faror, anser JO att behovet av att reformera lagen är brådskande (2459/2016*).

JO ansåg att användningen av ett privat bevakningsföretag för att trygga transporten av en patient inom psykiatriska vården skulle förutsätta en separat lagstiftning.

Enligt 7 § i grundlagen får den personliga integriteten inte kränkas och ingen får berövas sin frihet utan laglig grund. Dessutom enligt 124 § i grundlagen kan offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter endast med stöd av lag. Vissa begränsningar av patientens grundläggande rättigheter kan dessutom innebära betydande utövning av offentlig makt, varför de inte kan anförtros en privat aktör ens med stöd av lag enligt 124 § i grundlagen.

Sjukhuset agerade felaktigt genom att ge ett privat bevakningsföretag i uppdrag att trygga en patienttransport utan någon lagstiftning som berättigar till detta. JO framlade för andra gången för SHM att ministeriet ska vidta åtgärder för att avgöra de lagstiftningsfrågor som gäller säkrandet av transporten av patienter inom psykiatriska vården (3445/2016*).

ANVÄNDNING AV BÄLTSSÄNG I ETT POLISFÄNGELSE

BJO ansåg att den gällande lagstiftningen inte gör det möjligt att använda s.k. bältessäng i polisfängelser. I en bältessäng spänns personens händer och fötter fast i sängen med ansiktet neråt. I sängen finns en öppning för ansiktet så att personen kan kräkas. Personen kan också spännas fast vid sängen med bälten som kan dras över personen (också över huvudet) och som helt hindrar personen från att röra sig.

Eftersom användningen av bältessäng innebär ett kraftigt ingripande i den personliga friheten och integriteten som tryggas i 7 § i grundlagen, bör användningen regleras i lag på samma sätt som fastspänning regleras i mentalvårdslagen. Även i detta fall bör man använda den typ av säng med spännbälten som används inom den psykiatriska vården.

BJO ansåg över huvudtaget inte att bruket av bältessäng var befogat i polisfängelser och instämde i ställningstagandet av Europarådets kommitté för förhindrande av tortyr (CPT) om att bruket av bältessäng i polisfängelser borde upphöra. Därmed jämförbara åtgärder borde baseras endast på läkares bedömning och genomföras av hälso- och sjukvårdspersonal (2236/2016*).

IDENTIFIERING AV FINSKA MEDBORGARE

Finlands ambassad i Etiopien hade inte beviljat pass till barn eftersom de inte hade kunnat identifieras på ett tillförlitligt sätt som krävs enligt passlagen. Därför kunde barnen inte resa till Finland.

JO ansåg att det med tanke på den rörelsefrihet som tryggas i 9 § i grundlagen är mycket problematiskt att man inte kunnat lösa problemet med att identifiera barn som uppgett att de är finska medborgare som vistas utomlands på ett sådant tillförlitligt sätt som passlagen kräver. JO föreslog att utrikesministeriet och inrikesministeriet överväger huruvida det krävs lagstiftningsåtgärder för att lösa detta problem, t.ex. en reglering av användningen av DNA-test (4654/2016).

MÖJLIGHET ATT RÖKA UNDER VÅRD OBEROENDE AV PATIENTENS VILJA

Röksförbud ingriper i den personliga friheten och skyddet för privatlivet som tryggas i 7 § och 10 § i grundlagen (t.ex. GrUU 21/2010). Situationen beträffande en patient inom den psykiatriska vården som får vård oberoende av sin vilja kan jämföras med en fånge på en sluten anstalt. Enligt fängelselagen ska fångarna ordnas möjlighet till rökning i för rökning reserverade utrymmen eller på annat sätt, om rökning är förbjudet i fängelsets bostadsrum. Enligt JO ska en likadan möjlighet även ordnas för en patient inom psykiatriska vården som får vård oberoende av sin vilja (3556/2016*).

PUBLICERING AV PERSONUPPGIFTER PÅ WEBBEN

Konkurrens- och konsumentverket hade publicerat namnen på privatpersoner på sin webbplats i ett fall som pågick vid marknadsdomstolen. BJO konstaterade att frågan om att publicera namnet på en person ska bedömas med tanke på skyddet av personuppgifterna som omfattas av privatlivet som tryggas i 10 § i grundlagen.

Utgångspunkten är att användningen av offentlig makt alltid ska kunna hänföras till en behörighetsgrund i en lag stiftad av riksdagen. En allmän förutsättning för att begränsa de grundläggande rättigheterna är kravet på att begränsningen stiftas genom lag. Vad gäller lagstiftningen föreligger ett allmänt krav på att lagen är exakt och noggrann.

Bestämmelsen om information och publicering i förordningen om Konkurrens- och konsumentverket ska bedömas i skenet av lagen om Konkurrens- och konsumentverket. Enligt lagens allmänna bestämmelser om bemyndigande får närmare bestämmelser om Konkurrens- och konsumentverkets uppgifter utfärdas genom förordning av statsrådet.

BJO ansåg därmed att bestämmelsen om bemyndigande inte var så exakt eller noga avgränsad att man enligt bestämmelser i en förordning

som utfärdats med stöd av den kan publicera personuppgifter i ett öppet datanät. I lagen om Konkurrens- och konsumentverket yttras inget om syftet med publiceringen eller om publicering överlag.

Endast i motiveringen till den lag som innehåller en bestämmelse med samma innehåll som utfärdades redan innan regleringen av de grundläggande rättigheterna trädde i kraft har man hänvisat till att publiceringen är ett medel att få näringsidkaren att efterfölja konsumentombudsmannens ställningstagande.

BJO ansåg att lagens bestämmelser om publiceringen av personuppgifter som berättigande är rätt tolkningsbara. Det är inte hållbart ens att dra några slutsatser om lagstiftarens vilja utifrån ordalydelsen i motiveringarna till regeringspropositionen från 1977 med beaktande av den sedan dess inträffade reformen av de grundläggande rättigheterna och att publiceringssättet blivit en publicering i ett öppet datanät.

BJO konstaterade att man överlag borde stifta närmare bestämmelser om publiceringen av namn i öppna datanät. På grund av bristande reglering borde Konkurrens- och konsumentverket ha avstått från att publicera namnen på de klagande (1089/4/16*).

ATT SKICKA PERSONBETECKNING VIA E-POST

BJO anser att skyldigheten att iaktta aktsamhet i hanteringen av personuppgifter även innebär att en myndighet inte begär att kunden sänder personuppgifter som är skyddade enligt 10 § i grundlagen på ett sätt att det finns risk att de hamnar i händerna på obehöriga. Informationssäkerhet är ett problem i en oskyddad e-postförbindelse. BJO ansåg det därmed i regel motiverat att myndigheten åtminstone inte själv aktivt ber kunden skicka sin personbeteckning via myndighetens oskyddade e-postförbindelse (2455/2016*).

BORTTAGNING AV GRAFFITI FRÅN STADENS GRAFFITIVÄGG

Stadsdirektören hade givit en order om att avlägsna ett verk från en graffitivägg, som underhålls av staden, föreställande tre personer med positioner vid ett av stadens bolag samt texten "Skäms!". Graffitin gällde en hemlig rapport från stadens interna revision som läckt ut i offentligheten. Rapporten gällde bolagets medelsanvändning och hade rapporterats av en tidning. Personerna som avbildats i graffitin hade nämnts i revisionsrapporten och tidningsartikeln.

Enligt JO hade staden ingripit i graffitimålarnas yttrandefrihet som är trygkad enligt 12 § i grundlagen. På en allmän nivå fanns det en i sig laglig och godtagbar grund för åtgärderna, nämligen att skydda de avbildade personernas heder. Personerna som avbildades i graffitin innehade dock sådana positioner som gjorde att gränserna för tillåten kritik var vidare än för vanliga kommuninvånare. Den kritik som framfördes med konstnärliga medel i graffitin anknöt till nyhetsrapporteringen i offentligheten om ett viktigt ämne av såväl lokalt som nationellt intresse. Graffitimålarna hade deltagit i den allmänna debatten om ämnet.

Personerna som avbildades i graffitin hade inte bildmässigt återgivits på ett förnedrande sätt och man påstod inte att de hade gjort sig skyldiga till brott. Det var närmast ett etiskt-moraliskt ställningstagande, som med fog kan ha uppstått på grund av nyhetsrapporteringen i frågan. I omständigheterna i det aktuella fallet var ingreppet i graffitimålarnas yttrandefrihet därmed inte nödvändigt i ett demokratiskt samhälle (1206/2016*).

HÖRANDE VID FASTSTÄLLANDE AV EN ASYLSÖKANDES ÅLDER

En minderårig asylsökande skickades till rättsmedicinsk utredning av ålder över nio månader efter att personen anlät till landet. Asylsökanden blev inte hörd om resultaten från åldersbestämningen

förrän hen registrerades som myndig. Den asylsökandes förordnade representants uppdrag ansågs ha upphört vid tidpunkten för registreringen och den minderårige flyttades till en förläggning för vuxna asylsökande. Senare konstaterades den asylsökande än en gång vara minderårig på basis av ett identitetsbevis.

Migrationsverkets tolkning av undersökningsresultaten för åldersbestämmandet och registeranteckningen om ålder gjordes innan den asylsökande hade hörts.

Rätten att bli hörd ingår i garantin om en god förvaltning som tryggas i 21 § 2 mom. i grundlagen. JO betonade att fastän avgörandet om den asylsökandes ålder inte i sig är ett överklagbart förvaltningsbeslut förutsätter dock barnets bästa och rättsskydd samt förfarande i enlighet med god förvaltning på grund av avgörandets betydliga omedelbara konsekvenser att sökanden hörs innan avgörandet görs, åtminstone om man på basis av utlåtandet om undersökningen av ålder ämnar anteckna den sökande som myndig. Därför kan man inte heller neka företrädaren talan förrän ett hörande ordnats i saken (1487/2017*).

DELGIVNING AV ETT BESLUT ENLIGT UTLÄNNINGSLAGEN

I utlänningslagen tryggas en persons rätt att genom tolkning eller översättning få information om innehållet i ett beslut som gäller honom eller henne. Lagen tar dock inte ställning till vilket sätt som är primärt, utan detta lämnas i regel till myndighetens prövning. Denna prövning begränsas dock av den allmänna skyldigheten enligt 22 § i grundlagen att välja det sätt som bäst främjar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna. Det är framför allt fråga om att se till att rätten att söka ändring inte går om intet av orsaker som beror på språket. Dessa synpunkter talar för en översättning av beslutet.

JO ansåg att det med tanke på personens rättsskydd som tryggats i 21 § i grundlagen var motiverat att myndigheten redan innan beslutet delges

förvissas sig om partens modersmål och språkkunskaper och direkt delger ett översatt beslut eller sköter delgivningen med hjälp av tolk (5223/2016*).

RÄTTSSKYDDET I YRKESHÖGSKOLORNAS ELEKTRONISKA URVALSPROV

Yrkeshögskolornas elektroniska urvalsprov äventyrade inte likabehandlingen av sökandena, eftersom möjligheten att delta i det elektroniska urvalsprovet hade varit tillgänglig på lika villkor för alla som önskade delta. Det elektroniska urvalsprovet var tillgängligt oavsett bostadsort, och det orsakade inte några extra kostnader t.ex. på grund av resa till den ort där provet hölls. Med hjälp av det elektroniska urvalsprovet hade man också försökt säkerställa att sökande med yrkesutbildning på andra stadiet skulle ha samma möjligheter som sökande med gymnasieutbildning att ta sig vidare till yrkeshögskolestudier och därmed påskynda övergången från andra stadiet till högskola.

Det elektroniska urvalsprovet övervakades dock inte, vilket gjorde det möjligt att någon annan skrivit provet för den egentliga sökandens räkning. Detta var problematiskt med tanke på sökandenas rättsskydd. BJO hade inga rättsliga förutsättningar att se att möjligheten att det förekommer fusk skulle väga tyngre i bedömningen än omständigheterna som talar för det elektroniska urvalsprovet på ett sätt som skulle förhindra att ett elektroniskt urval tillämpas i fortsättningen.

Enligt BJO bör man i urvalsförfarandet dock sträva efter förfaranden där risken för missbruk som eventuellt äventyrar rättsskyddet är så liten som möjligt (1211/4/16* samt 1324, 2518 och 2522/2016).

INFORMATION OM FÖRÄNDRINGAR I TJÄNSTER

JO betonade att man bör fästa särskild uppmärksamhet vid att informera om förändringar i tjänster för personer i utsatt ställning, t.ex. personer med svår funktionsnedsättning, långtidssjuka och äldre. Detta gäller t.ex. situationer där kommunen höjer avgifter som tas ut för tjänster eller på annat sätt omorganiserar sina tjänster.

Myndigheten ska även se till att de råd, anvisningar och meddelanden som myndigheten utfärdar är tillräckligt tydliga och exakta så att de inte orsakar hinder för eller inskränkningar av tillgodo-seendet av kundens rättigheter. Enligt JO är dessa krav en del av god förvaltning enligt 21 § i grundlagen och myndighetens skyldighet att respektera de grundläggande fri- och rättigheterna enligt 22 § i grundlagen (1463/2016*).

3.9

Klagomål mot Finland som behandlades vid Europadomstolen år 2017

Vid Europadomstolen registrerades år 2017 sammanlagt 181 nya klagomål mot Finland (196 året innan). Finlands regering har inte ombetts avge något yttrande vad gäller nya klagomål på över två år, då man under berättelseåret fortsatte med samma nollinje som år 2016. Vid årsskiftet pågick endast 14 (85) ärenden, och också bland dem var endast två under behandling i kammare.

Klagomål ska göras på ett formulär som Europadomstolens kansli har utarbetat. De uppgifter som efterfrågas i formuläret ska lämnas, och dessutom ska klagomålet innehålla kopior av samtliga relevanta handlingar. Om ansökan är ofullständig behandlas klagomålet inte.

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

En mycket stor andel, cirka 95 %, av de klagomål som görs hos Europadomstolen tas inte upp till prövning. Sammanlagt 217 mål som berörde Finland avisades eller avskrevs under år 2017 (157 året innan). Efter att Finland anslöt sig till Europakonventionen har 5 176 klagomål som berört Finland lämnats utan prövning.

Europadomstolens avgöranden som berör Finland hölls på en mycket låg nivå liksom året innan. Europadomstolen meddelade endast två domar (en året innan) och bara ett beslut (två år 2016).

Europadomstolen meddelade därtill 18 (24) beslut angående ansökningar om interimistiska åtgärder. Ingen av ansökningarna godkändes (2016 godkändes en).

Vid utgången av år 2017 har Europadomstolen meddelat sammanlagt 188 domar som berört Finland. Därutöver har 103 klagomål avgjorts till följd av en förlikning eller en ensidig förklaring från regeringens sida. Under den tid Finland varit medlemsstat har Europadomstolen avkunnat ett påfallande stort antal domar som varit fällande för Finland, sammanlagt 140 stycken (ca 75 % av alla domar).

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 121. År 2017 meddelades de övriga nordiska länderna 13 (10) domar, av vilka fem (5) fällande.

3.9.1 EUROPARÅDETS MINISTERKOMMITTÉS ÖVERVAKNING AV ATT DOMARNA VERKSTÄLLS

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

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

Under berättelseåret inleddes ett nytt övervakningsärende (den fällande dom som omnämns i följande avsnitt). Fortfarande ska verkställandet av 42 (41) domar som berör Finland övervakas.

3.9.2 DOMAR UNDER VERKSAMHETSÅRET

Av de två domarna under berättelseåret konstaterades rättskränkning i den ena.

Stora kammarens dom *Satakunnan Markkino-pörssi Oy och Satamedia Oy* (27.6.2017) gällde yttrandefrihet och rättegångens längd. Liksom i kamardomen (se JO:s berättelse 2015, s. 135) ansågs inte heller i stora kammaren att någon kränkning av yttrandefriheten skett med anledning av de begränsningar som fastställts för publicering av skatteuppgifter.

Däremot kränkte rättegångens längd, över sex och ett halvt år i två rättsinstanser, rätten till att rättegången ska ske "inom skälig tid" enligt artikel 6 i Europakonventionen. Orsaken till att rättegången blev utdragen var att ärendet hade återförvisats till dataombudsmannen för ny behandling och blev i praktiken behandlat två gånger. Staten ålades att betala 9 500 euro i ersättning för rättegångskostnaderna åt den klagande.

I domen *A.-M.V.* (23.3.2017) gällde det fastställandet av en fullvuxen utvecklingsstörd persons bostadsort. Den klagande ville flytta till sina tidigare fosterföräldrar till en avlägsen ort på landsbygden. Den intressebevakare som förordnats för personen gick inte med på detta och tingsrätten gick inte med på att byta intressebevakare. Europadomstolen ansåg att man i beslutsfattandet hade beaktat en rimlig balans mellan olika intressen, bl.a. vad gäller självbestämmanderätten och skyddet av en särskilt utsatt person, och man ansåg inte att skyddet för privatlivet eller rörelsefriheten kränkts.

ERSÄTTNINGSBELOPPEN

Europadomstolens dom under berättelseåret medförde staten en skyldighet att betala endast 9 500 euro i ersättning för rättegångskostnader. I och med att antalet fällande domar som Finland fått har minskat de senaste åren, har också ersättningsbeloppen minskat (år 2016 uppgick betalningsskyldigheterna till ungefär 19 000 euro och år 2015 till närmare 68 000 euro). Nationellt utbetalda dröjsmålsavgifter behandlas i avsnittet Domstolarna och justitieförvaltningen s. 151.

YTTRANDET SOM REGERINGEN OMBETTS AVGE

Regeringen ombads inte avge något yttrande under berättelseåret, vilket också var fallet året innan.



4 LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN ENLIGT SAKOMRÅDEN

4.1

Domstolarna och justitieförvaltningen

I detta avsnitt behandlas ärenden som berör domstolarna, justitieministeriet (JM) och justitieförvaltningen. Klagomål som gäller t.ex. sådana skatteärenden som behandlas vid förvaltningsdomstolarna eller sådana utskökningsärenden som behandlas vid tingsrätterna hänförs däremot till sakområdet för beskattning eller utskökning. Ärenden som gäller försäkringsdomstolen statistikförs för sin del som socialförsäkringsärenden eller som arbetskrafts- och utkomstskyddsärenden. Ärenden som gäller jorddomstolen statistikförs inom jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde.

Antalet klagomål som på något sätt gäller domstolarna är således betydligt större än vad som framgår av statistiken.

Ärendena inom detta sakområde avgjordes av JO *Petri Jääskeläinen*. Huvudföredragande fram till den 30 september 2017 var referendarierådet *Pasi Pölönen*. Äldre JO-sekreterare *Terhi Arjola-Sarja* har också verkat som föredragande i ärendena som framförs i detta avsnitt. Hon var också huvudföredragande för sakområdet mellan den 1 oktober och den 30 november 2017. Referendarierådet *Jarmo Hirvonen* var huvudföredragande från och med den 1 december 2017.

4.1.1

VERKSAMHETSMILJÖN

Verksamhetsmiljön för rättsväsendet har förändrats märkbart under de senaste åren och förändras fortsättningsvis. Bakom många av reformprojekten ligger rättssäkerhetsprogrammet och de förslag som delegationen för utarbetande av programmet har lagt fram (Reformprogram för rättsvården för åren 2013–2025; OMM 16/2013).

Ikraftträdandet av domstolslagen den 1 januari 2017 var en av de största förändringarna inom detta förvaltningsområde under berättelseåret. Den nya lagen ersätter de bestämmelser om dom-

stolarnas uppgifter, organisation och administration samt om deras ledamöter och övriga personal som tidigare fanns i de lagar och förordningar som gäller de olika domstolarna. Lagarna om de högre domstolarna gäller dock fortfarande efter reformen.

Domstolarnas system för administration och ledning reformerades i domstolslagen med avsikten att de bättre än tidigare möjliggör en effektiv verksamhet vid domstolarna. Chefsdomartjänsterna tillsätts i enlighet med den nya lagen i regel på viss tid. Presidenterna vid högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen utnämns dock fortsättningsvis som ordinarie.

Med domstolslagen reformerades också utbildningen av domare och övrig lagskipningspersonal inom domstolsväsendet. För planering av utbildningen tillsattes ett nytt oberoende organ, domarutbildningsnämnden.

Den kommission som förberett grundandet av ett domstolsverk gav sitt betänkande den 31 mars 2017. Nämnden föreslog i sitt betänkande att ett domstolsverk inrättas för skötseln av domstolsväsendets verksamhetsförutsättningar och för utvecklande, planering och stödjande av domstolarnas verksamhet. Domstolsverket skulle ha hand om domstolarnas lokalförvaltning, informationssystem och, i samarbete med domarutbildningsnämnden, om utbildningen av domare och övrig personal vid domstolen.

Verket ska höra till JM:s förvaltningsområde, men det ska vara funktionellt självständigt och betjäna hela domstolsväsendet. Bestämmelser om verket tas in i domstolslagen. Avsikten är att verket ska grundas under pågående valperiod. JO har understött att ett oberoende domstolsverk grundas.

I och med det nya bötesförfarandet som trädde i kraft i december 2016 överfördes beslutsfattandet för en del bötesärenden som tidigare avgjorts av åklagare till polisen. Det föreslogs att

användningsområdet för bötesförfarandet vidareutvidgas (RP 103/2017 rd). Samtidigt skulle bestämmelserna om sökande av ändring till tingsrätten förtydligas.

Lagen om registret över domares bindningar och bisysslor trädde i kraft den 1 januari 2017. Lagen gäller också domstolarnas sakkunnigledamöter och nämndemän. Vem som helst kan, med undantag av vissa ekonomiska uppgifter, granska registeruppgifterna på Internet.

Lagen om brottsofferavgift trädde i kraft den 1 december 2016. Förbrytare ålades att betala brottsofferavgifter för de brott som begåtts den 1 december 2016 eller senare. Genom brottsofferavgiften utökas den statsfinansiering som anvisas för stödtjänster för brottsoffer. Avgiften bestäms enligt brottets straffskala oberoende av om brottet har ett offer eller inte.

Förnyandet av tingsrättsnätverket framskred efter att riksdagen godkänt den anhängiggjorda reformen av organisationsstrukturen. I förnyelsen, som är avsedd att träda i kraft den 1 januari 2019, minskar antalet tingsrätter med sju från nuvarande 27 till 20 tingsrätter. Antalet verksamhetsställen för tingsrätterna minskas i och med reformen från nuvarande 57 till 36. Anhängig är också koncentrationen av behandlingen av summariska tvistemål till ett begränsat antal tingsrätter (Justitieministeriet, Betänkanden och utlåtanden 12/2017).

Tillämpningsområdet för bestämmelserna för tillstånd till fortsatt handläggning i hovrätten utvidgades märkbart den 1 oktober 2015. De nya bestämmelserna tillämpades efter denna tidpunkt på avgöranden som en tingsrätt meddelat. Betydelsen av det utvidgade tillämpningsområdet sågs till fullo i hovrätternas verksamhet först under berättelseåret 2017.

Under den första halvan av berättelseåret (1 januari–30 juni 2017) avgjordes 3 389 sådana mål, som bestämmelserna om tillstånd till fortsatt handläggning tillämpades på i sin helhet. Tillstånd till fortsatt handläggning beviljades inte i 1 589 mål (47 %). Andelen avgöranden som förvägrats tillstånd till fortsatt behandling var 34,9 % av alla 4 559 avgöranden som hovrätterna meddelat.

Den arbetsgrupp som JM tillsatt för att förbereda en förenkling av rättsprocesserna gav sitt betänkande den 4 juli 2017. I betänkandet föreslog arbetsgruppen att domförheten i endomarsammansättning utvidgas i brottmål.

I budgeten för år 2018 riktades 941 miljoner euro till JM:s förvaltningsområde. Detta innebar en ökning på 24 miljoner euro jämfört med året innan. Rättsväsendet har dock fortfarande otillräckliga resurser. Finland satsar märkbart mindre per invånare på domstolar, åklagare och rättshjälp än Sverige.

För behandlingen av asylsökandes överklagan riktades 2,5 miljoner euro i tilläggsresurser till förvaltningsdomstolarna. En miljon euro i tilläggsfinansiering riktades till domstolarna för rättssalinfran i databasprojektet (AIPA). Budgetanslagen för andra än förvaltningsdomstolarna minskar i förhållande till året innan med ungefär två miljoner euro (konkurrenskraftsbesparingar och investeringsutgifter eliminerade). Domstolarnas basfinansiering är fortfarande stram.

Behandlingen av besvärshandlingar som gäller beviljande av asyl och som tidigare koncentrerats endast till Helsingfors förvaltningsdomstol, decentraliserades genom den lagändring som trädde i kraft den 1 februari 2017 också till Östra Finlands, Norra Finlands och Åbo förvaltningsdomstol.

Dröjsmålsgottgörelser för fördröjda rättegångar vid allmänna domstolar har betalats sedan 2010 och i fråga om förvaltningsprocessärenden för nya ärenden som anhängiggjorts från och med den 1 juni 2013. Domar som gäller krav på dröjsmålsgottgörelser ökade fortsättningsvis under berättelseåret till 71 (föregående år 66). Gottgörelse betalades i 35 fall, totalt ungefär 106 000 euro (föregående år 166 000 euro i 42 fall).

Antalet utnämningförslag för domarkåren ökar, främst beroende på pensioneringar. År 2016 behandlade domarförslagsnämnden 139 förslag till utnämningar. Republikens president gjorde alla utnämningar enligt domarförslagsnämndens förslag.

Utvecklingen av datasystemet till de allmänna domstolarnas databasprojekt för digitalisering, det s.k. AIPA-projektet, fortsatte. Den första delen, åklagarnas bötestillämpning, började man använda vid åklagarämbetena i februari under berättel-

seåret. I början av november 2017 började man genomföra funktioner, som gör det möjligt att elektroniskt behandla tvistemål och ansökningsärenden i allmänna domstolar samt brottmål i åklagarväsendet och allmänna domstolar. Som följande tas vid tingsrätterna i början av år 2018 funktioner för tvångsmedel i bruk.

Även planeringen av HAIPA-projektet fortsatte under berättelseåret. Syftet med projektet är att förnya arbetssätten och -metoderna vid förvaltningsdomstolarna (högsta förvaltningsdomstolen, förvaltningsdomstolarna, försäkringsdomstolen, marknadsdomstolen och arbetsdomstolen), samt att göra det möjligt att elektroniskt samarbeta med andra myndigheter, privaträttsliga samfund och med medborgare.

Med stöd av den lagändring som godkändes under berättelseåret överflyttas i samband med reformen av statens centralförvaltning ekonomisk rådgivning och skuldrådgivning till rättshjälpsbyråerna. Uppgifterna inom ekonomisk rådgivning och skuldrådgivning övergår i sin helhet på statens ansvar från regionförvaltningsverken och kommunerna från och med ingången av år 2019. För ordnandet av ekonomisk rådgivning och skuldrådgivning regionalt ansvarar rättshjälps- och intressebevakningsdistrikten och tjänsten produceras av rättshjälpsbyråerna. Den allmänna ledningen, styrningen och övervakningen hör till JM.

4.1.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Till JO:s uppgifter hör att övervaka att domstolarna och domarna följer lagen och fullföljer sina tjänsteskyldigheter. JO övervakar framför allt att den rätt till en rättvis rättegång som hör till vars och ens grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter också tillgodoses i praktiken. Domstolarnas i grundlagen garanterade oavhängiga ställning är orsaken till att JO:s övervakning av domstolarna är mer begränsad än den laglighetstillsyn som gäller förvaltningen.

De som vänder sig till JO har ofta alltför höga förväntningar på JO:s möjligheter att hjälpa dem. I sin roll som laglighetsövervakare kan JO inte påverka ärenden som är under behandling vid en domstol och inte heller ändra domstolens avgöranden. JO har närmast till uppgift att bedöma huruvida rättsskiparen har handlat inom ramen för sin lagenliga prövningsrätt. Om klaganden vill söka ändring i ett avgörande måste avgörandet överklagas i normal ordning, i allmänhet hos en högre rättsinstans.

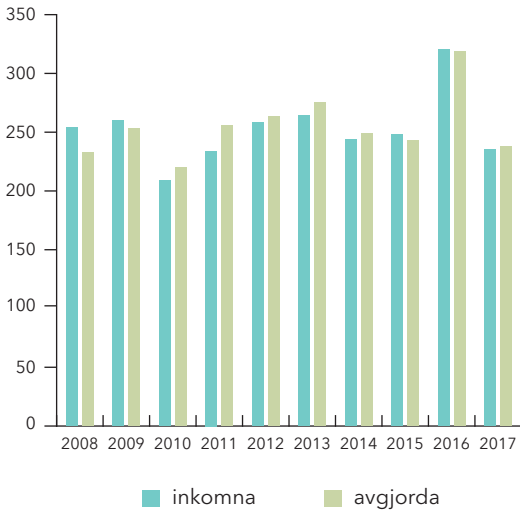
Laglighetsövervakningen av domstolarna är inriktad på de procedurmässiga rättsskyddsgarantierna. Inom laglighetsövervakningen koncentrerar man sig framför allt på sådana områden som faller utanför tillämpningsområdet för andra rättsmedel. Dessa områden är exempelvis domares uppträdande, bemötandet av klienter, strukturella rättsskyddrisker orsakade av informationssystem och iakttagandet av offentlighetslagstiftningen. Genom sina ställningstaganden strävar JO efter att främja en god domstolspraxis.

De klagomål som anförs hos JO gäller ofta påstådd partiskhet vid förfarandet, förfarandet vid delgivning av handlingar, stämningmännens förfarande, processledningen vid muntlig förhandling, brister i domskälen samt dröjsmål vid domstolsbehandlingen.

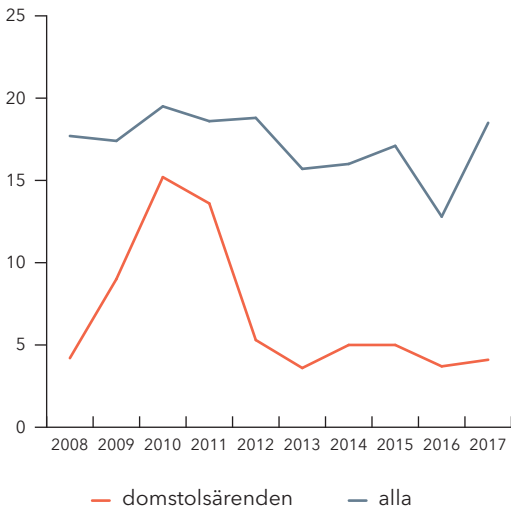
Under 2017 minskade antalet domstols- och justitieförvaltningsärenden. Under året inleddes 318 (415 år 2016) nya ärenden och 321 (413) ärenden avgjordes. I domstolsärenden var antalet åtgärdsavgöranden meddelade av JO endast 10. När JM:s förvaltningsområde och utlåtandena givet till det räknas med var antalet åtgärdsavgöranden 22.

Antalet nya ärenden som statistikförs som domstolsärenden var 235 (333), medan antalet avgöranden som gällde domstolarna var 238 (325). På JM:s förvaltningsområde registrerades 79 (82) nya klagomål och 80 (88) klagomål avgjordes. De klagomål som gäller JM:s förvaltningsområde handlar oftast om rättshjälpsbyråerna och konsumenttvistenämnden. Ofta är det också frågan om JM:s och Rättsregistercentralens förfarande.

På justitieförvaltningens område begärdes 23 (18) utlåtanden eller höranden, de flesta just från JM. Ett utlåtande eller annat ställningstagande meddelades i alla fall (se bilaga 3).



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2008–2017



Åtgärdsprocent under åren 2008–2017

4.1.3 INSPEKTIONS BESÖK

Under berättelseåret gjordes en oanmäld inspektion av förvaringslokalerna för frihetsberövade och transporten av frihetsberövade vid Helsingfors tingsrätt.

4.1.4 AVGÖRANDEN

FÖRFARINGSSÄTT SOM ÄVENTYRAR OFFENTLIGHETSPRINCIPEN I DOMSTOLAR

JO ansåg på basis av sitt beslut i tre klagomål att man vid allmänna domstolar när information ges ut från domstolarnas ärendehanteringssystem till lämpat förfaringssätt som äventyrar offentlighetsprincipen.

Vid Helsingfors hovrätt hade den 23 oktober 2015 upprättats en promemoria om behandlingen av begäran om handlingar, som också hade skickats till tingsrätterna vid hovrättens domkrets och andra hovrätter. I promemorian drog man upp riktlinjer för fullföljandet av sådana begäran om handlingar, med vilka man strävade efter att reda ut om någon med namn nämnd person hade mål i hovrätten.

I promemorian kallades sådana begäran om handling som endast baserade sig på personuppgifter för "öppen begäran om handling", i motsats till begäran om handling som baserade sig på diarienummer eller något på annat sätt individualiserat fall.

I hovrättens promemoria hade uppmärksamhet fästs vid att hovrättens diarium, med vilken man svarade på "öppen begäran om handling", också var ett personregister. Därför borde man när man svarat på dessa begäran om handling vid sidan om lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar och lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (offentlighetslagen) också ha granskat bestämmelserna i personuppgiftslagen.

JO konstaterade att det var frågan om förhållandet mellan offentlighetslagen och personuppgiftslagen och närmare om hur man med tanke på skyddet av personuppgifter rutinmässigt kunde avvika från utgångspunkterna i offentlighetsprincipen, enligt vilken begäran om en handling eller om information inte behöver motiveras.

Det gällde också biståndet vid individualiseringen av begäran om handling och det att samma förutsättningar och begränsningar inte gäller om uppgifter i handlingen ges muntligt eller till påseende, som gäller när man ger ut personuppgifter som kopia, utskrift eller i elektronisk form. Därtill gällde det också personuppgiftslagens tillämpningsområde.

JO fäste särskild uppmärksamhet vid följande av sina uppfattningar:

- användningen av diarium eller motsvarande system i syfte att biträda den som begärt uppgifterna för att individualisera en handling omfattas uttryckligen av 13 § 1 mom. i offentlighetslagen och avser inte sådan hantering av personuppgifter, för vilken man kan förutsätta motiveringar enligt 16 § 3 mom. i offentlighetslagen.
- 16 § 3 mom. i offentlighetslagen gäller uttryckligen endast uppgifter som lämnas ut i form av en kopia, utskrift eller i elektronisk form och riktlinjer i denna lag kan inte kringgås mer konstruktioner av typen ”öppen begäran om handling”
- offentliga uppgifter i en myndighets personregister ska på begäran ges muntligt, till påseende eller för att kopieras utan att begära eller förutsätta de motiveringar som bestäms i personuppgiftslagen (16 § 1 mom. jämfört med 3 mom. i offentlighetslagen)
- av en fysisk person får man kräva att de förutsättningar till varför materialet ska utlämnas som finns i 16 § 3 i offentlighetslagen meddelas endast när det baserat på bedömningen av det enskilda fallet ger orsak att misstänka att det gäller något annat än behandling av personuppgifter som en fysisk person utför utslutande för personliga eller därmed jämförbara sedvanliga privata syften.

JO bad JM överväga om förhållandet mellan 13 § och 16 § i offentlighetslagen och deras förhållande till personuppgiftslagen bör ses över och preciseras. JO bad ministeriet underrätta alla allmänna domstolar om JO:s ståndpunkt och reda ut om det i dem gjorts rättskipningsavgöranden som gäller de begäran om handlingar som avses i beslutet. Om så skett föreslog JO att man utan dröjsmål påbörjar ovan nämnda lagberedning. JO bad ministeriet att meddela före den 15 januari 2018, vilka åtgärder förslaget lett till (1473/2016*).

JM meddelade att avsikten var att upphäva personuppgiftslagen med lagen om dataskydd, som är under beredning. Ministeriet hade för avsikt att under den närmsta framtiden inleda en utredning, där man bedömer behovet av att granska tillämpningsområdet för offentlighetslagen. Enligt ministeriet fanns det även andra behov att revidera offentlighetslagen, förutom de som nu lyfts fram. JM sände också rättskipningsavgöranden som gällde de begäran om handlingar som avses i beslutet. I tre avgöranden hade begäran avslagits enligt riktlinjerna i Helsingfors hovrätts promemoria.

ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIETS LAGBEREDARENS FÖRFARANDE VID ARBETSDOMSTOLEN

JO undersökte förfarandet för sådana tjänstemän som förbereder arbetslagar vid arbets- och näringsministeriet (ANM) och som samtidigt varit domare vid arbetsdomstolen.

ANM har ansvar för stiftande av bl.a. arbetsavtalslagen. Två regeringsråd från ANM hade utnämnts till arbetsdomstolen som s.k. opartisk sakkunnigledamot eller suppleant med uppgiften som bisyssla.

Arbetsdomstolen konstaterade att en sakkunnigledamots dubbelroll både som lagberedare och domare sällan aktualiseras. Sådana fall är de fall där en del av kollektiv- eller tjänstekollektivavtal har inkluderats i någon bestämmelse i arbetsavtalslagen.

Det gäller främst två sakområden, tvistemål som rör upphävande av anställningsförhållande och frågor som gäller allmänt bindande. Dessa sakområden är små och enligt arbetsdomstolen

är de rättsnormer som tillämpas till sin natur sådana att det i rollen som rättsskipare ytterst sällan uppstår bindningar som äventyrar oavhängigheten eller bildas förhandsuppfattningar. I sista hand kan en situation som äventyrar oavhängigheten lösas genom att tillämpa normala regler om jäv.

JO konstaterade att det i vissa av besluten meddelade av den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna visas förbehåll för i vilken utsträckning en domare kan delta i användningen av lagstiftningsbehörigheten utan att sammansättningen strider mot kravet på domstolens oavhängighet.

Under vissa omständigheter kan oavhängigheten äventyras av en situation där domaren tillämpar rättsnormer, vars beredning eller fastställande hen tidigare deltagit i. Centrala motiveringar till denna risk är domarens förhandsuppfattningar om hur rättsnormen ska tillämpas och den bild av oavhängighet som sammansättningen ger åt parterna och utomstående betraktare.

Enligt utredningen kan en dubbelroll som är av stor betydelse för bedömningen av oavhängigheten bli aktuellt endast för begränsade sakområden och inte i tolkningen av frågor som gäller kollektiv- och tjänstekollektivavtal, som är arbetsdomstolens viktigaste uppgift. Andelen ärenden som gäller anställningsskydd, ungefär 10 % av alla ärenden (år 2016), var dock inte av ringa betydelse. Även om antalet ärenden som gällde allmänt bindande var märkbart färre till antalet, var också detta ett sakområde som man på en principiell nivå borde notera.

Enligt JO:s uppfattning kan rättsfrågor som ansluter till arbetsavtalslagen som ingår i ANM:s beredningsansvar också bli aktuella i frågor som gäller tolkningen av kollektiv- och tjänstekollektivavtalet, genom att dessa inte får strida mot tvingande lagstiftning.

När ärendet bedömdes kunde man ge betydelse åt att det i ärendet inte gjorts någon invändning om jäv och att det handlade om vedertagen praxis mot vilkens lagenlighet eller sakenlighet det i vår rättsgemenskap veterligen inte framställts konstitutionella eller andra kritiska anmärkningar.

Enligt JO verkade inte situationen uppenbart problematisk med tanke på de processuella grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Man kan dock ändå inte alltid utesluta den möjligheten att det i enskilda fall i ett ärende kan uppstå en fråga som baserar sig på arbetsavtalslagen och vars avgörande beror på en bestämmelse, i vars beredning en opartisk sakkunnigledamot i tjänsteförhållande vid ANM väsentligt deltagit.

Det potentiella problem med oavhängighet som då uppstår kan undvikas genom att den aktuella medlemmen drar sig undan med hänvisning till jävsreglerna när fallet behandlas, och i dennes ställe inkallas följande lagfarna sakkunnigledamot som är i tur att delta. I sista hand fattar domstolen beslut om jäv.

Enligt JO:s uppfattning skulle ett bättre förfarande med tanke på arbetsdomstolens oavhängighet dock vara att opartiska sakkunnigledamöter som deltagit i beredningen av arbetslagstiftningen inte alls skulle delta som domare vid arbetsdomstolen i behandlingen av ärenden som gäller anställningsskydd, allmän bindning eller annan tillämpning av arbetslagstiftningen som eventuellt orsakar en dubbelroll.

JO delgav arbetsdomstolen sin uppfattning. JO sände en kopia av sitt beslut för kännedom även till ANM (3841/2016*).

PÅFÖRANDE AV FÖRVANDLINGSSTRAFF

Tingsrätten hade förvandlat en klagandes bötesstraff till fängelse. Boten hade dömts ut i en rättegång till följd av gensaga mot straffanspråket. Därför skulle boten enligt lag inte kunna förvandlas till fängelse. Dagen efter att boten förvandlats hade tingsrätten korrigerat beslutet så att förvandlingsstraffet inte bestämts.

Enligt de uppgifter man fått från Rättsregistercentralen har det antagna värdet under punkten "Förvandlingsbar" i programmet för brottmålsdomar för de allmänna domstolarna (RITU) innan uppdateringen av systemet den 1 maj 2015 varit

”Ja”, som under denna punkt alltså hade kryssats för. Efter uppdateringen fanns krysset som antaget värde vid ”Nej”.

Enligt den utredning som OA fått hade det för förvandlingsbarheten av den klagandes bot innan uppdateringen funnits en markering vid ”Ja” i RITU-systemet. JO konstaterade att enligt ett utlåtande av lagmannen vid tingsrätten är det i främsta hand tingsrättens ordförande som ansvarar för markeringar i RITU.

JO konstaterade att oberoende av vilka standardformat systemet eventuellt erbjuder, ska markeringar som överförs till verkställigheten vara korrekta. I detta fall hade det från tingsrätten till verkställigheten överförts lagstridiga uppgifter om botens förvandlingsbarhet. JO ansåg att felet som skett vid tingsrätten var allvarligt, eftersom det lett till att förvandlingsstrafförfarandet inletts och slutligen till ett lagstridigt förvandlingsstraff. JO gav tingsdomaren en anmärkning för framtiden.

Därtill gav JO förslag om gottgörelse. Enligt JO hade det lagstridiga förfarandet i tingsrätten lett till att ärendet gått vidare till förvandlingsstrafförfarande och ända till påförande av förvandlingsstraff och på så sätt till lagstridig fara för frihetsberövande. Den klagande hade berättat om det slöseri med tid och det besvär samt den förvirring ärendet orsakat, när den klagande hade fått veta sig vara efterlyst enligt förvandlingsstrafförfarandet. JO sände sitt beslut till Statskontoret och bad detta avgöra ärendet utifrån lagen om statens skadeståndsverksamhet.

Vad gäller den tingsrätt som bestämt förvandlingsstraffet, konstaterade JO att det enligt den utredning som tingsrätten lämnat in, inte fanns möjlighet att kontrollera botens förvandlingsbarhet i de handlingar i förvandlingsstraffärendet som levererats åt tingsrätten.

Enligt de uppgifter JO:s kansli fått från Rättsregistercentralen är detta en normal situation. Förfarandet baserades helt på den uppgift om förvandlingsbarhet (”krysset”) som den domstol som bestämt bötesstraffet markerat i RITU-systemet. JO ansåg detta problematiskt. När standardvärdet för förvandlingsbarhet numera ändrats till negativt, kan systemet uppenbart inte längre enligt vad JO konstaterar orsaka rättsskyddsproblem.

JO delgav Rättsregistercentralen sitt beslut och bad Rättsregistercentralen göra en bedömning av om markeringarna och praxisen för bötesstraffets förvandlingsbarhet nu var tillräckligt pålitliga, med tanke på att den domstol som bestämmer bötesstraffet inte i normala fall har tillgång till uppgifter, med vilka den själv kan försäkra sig om botens förvandlingsbarhet (1546/2016*).

Statskontoret har den 15 augusti 2017 beslutat betala den klagande 40 euro som kompensation för kränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna.

Rättsregistercentralen meddelade om de slutledningsregler som gjorts i programmet för brottmålsdomar (RITU), med vilka man strävar efter att säkerställa att bötesstraff överförs till straffverkställighetssystemet med de rätta uppgifterna för förvandlingsbarhet.

KONSUMENTTVISTENÄMNDENS HANDLÄGGNINGSTIDER

Konsumenttvistenämndens långa handläggningstider togs upp i flera klagomål. JO konstaterade att konsumenttvistenämndens långa handläggningstider redan innan stiftandet av 17 a § i lagen om konsumenttvistenämnden som trädde i kraft den 9 januari 2016 lett till bl.a. JO:s ställningstaganden. JM hade haft kännedom såväl om dessa som om nämndens svåra arbetssituation, som pågått länge.

Enligt det nämnda lagrummet ska en rekommendation till avgörande av ärendet med motivering i regel ges 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.

JO konstaterade att trots de utvecklingsprojekt som gjorts och att resurserna ökat 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. Enligt JO:s uppfattning var antalet ärenden där tidsfristen överskreds inte ringa.

JO konstaterade att tidsfristen på 90 dagar varit gällande lagstiftning i över ett år och nio månader. JO kunde inte anse det godtagbart att konsumenttvistenämnden inte kunde uppfylla den i lag angivna tidsfristen.

Förutom att konsumenttvistenämndens rekommendation till avgörande ska ges inom de 90 dagar som anges i lagen, ska nämnden i handläggningen av ärendena enligt JO följa kravet på omgående behandling. Kravet gäller både handläggningen av ärenden i beredningsskedet och i beslutsfattandet för de tvistemål som nämnden anser vara invecklade och där nämnden enligt prövning förlängt tidsfristen på 90 dagar.

OA delgav JM och konsumenttvistenämnden sin uppfattning samt bad ministeriet meddela senast den 30 juni 2018 de åtgärder vid ministeriet och konsumenttvistenämnden som man vidtagit för att handläggningstiderna ska uppfylla det som anges i lag (4079/2017*).

4.2 Åklagarväsendet

Åklagarärenden avgjordes av BJO *Jussi Pajuoja* fram till den 30 september 2017. Efter det övertog BJO *Pasi Pölönen* åklagarärendena. Huvudföredragande var referendarierådet *Mikko Eteläpää*.

4.2.1 VERKSAMHETSMILJÖN

Åklagarväsendet består av Riksåklagarämbetet (RÅÄ) och av åklagarämbeten. Det finns 11 åklagarämbeten och utöver de huvudsakliga verksamhetsställena har dessa dessutom sammanlagt 23 lokala servicebyråer. Åklagarämbeten är självständiga enheter med resultatansvar; vart och ett av dessa bedriver resultatförhandlingar med RÅÄ om sin anslagstilldelning.

I justitieministeriets promemoria om organisationsförändringen av åklagarämbetet (28/2017) föreslås att åklagarämbetet organiseras som ett ämbetsverk. Landet delas in i fem åklagarområden som fungerar som ämbetsverkets avdelningar. Riksåklagarens kansli är ämbetsverkets centralenhet och tar i huvudsak hand om centralförvaltningsuppgifter samt särskilt utsedda åklagaruppgifter. Målet är att underlätta styrningen av åklagarverksamheten, gynna jämlika avgöranden på riksnivå och öka effekterna av statsförvaltningens resultatstyrning.

I sitt utlåtande för promemorian (4093/2017) konstaterade BJO att man under inspektionerna lagt märke till skillnader mellan olika åklagarämbeten gällande t.ex. i hur stor del av de fall som tas upp för åtalsprövning som leder till åtal eller i hur stor utsträckning man begränsar förundersökningen. Modellen med ett ämbetsverk kunde vara av betydelse både för de misstänkta och målsägandenas jämlikhet. I skrivandets stund har ingen regeringsproposition getts i frågan. Målet är att lagen om ärendet skulle träda i kraft hösten 2018.

4.2.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Merparten av klagomålen mot åklagare under verksamhetsåret gällde åtalsprövning, i första hand klagomål om att åtal inte väckts. Andra klagomål gällde att åklagare fattat beslut om begränsning av förundersökningar, åklagares inställning till begäran om fortsatt utredning samt fall där avgöranden blivit fördröjda. En del av klagomålen hade att göra med åklagarens åtgärder som förundersökningsledare i fall som gällt polisbrott.

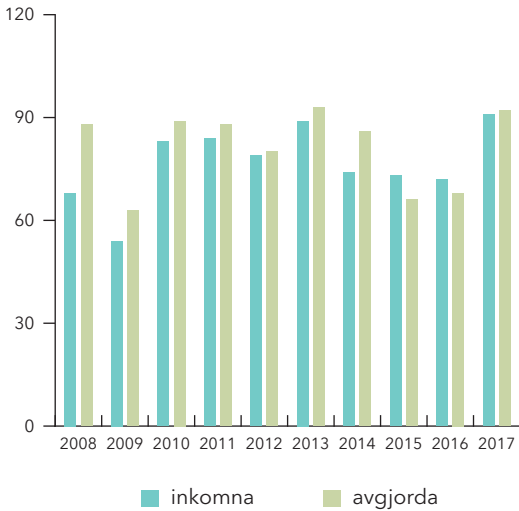
JO och riksåklagaren undviker att vidta överlappande övervakningsåtgärder och att undersöka samma ärenden. Klagomål överförs till riksåklagaren om de är av typen överklaganden och gäller åtalsprövning eller begränsning av förundersökning i ärenden där en enskild person är misstänkt. Riksåklagaren kan i sådana fall göra en ny åtalsprövning eller bestämma att en förundersökning görs, något som JO inte har behörighet att göra. Det förekom fyra sådana överföringar.

År 2017 inleddes 91 klagomål som gällde åklagare, och 92 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 kritiserats som polis- och domstolsärenden och avgörs också som sådana. Statistiken är därför närmast riktgivande.

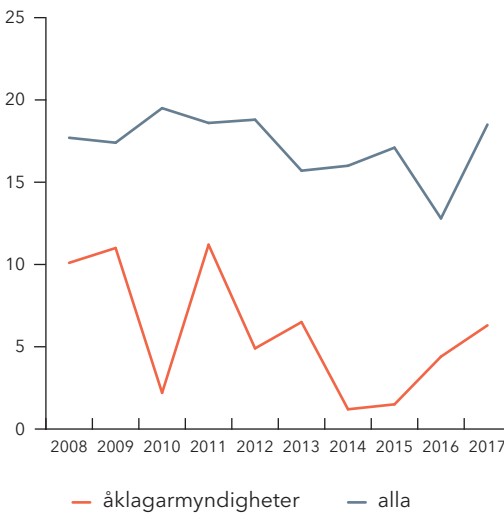
Sex fall ledde till åtgärder. Åtgärdsprocenten i fråga om åklagarväsendet ligger betydligt under kansliets genomsnitt.

4.2.3 INSPEKTIONER

Under berättelseåret granskades huvudkontoret i Esbo vid Västra Nylands åklagarämbete.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2008–2017



Åtgärdsprocent under åren 2008–2017

Under inspektionen diskuterade bl.a. åklagarens påföljdsställningstaganden i stämningsansökan och under huvudförhandlingen. De två tingsrätterna inom åklagarämbetets område förhåller sig till ställningspåföljdstagandena på olika sätt. En av tingsrätterna önskar att åklagaren endast tar ställning till straffarten medan den andra önskar ett exakt ställningstagande för dimensioneringen av straffet.

Det fanns ingenting i åtalsärendenas åldersstruktur eller åklagarnas listor med oavslutade fall som skulle förutsätta åtgärder av laglighetsövervakaren.

Bland de åklagarbeslut som lyftes fram under inspektionen tog BJO upp två beslut om begränsande av förundersökningen och tre beslut om åtalseftergift inom en brottshelhet för närmare granskning.

4.2.4 AVGÖRANDE

OM ÅTALSEFTERGIFT I ETT BROTT VARS ÅTALSRÄTT HAR PRESKRIBERATS

Med anledning av ovan nämnda inspektionen utreddes ett fall där beslut om åtalseftergift hade gjorts med motiveringarna inga bevis och ringa överträdelse, även om åtalsrätten för de misstänkta gärningarna verkade vara preskriberad vid tidpunkten då beslutet fattades.

BJO konstaterade det vara klart att man för ett ärende med preskriberad åtalsrätt inte borde utvärdera bevisen åtminstone på så vis att man skulle bedöma till vilken del det hade funnits bevis som stöder åtalsväckande i ärendet. Om det i ärendet inte är nödvändigt att utvärdera linjen mellan det misstänkta brottets vanliga och kvalificerade gärningssätt – dvs. om linjedragningen inte är av betydelse för hur åtalsrätten preskriberas – är den preskriberade åtalsrätten rätt motivering för beslutet.

Att motivera åtalseftergiften med ringa överträdelse i ett fall där åtalsrätten i ärendet har preskriberats är felaktigt. En sådan här behovsprövad åtalseftergift innehåller en tanke på att det i

fallet skulle föreligga sannolika skäl som stöder misstanken om skuld och att åtalsrätten i fallet inte skulle ha preskriberats (5353/2017).

BEGRÄNSNING AV FÖRUNDERSÖKNINGEN

Samma inspektion gav även upphov till en utredning av ett fall där förundersökningen begränsats. I fallet verkade det närmast vara frågan om en utvärdering av ifall förundersökningströskeln över-skrids än om att man skulle ha begränsat en redan påbörjad förundersökning. Bestämmelserna som gäller begränsning av förundersökning är inte tänkta att överföra sådana ärenden där undersökningens ledaren själv kan konstatera att förutsättningarna för förundersökning saknas till åklagaren.

BJO ansåg att man utifrån bestämmelserna om begränsning av förundersökning inte kan begränsa en förundersökning genom att het låta bli att förrätta den, utan att det alltid är frågan om en redan påbörjad förundersökning (5355/2017).

TID SOM ANVÄNDES FÖR ÅTALSPRÖVNINGEN AV MISSTÄNKT RATTFYLLERI

Åtalsprövningen i ett rattfylleriärende borde ha gjorts snabbare. Det misstänkta brottet inträffade i oktober 2014 då den klagande meddelades ett tillfälligt körförbud. Ärendet anlände för åtalsprövning i mars 2015 och åtalsprövningen var klar i mars 2016. I sin dom given i maj 2016 ansåg tingsrätten att körförbudet helt hade avtjänats.

På åklagarens lista över utförda arbeten hade ärendet syns med beteckningen ”narkotikabrott” (misstanken om detta hade även undersökts det aktuella förundersökningens protokoll) och det misstänkta rattfylleriet syntes inte. Att ärendet var brådskande på grund av körförbudet framgick heller inte på listan.

BJO ansåg att det redan då ärendet togs upp för åtalsprövning med rätt få åtgärder gått att reda ut hurdana misstänkta brott ärendet gällde och det faktum att den misstänkte hade meddelats ett tillfälligt körförbud.

Åklagaren bör säkerställa att det i ett ärende som tas upp för åtalsprövning inte snart föreligger ett hot om att åtalsrätten preskriberas. Detta förutsätter att åklagaren genast sätter sig in i ärendet så pass väl att det blir klart om det finns skäl att skynda på ärendet. I den här granskningen framkom även ett eventuellt tillfälligt körförbud då åklagaren kan uppskatta om åtalsprövningen ska påskyndas med anledning av detta (1200/4/16*).

DEN TOTALA LÄNGDEN PÅ HANTERINGEN AV ETT BROTTMÅL

Klaganden lämnade i maj 2012 in en begäran om utredning gällande sprängningsarbeten på grannfastigheten och byggandet av en vattenkanal på klagandens fastighet. Utifrån förundersökningen fattade åklagaren i juni 2013 beslut om åtalseftergift i fallet med besittningsintrång. Med anledning av klagandens begäran om omprövning gjorde RÅÅ en begäran om utredning hos polisen i oktober 2013 och bad dem undersöka om motparten i ärendet har gjort sig skyldig till sprängämnesbrott eller orsakande av fara. Förundersökningen om detta inleddes först i slutet av 2014.

Förundersökningen om misstänkt sprängämnesbrott och orsakande av fara stod klar i september 2015 och lämnades för åtalsprövning. I juni 2016 fattade häradsåklagaren beslut om åtalseftergift. Åtalsrätten i fallet preskriberades tre månader efter häradsåklagarens beslut.

BJO konstaterade att den tid som använde för den senare nämnda åtalsprövningen allmänt taget inte kunde anses vara för lång. Tiden ska dock utvärderas ur den utgångspunkten att det misstänkta brottet höll på att preskriberas och att inledningen av förundersökningen hade dröjt.

Dessutom är det åklagarens skyldighet att säkerställa att det finns tillräckligt med tid för parterna att bereda och väcka eget åtal. Tiden på tre månader kunde till viss del anses vara kort eftersom fallet var rätt ovanligt, arbetsdrygt och krävande till sitt innehåll. Åtalsprövningen borde ha prioriterats så att klaganden skulle ha haft mer tid för att överväga användningen av sin åtalsrätt (4384/2016).

4.3 Polisen

Laglighetsövervakningen av polisen hörde till BJO *Jussi Pajujoja* till och med den 30 september 2017 och därefter till BJO *Pasi Pölönen*. Referendarierådet *Juha Haapamäki* var huvudföredragande för polisärendena. Polisärenden föredrogs också av referendarierådet *Mikko Eteläpää*, äldre JO-sekreterarna *Kristian Holman*, *Minna Ketola* och *Matti Vartia*, JO-sekreterare *Juho Martikainen* och inspektör *Peter Fagerholm*.

4.3.1 VERKSAMHETSMILJÖN

Under de senaste åren har polisorganisationen reformerats från grunden. Det tredje skedet av reformen (PORA III) trädde i kraft från början av år 2014. I och med detta minskade antalet polisinställningar från tidigare 24 till elva. Dessutom har Åland sin egen polismyndighet. Utöver de elva huvudpolisstationerna finns nästan 100 polisstationer och även samservicepunkter. Polisstationerna varierar mycket både vad gäller bemanning och serviceutbud.

En stor förändring i samband med PORA III var också att Rörliga polisen avvecklades och dess personal övergick till den lokala polisen. Från och med början av 2016 övergick Skyddspolisen från att vara en enhet under Polisstyrelsen till att vara en enhet direkt under inrikesministeriet (IM).

Polisstyrelsen planerar, leder, utvecklar och övervakar polisinställningarnas och centralkriminalpolisens verksamhet. IM:s polisavdelning å sin sida sköter den strategiska planeringen av polisverksamheten, utvecklingen av lagstiftningen och ministeriets internationella samarbete.

Våren 2016 gav regeringen en redogörelse för den inre säkerheten (SRR 5/2016 rd). Enligt redogörelsen kommer antalet poliser under innevarande ramperiod att stabiliseras på en nivå av cirka

7 000 poliser. För närvarande finns det 7 200 poliser. Därutöver konstaterade man att eftersom polisverksamhetens prioriteringar är en fråga om värderingar och politikerna i sitt beslutsfattande bestämmer såväl polisens uppgifter som resurser, bör även prioriteringarna slås fast som ett led i det politiska beslutsfattandet.

Som en fortsättning på redogörelsen bekräftade statsrådet en strategi för den inre säkerheten i oktober 2017. Enligt den är den viktigaste utmaningen för den inre säkerheten den ökande och mångbottnade marginaliseringen. Om den nuvarande utvecklingen fortsätter kommer den ekonomiska välfärden att polariseras mellan olika befolkningsgrupper och områden. Olikvärdighet och marginalisering hör till de största bakgrundsfaktorerna bakom traditionella hot mot säkerheten, såsom brottslighet och risken för att bli offer för brottslighet.

På grund av terrorråden i Europa och kriserna i Europas närområden diskuterades polisens beredskap och huruvida polisens befogenheter är tillräckliga. Den inre och yttre säkerheten är ännu närmare förbundna med varandra. Polisen har också fått utreda nya typer av brott, såsom brott mot liv som begåtts i terroristiskt syfte, stödjande av terrorism och krigsbrott. Ett stort projekt med anknytning till dessa frågor, som också berör polisen, är totalreformen av underrättelselagstiftningen som redan har pågått i flera år (se s. 195).

År 2017 anlände i och för sig inte exceptionellt många nya asylsökande, men flyktingförläggningarna och återsändningarna av personer som fått negativt beslut höll alltså polisen sysselsatt. Även demonstrationer med anknytning till de asylsökande krävde tidvis en avsevärd polisinsats. I slutet av året drog Birkalands tingsrätt på Polisstyrelsen yrkande in två föreningars verksamhet eftersom verksamheten stred mot lag och god sed: domstolen ansåg bl.a. att verksamheten skymfar

och smutskastar invandrare och sprider hatretorik med invandrings- och rasblandningstema, som inte åtnjuter skydd för yttrandefriheten. Domen har inte vunnit laga kraft.

Liksom tidigare är diskuterades flera polisbrottsutredningar i offentligheten. Den allvarligaste av dem var att den tidigare chefen för enheten för narkotikabrott vid polisinrättningen i Helsingfors 2016 dömdes i hovrätten till tre års fängelse för bl.a. tjänstebrott och i ett separat fall i tingsrätten till 10 års fängelse för flera grova narkotikabrott. Hovrättens behandling i det sistnämnda ärendet fortsätter sommaren 2018. Åtal har också väckts mot honom och vissa andra poliser i ett ärende som gäller registrering av informationskällor.

Förtroendet för polisen är i varje fall stort: 96 % har stort eller mycket stort förtroende för polisen (polisbarometern 2016). Samtidigt ansåg emellertid 41 % det sannolikt eller mycket sannolikt att det förekommer korrupktion eller oetisk verksamhet vid polisen.

ALLMÄNNA UTVECKLINGSTRENDER

I flera år har den allmänna linjen varit att öka polisens och åklagarnas prövningsrätt när det gäller att bedöma vilka brottsmisstankar som ska undersökas samt att överföra beslutanderätten till dessa myndigheter i enklare fall. Avsikten är att rikta de knappa resurserna på ett ändamålsenligt sätt.

Strävan att nå detta i och för sig motiverade mål kan emellertid i praktiken leda till en försämring av det straffprocessuella systemets förutsägbarhet och jämlikheten när det gäller bemötandet av parterna i straffprocessen. Detta väcker t.ex. frågan vad man ska göra med brottmål som ur en vanlig medborgares synpunkt kan ha till och med en stor betydelse, men som polisen eller åklagaren beslutat att inte undersöka alls eller endast delvis eller om ändet inte kan skötas inom en rimlig tid.

Man har ständigt strävat efter att göra handläggningen av brottmål lättare och beslutanderätten har överförs från exempelvis domstolarna. En viktig lagändring för polisens del som trädde i kraft i december 2016 var reformen av bötesför-

farandet som innebär att det inte längre är åklagaren som fastsätter böter i vissa vanliga (ringa) brottmål, utan beslutsfattandet har överförs till polisen.

År 2017 fattades beslut om att utvidga bötesförfarandet. Det finns också planer på att förnya påföljdssystemet för ringa trafikförseelser så att det i stället för böter skulle finnas en ny, mångomfattande påföljdavgift inom vägtrafiken, nämligen en avgift för trafikförseelse. När förfarandena strömlinjeformas bör man ändå alltid se till att bevara rättsskyddet.

De senaste åren har polisens resurser i allmänhet diskuterats mycket i offentligheten. I princip är detta inte en laglighetsövervakningsfråga, men minskning av antalet poliser kan t.ex. leda till att hanteringstiderna blir längre och till att polistjänsternas kvalitet även i övrigt försämras vilket därmed äventyrar likvärdigheten eller i övrigt tillgodeendet av de grundläggande och de mänskliga rättigheterna. I särskilt glest befolkade trakter har man oroat sig för tillgången till polisservice.

Från polisens sida har man konstaterat att om antalet poliser ännu minskas kan den nuvarande nivån på verksamheten inte bibehållas. Redan nu har man varit tvungen att kraftigt prioritera utredningen av allvarigare brott och brådskande uttryckningar samt koncentrera resurserna till de största tätorterna enligt antalet uppdrag. Polisens resurser är avsevärt sämre i Finland jämfört med de övriga nordiska länderna.

Det har också förts en livlig diskussion om vad som över huvudtaget ska höra till polisens uppgifter. Ska t.ex. transport och förvaring av berusade skötas av någon annan än polisen? Inom ordningspolisens sektor sköter privata bevakningsföretag redan nu en allt större del av den verksamhet som tidigare sköttes av ordningspolisen. Det är dock viktigt att komma ihåg att en överföring av polisuppgifter till privata aktörer inte enbart handlar om ändamålsenlighet, utan också ska granskas ur grundlagssynpunkt.

Inom polisens tillståndsförvaltning har ärenden och tjänster flyttats till nätet. Vissa tjänster har också flyttats bort från polisen. Från och med början av 2016 beviljas körkortstillstånd och körkort samt vissa tilläggstillstånd som krävs av föra-

re av Trafiksäkerhetsverket Trafi (tjänsteleverantör är Ajovarma). Polisen har fortfarande rätt att meddela körförbud, övervaka körkortsinnehavares hälsotillstånd och körförmåga samt återkalla tillstånd. I början av 2017 överfördes alla utlänningsärenden, liksom alla uppehållstillståndsärenden, till Migrationsverket.

4.3.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

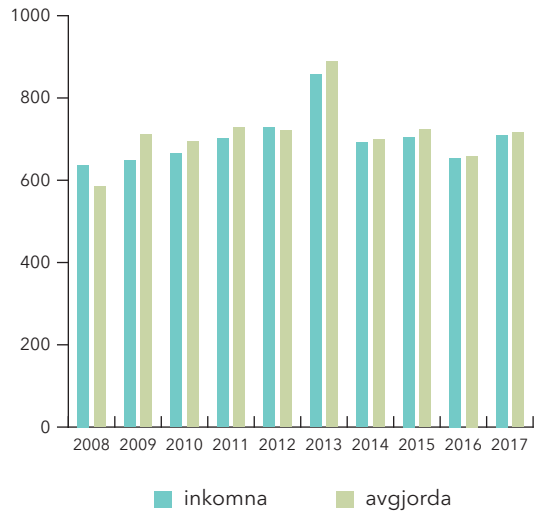
Klagomålen gällande polisen är en av de största klagomålsgrupperna. Klagomålen som gäller polisen avgörs bl.a. i samband med klagomål som statistiskt hänförs till åklagare, domstolar och utlänningsärenden. En betydande del av klagomålen i utlänningsärenden gäller just polisens förfarande (se avsnittet Utlänningsärenden s. 218).

De senaste åren har det kommit in ungefär 700 klagomål som berör polisen – bortsett från rekordåret 2013 då det kom in 858 klagomål. År 2017 inkom totalt 710 klagomål (föregående år 654) och 716 (659) klagomål avgjordes. Utöver klagomålen avgjordes elva egna initiativ som gällde polisen.

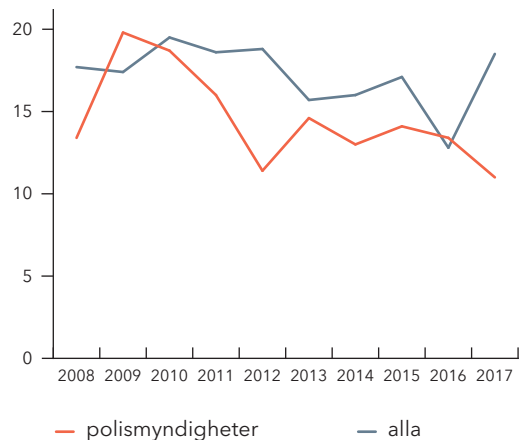
Också andra myndigheter än justitieombudsmannen behandlar klagomål som berör polisen. År 2017 fick justitiekanslersämbetet ta emot 384 klagomål som gällde polisen (329 året innan). En del av dessa klagomål överfördes till JO med stöd av lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman. Enligt uppgift från Polisstyrelsen gjordes 2017 sammanlagt 613 (550) klagomål till polisen som behandlades internt.

Av de klagomål som avgjordes av JO ledde 70 (81) till åtgärder liksom tio av de egna initiativen. På grund av det stora antalet avgöranden som ledde till åtgärder är det omöjligt att i denna berättelse referera eller över huvudtaget nämna alla.

Merparten av klagomålen mot polisen gäller förundersökning och användning av olika tvångsmedel. Klaganden anser ofta att förundersökningen varit bristfällig, kritiserar undersökningen för att den varit långsam eller anser att polisens beslut att inte göra någon förundersökning varit fel-



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2008–2017



Åtgärdsprocent under åren 2008–2017

aktigt. I fråga om tvångsmedel gäller klagomålen oftast husrannsakan och frihetsberövande av olika slag. Ibland handlar klagomålen om polisens uppförande.

En utbredd missuppfattning bland klagandena är att polisen alltid på begäran ska göra förundersökning eller att JO kan bestämma att förundersökning ska inledas. Förundersökning görs emellertid endast om det enligt polisens bedömning finns skäl att misstänka brott. JO kan för sin del bestämma att förundersökning ska göras endast i ärenden som omfattas av hans tillsynsbefogenhet, dvs. inte i sådana fall då den misstänkte är en privatperson.

Av antalet klagomål eller klagomålsavgöranden kan man emellertid inte dra några långtgående slutsatser om polisverksamheten. Man måste beakta att det varje dag vidtas tusentals polisiära åtgärder. Klagomålen gäller endast ett synnerligen litet urval av dessa.

Medborgarnas benägenhet att anföra klagomål påverkas sannolikt också av den uppmärksamhet som polisen får i massmedierna. Många av polisens åtgärder är dessutom av ett sådant slag att de inte kan överklagas. Därför kan laglighetsövervakarnas avgöranden få stor betydelse för polisens verksamhet, till åtskillnad från vad som är fallet inom sektorer där domstolsavgöranden och rättspraxis har en mer central ställning.

Påståenden om allvarliga oegentligheter inom polisen förekommer mycket sällan i klagomålen. Det verkar vara så att medborgarna gör brottsanmälan i fall som de uppfattar som flagranta, varefter åklagaren prövar huruvida en förundersökning ska genomföras. Detta är motiverat också ur laglighetsövervakningens synvinkel. Antalet anmälningar har minskat de senaste åren. År 2017 registrerades 681 brottsanmälningar där en polis påstods ha begått ett brott (802 året innan).

Merparten av anmälningarna mot polisen leder inte till förundersökning, eftersom att åklagaren som är undersökningsledare inte anser att det finns skäl att misstänka brott. Det finns tyvärr fortfarande ingen noggrann statistik över hur många och för vilken typ av brott poliser åtalas och slutligen döms. Den preliminära utredningen och samordningen av polisbrott har koncentrerats

till två åklagare vid Riksåklagarämbetet. Antingen behandlar de ärendena själva eller överför dem till någon av de cirka tio lokala åklagarna som fungerar som undersökningsledare.

Polisens interna laglighetsövervakning effektiviserades i och med PORA III då en enhet för juridiska frågor grundades vid varje polisinrättning i början av 2014. Huvudfokus för enhetens uppgifter är laglighetsövervakning, som i allmänhet sköts av två personer vid varje enhet. Vid Polisstyrelsen utfördes laglighetsövervakningen 2017 av sex personer. Polisens interna laglighetsövervakning har på många sätt en viktig position. Den finns mycket närmare den operativa verksamheten än vad exempelvis JO är. Också korrigerande åtgärder kan vid behov snabbt vidtas inom förvaltningen.

JO:s laglighetsövervakning omfattar specialområdena teletvångsmedel, täckoperationer samt myndigheternas övriga hemliga inhämtande av information. Dessa behandlas i ett särskilt avsnitt s. 185. Nödcentralernas verksamhet har också anknytning till polisen och behandlas nedan s. 172.

4.3.3 INSPEKTIONER

Inspektionerna utgör en viktig del av laglighetsövervakningen. I allmänhet anmäls inspektionerna på förhand – förutom inspektionerna vid polisfångelser som under de senaste åren i regel har utförts utan förhandsanmälan. Före inspektionen av en polisinrättning inhämtas skriftlig utredning om bl.a. gripanden och anhållanden, utredningar av ärenden som varit föremål för förundersökning under en längre tid och teletvångsmedel. I samband med inspektionen av en polisinrättning inspekteras ofta också den lokala åklagarmyndigheten. Sålunda erhålls bl.a. information om hur samarbetet mellan polisen och åklagarmyndigheten fungerar och bedömningar av polisverksamhetens kvalitet.

År 2017 inspekterades sammanlagt 14 enheter inom polisen (27 året innan). Ett centralt inspektionsobjekt var liksom tidigare år polisfångelserna,



En cell vid polisfängelset i Borgå.

i vilka det gjordes åtta inspektioner: Esbo, Borgå, Kouvola, Kotka, Vasa, Rovaniemi, Sodankylä och Ivalo. Justitieombudsmannen är det nationella besöksorgan som avses i det fakultativa protokollet till FN:s konvention mot tortyr (OPCAT). Besöksorganets uppgift är att genomföra kontroller på ställen där personer hålls frihetsberövade. Mer om OPCAT och inspektioner av polisfängelser s. 92. Även inspektioner (och egna initiativ) med anknytning till hemligt inhämtande av information behandlas separat s. 185.

En inspektion av en hel polisinspektion gjordes endast vid polisinspektionen i Västra Nyland i Esbo. Utöver det besökte BJO också Polisstyrelsen i december. Vid polisinspektionen i Helsingfors inspekterades enheten för juridiska frågor och man bekantade sig med verksamheten vid ledningscentralen.

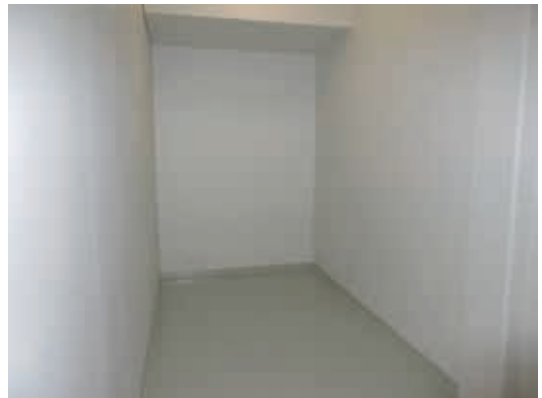
Vid polisinspektionen i Västra Nyland tog man bl.a. upp problem med anknytning till brottsutredning. Största delen av fallen utreds i den kortvariga utredningen. Utredningstiderna hade delvis blivit långa och detta hade man försökt åtgärda genom att sätta in mer resurser. På så sätt hade fall gått till åtalsprövning, vilket för sin del syntes i form av ökad arbetsbörda för åklagarna. Även de nya förundersöknings- och tvångsmedelslagarna har ökat undersökningsledningarnas belastning. BJO tog på eget initiativ hand om uppföljningen av vis-

sa förundersökningar som pågått en längre tid vid Raseborgs polisstation. Dessa kunde slutföras rätt snabbt och frågan föranledde inte några andra åtgärder (2144/2017).

Man var relativt nöjda med förbehandlingsenheten vid polisinspektionen och den fick också beröm av åklagarna. Samarbetet med åklagarna fungerar smidigt även i största allmänhet.

Vid polisinspektionen var man också nöjda med verksamheten vid enheten för juridiska frågor. Man hade bekantat sig med ett urval av polisinspektionens klagomålsavgöranden på förhand och hade inget att anmärka på dessa. Vid inspektionen diskuterades också de observationer som gjorts vid en tidigare inspektion av polisfängelset i Esbo.

Vid polisinspektionen i Helsingfors bekantade man sig med ledningscentralen och inspekterade enheten för juridiska frågor. Ledningscentralen sköter den allmänna ledarens uppgifter också i flera andra polisinspektioners ärenden under vardagsnätter – polisens andra ledningscentral finns i Uleåborg och sköter på motsvarande sätt allmänna ledningsuppgifter för hela Norra Finlands del. De jourhavande kommissariernas arbetsfält är alltså mycket vidsträckt och arbetstempot är högt. Vid ledningscentralen har man satsat speciellt mycket på kommunikation och bl.a. sociala medier. Det är viktigt att snabbt kunna åtgärda exempelvis felaktiga eller vilseledande rykten och nyheter.



En cell vid polisfängelset i Kotka.

Verksamheten vid enheten för juridiska frågor är omfattande. Utöver undersökning av klagomål och inspektioner ansvarar enheten också för bl.a. tillsynen över datasäkerheten, skadestandsärenden och tjänstemannarättsliga processer. Man hade på förhand bekantat sig med ett urval av polisrättnings avgöranden i klagomåls-, skadestands- och tjänstemannarättsliga ärenden. Det fanns inget att anmärka på i dessa.

Utöver enheten för juridiska frågor sköter polisrättnings verksamheter också sin tillsyn enligt sina egna planer för laglighetsövervakningen. Enheten ger juridisk rådgivning endast i begränsad omfattning; polisrättningen har en separat s.k. operativ jurist. Enligt polisrättningen borde polisorganisationens åsikt få större synlighet i undersökningen av misstänkta tjänstebrott, så att en misstänkt polis inte behöver försvara hela systemet, i synnerhet i situationer där den misstänkte har handlat enligt polisens vedertagna praxis.

Vid inspektionen hos Polisstyrelsen konstaterade polisens högsta ledning att nya fenomen, såsom cyberbrottslighet, hybridhot och s.k. ensamma vargar, har tagit plats parallellt med det traditionella polisarbetet. Nya typer av grupper som sysslar med organiserad brottslighet har också dykt upp i Finland och grupperna blir överlag större. Den inre och yttre säkerheten är i sin helhet allt närmare förbundna med varandra.

Man diskuterade också pågående lagstiftningsprojekt. Enligt den högsta ledningen är reformen av bestämmelserna om behandling av personuppgifter viktigare för polisen än den kommande underrättelseslagstiftningen.

För polisfängelsernas del konstaterades att Polisstyrelsen i november 2017 hade skickat ett brev till alla polisrättningar med en lista med 17 punkter som sammanställts utifrån justitieombudsmans kanslis iakttagelser i samband med inspektioner angående omständigheter som bör beaktas i polisens förvarsverksamhet. I brevet föreslogs åtgärder såsom utbildning i administrering av läkemedel, registrering med anknytning till förvaring och utdelning av läkemedel samt tryggnad av konfidentialiteten vid samtal och möten med biträde.

BJO ansåg det mycket positivt att Polisstyrelsen har börjat ta en aktivare roll i styrningen av polisfängelsernas verksamhet på riksnivå. De kortare förvaringstiderna i polisfängelset och de långa transportsträckorna som ändringen i häktningslagen medför utgör utmaningar.

Samarbetet med nödcentralerna konstaterades fungera riktigt smidigt. Ett problem är emellertid att polisens och Nödcentralsverkets åsikter om myndigheternas ansvarsfördelning inte överensstämmer i alla avseenden (se 5641/2/15* s. 172).

Vid inspektionen konstaterades att Polisstyrelsens laglighetsövervakning under 2017 liksom tidigare år hade granskat bl.a. alla polisrättningar och centralkriminalpolisen: deras egen kontrollverksamhet ansågs vara planerlig och etablerad. Prioriteringar hade inkluderat polisens verksamhet laglighetsövervakning i praktiken, användningen av och tillsynen över hemligt inhämtande av information, användningen av informationskällor, användningen av och tillsynen över register, verkställandet av reformen av bötesförfarandet, användningen av och tillsynen över beslut enligt tvångsmedelslagen samt rättsskyddet för frihetsberövade.

Man diskuterade också polisens etiska kanal. Det är polisförvaltningens interna anmälningskanal, där man vid behov anonymt kan anmäla all misstänkt verksamhet som strider mot polisförvaltningens interna regler eller oetisk verksamhet, som medför eller kan medföra risker eller skador för polisorganisationen eller dess rykte. Verksamheten är en del av polisens interna laglighetsövervakning och ett pilotprojekt inleddes i december 2017 vid centralkriminalpolisen och polisrättningen i Helsingfors. Beslut om en fortsättning fattas 2018.

4.3.4 EGNA INITIATIV

De fall som undersöktes på eget initiativ var förknippade med metoder för hemligt inhämtande av information (se s. 185) och i synnerhet med frihetsberövade personers rättigheter.

MYNDIGHETERNAS KOMMUNIKATION BRAST I HÄKTNINGSÄRENDET

Polisen grep en person som häktats i sin frånvaro och som hade efterlysts. Varken polisen eller verkställighetsenheten vid Brottsförhållningsmyndigheten, som hade ansvaret för verkställandet, anmälde verkställandet av häktningsyrkandet till tingsrätten. Därmed behandlades häktningsärendet inte i tingsrätten inom de i tvångsmedelslagen stadgade fyra dyggen från gripandet. Den gripne satt i Vanda fängelse i mer än fem månader innan situationen upptäcktes.

Enligt BJO finns brister i lagstiftningen, eftersom det inte finns några exakta bestämmelser i lagen vilken myndighet som ansvarar för anmälan till tingsrätten. Han ansåg det motiverat att ansvarsfördelningen bestäms mer exakt än idag.

Dessutom verkar det som om försummelsen delvis berodde på myndighetens bristfälliga anvisningar och kommunikation. BJO ansåg det vara klart att antingen polisen eller verkställighetsenheten vid Brottsförhållningsmyndigheten borde ha sett till att häktningen anmäls till tingsrätten utan dröjsmål.

BJO bad justitieministeriet (JM) meddela vilka åtgärder hans förslag till precisering av lagstiftningen har föranlett.

Avgörandet tog inte ställning till ett eventuellt gottgörande av frihetsberövandet, eftersom ärendet till den delen hade behandlats av statskontoret och det var möjligt att anhängiggöra ett tvistemål i domstol (1640/2016*).

JM meddelade i november 2017 att regleringen kommer att preciseras i samarbete med inrikesministeriet i samband med den förordningsändring som ändringarna i häktningslagen kräver. Avsikten är att göra anmälningsplikten till polisens uppgift.

POLISFÄNGELSETS BÄLTSSÄNG

Gällande lagstiftning tillåter inte bruk av bältesäng. BJO ansåg att bruket av bältesäng borde regleras på motsvarande sätt som fastspänning regleras i mentalvårdslagen, om man vill använda bältesäng. Även i detta fall bör man använda den

typ av säng med spännbälten som används inom den psykiatriska vården i stället för en sådan säng som fanns i polisfängelset i Esbo.

BJO ansåg över huvudtaget inte att bruket av bältesäng var befogat i polisfängelser och instämde i ställningstagandet av Europarådets kommitté för förhindrande av tortyr (CPT) om att bruket av bältesäng i polisfängelser borde upphöra. Därmed jämförbara åtgärder borde baseras endast på läkares bedömning och genomföras av hälso- och sjukvårdspersonal (2236/2016*).

Polisstyrelsen meddelade att man skickat ett brev till alla polisrättningar med anvisningar om att avbryta bruket av bältesäng i polisfängelserna. Polisrättningen i Västra Nyland hade redan dessförinnan upphört med bruket av bältesäng. Bältesängar används inte längre i polisfängelserna. Enligt inrikesministeriet kommer bältesängar enligt planerna inte heller i framtiden att höra till den utrustning som är avsedd för fastspänning.

AVSAKNAD AV SÄKERHETS BÄLTEN I POLISBILENS TRANSPORTUTRYMME

BJO konstaterade att bestämmelserna i och för sig möjliggör att polisbilens transportutrymme saknar säkerhetsbälten. Situationen är ändå inte tillfredsställande, eftersom en person som transporteras i bilen kan skadas vid olyckor och andra oförutsedda situationer i trafiken om säkerhetsbälten saknas. De personer som transporteras är också ofta oförmögna att ta hand om sig själva. Säkerhetsbälten används exempelvis i Sverige och Norge (2529/2/15*).

Polisstyrelsen meddelade att man i samband med nästa konkurrensutsättning 2018 kommer att planera transportutrymmet i de nya patrullbilarna av skåpbilsmodell så att det är möjligt att montera och använda säkerhetsbälten.

POLISFÄNGELSERNAS ORDNINGSTADGA

BJO utredde på eget initiativ ordningsstadgan i polisfängelserna vid polisrättningen i Östra Nyland. Han konstaterade bl.a. att man när ordnings-

stadgan gjordes upp till viss del inte hade beaktat om vilka omständigheter man kan reglera i ordningsstadgan. I ordningsstadgan ingick även bestämmelser som stred mot lagstiftningen. Dessutom hade man inte i tillräcklig utsträckning beaktat att ordningsstadgan är ett fristående regelverk och inte en sammanställning av bestämmelser. Frågan om vilka omständigheter man kan reglera i en ordningsstadga och vilka föreskrifter man kan meddela om dessa omständigheter är inte alltid entydig.

BJO ansåg det viktigt och motiverat att varje enskild polisinrättning inte försöker lösa problemen i fråga separat, utan att uppgörandet av ordningsstadgor i stället styrs på riksnivå (1154/2/16*).

Ärendet diskuterades vid inspektionen hos Polisstyrelsen. Polisstyrelsen kommer att ge anvisningar om innehåll i ordningsstadgan, när den uppdaterade lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen har fastställts.

4.3.5 FRIHETSBERÖVADE

Polisen kan på flera olika grunder ingripa i en människas personliga frihet. Polisen sköter förvaringen av personer som frihetsberövats av polisen, Tullen och Gränsbevakningsväsendet. Det finns drygt femtio polisfängelser.

Flest gripanden görs med stöd av polislagen, nästan 60 000 om året. Berusning är orsaken till de flesta av dessa gripanden. Den näst största gruppen är brottsmisstänkta: under 2016 greps nästan 24 000 personer, av vilka 9 500 anhölls och 2 300 häktades. I polisfängelser förvaras också ibland personer som tagits i förvar med stöd av utlänningslagen. Frihetsberövandets längd varierar beroende på grunden, från några timmar till flera månader.

Utöver justitieombudsmannen har även internationella tillsynsorgan i flera sammanhang kritiserat i synnerhet förvaringen av häktade i polisens lokaler som inte lämpar sig för längre vistelse. De senaste åren har antalet häktade som förvaras i polisens lokaler dagligen varit under hundra.

Häktningslagen ändrades 2017 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. Dessutom kompletterades bestämmelserna om alternativ till häktning i tvångsmedelslagen genom att till lagen foga bestämmelser om förstärkt reseförbud och häktningsarrest.

Trots att klagomålen där man ifrågasätter lagligheten för ett frihetsberövande inte är få, har utredningarna visat att det oftast har funnits tillräckliga grunder för polisens åtgärder. Detta är ändå inte alltid fallet.

Den klagande hade förts från hälsovårdscentralen till polisinrättningen på grund av en efterlysning som inte återkallats. Det ärende som efterlysningen avsåg hade utretts flera år tidigare. På BJO:s framställning betalade polisinrättningen den klagande 150 euro i gottgörelse (3526/2016). I fallet 4346/2016 hade man gripit ett vittne som beviljats immunitet. Visserligen fanns det också en efterlysning med stöd av mentalvårdslagen för vittnet, så gripandet kunde motiveras med denna.

I två fall hade grunderna för gripandet registrerats bristfälligt; vid närmare utredning av ärendet framgick att gripandena faktiskt var motiverade (3068/2016 och 940/2017).

I två avgöranden kritiserades polisen för att man under en demonstration på grund av ett informationsavbrott hade placerat två gripna som representerade motsatta sidor i demonstrationen i samma polisbil, vilket hade lett till misshandel (6518 och 6321/2016*).

En frihetsberövad person ska informeras om sina rättigheter och om förhållandena i förvaringslokalen. Det ansågs inte tillräckligt att en 16-åring som gripits mitt i natten (och senare häktats) vid gripandet hade informerats om dricksvattenfontänens, anropsknappens och toaletts funktion samt fått en sjuksidig blankett med information om en frihetsberövad persons rättigheter. För ett barn, som för nästa gången tas in i polisfängelset borde dessa frågor utredas också muntligt nästa dag för att säkerställa att barnet förstår informationen (1595/2017).

Information som personalen ger på eget initiativ betonades också i fallet 4549/2016. I synnerhet i fråga om unga personer är det viktigt att ta reda på om de vill att deras anhöriga informeras om tagandet i förvar (4337/2016).

Kritik framfördes också angående att den klagande hade fått vänta möjligtvis hela två dagar på att få ringa sitt biträde (3312/2016).

4.3.6 HUSRANNSAKAN

Husrannsakan är ett allmänt använt tvångsmedel, t.ex. 2016 genomfördes 11 500. 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 brådska fall, av tingsrätten (särskild husrannsakan).

Personen hos vilken husrannsakan genomförts kan yrka att tingsrätten ska avgöra om det har funnits förutsättningar för husrannsakan och om husrannsakan har genomförts lagenligt. Efter denna lagändring som trädde i kraft för några år sedan har JO inte undersökt klagomål om husrannsakan, om den klagande ännu haft möjlighet att föra ärendet till domstolsprövning. En stor del av klagomålen över husrannsakan är sådana fall.

Emellertid kvarstår fortfarande ärenden angående husrannsakan att avgöras även av JO. I den mån som dessa föranleder kritik under de senaste åren är det oftare fråga om själva förfaringssättet än om att det inte funnits förutsättningar för åtgärden. Under berättelseåret fanns mindre än tidigare att anmärka på i husrannsakingarna. Det är möjligt att detta beror på att ärendena har styrts till tingsrätterna.

En husrannsakan hade gjorts i de klagandes sommarbostad. Tre dagar senare gjordes en teknisk brottsplatsundersökning i bostaden och bl.a. en inspelningsapparat från bevakningsutrustningen beslagtogs. BJO konstaterade att även det senare besöket hade varit en husrannsakan som borde

ha följt bestämmelserna för en sådan, bl.a. borde man ha fattat ett skriftligt beslut och gjort upp ett protokoll (5596/2016).

Hemfrid var ämnet också i samband med spaningen efter en sjuk äldre person som lämnat sitt hem. Polisen knackade på hos grannarna för att höra sig för om eventuella observationer. När den klagande inte ”öppnade dörren ordentligt” och uppträdde ”polisfientligt”, beslöt konstapeln att inspektera bostaden. Det var i och för sig motiverat att anta att den äldre personen i fråga var i behov av hjälp, om personen befann sig utomhus i kylan.

Däremot hade inga konkreta omständigheter framlagts som skulle ha satt den klagandes bostad i samband med den försvunna personen. Det var i och för sig motiverat att be den klagande om eventuell information om den försvunna personen, men polisens motiveringar var inte tillräckliga för att ingripa i hemfriden genom att tränga in i bostaden mot innehavarens vilja. Dessutom var situationen inte så akut att konstapeln inte haft tid att kontakta befälet. Inspektionen av bostaden hade inte heller registrerats i något protokoll eller antecknats i någon annan handling (933/4/16).

Det kan också nämnas att Statskontoret under 2017 avgjorde BJO:s framställningar om gottgörelse för obefogad husrannsakan i två tidigare avgöranden av klagomål (877* och 2773/4/15*). Statskontoret betalade de boende 500 euro per husrannsakan som rimlig gottgörelse för kränkning av hemfriden och integriteten. Det följer hovrättens praxis i ärenden som har slutat i domstolsförfarande.

4.3.7 FÖRFARANDE VID FÖRUNDESRÖKNING

I klagomålen om förundersökning finns det flera återkommande teman, i synnerhet användningen av tvångsmedel, förundersökningsbeslut och förundersökningens omfattning och varaktighet. Det är uppenbart att kvaliteten på förundersökningsbesluten och längden på förundersökningarna i

stor utsträckning påverkas av polisens begränsade resurser. Det finns inte mycket tid att lägga på ett enskilt beslut. Likaså bör polisen prioritera vissa förundersökningar, varpå en del av dem beklagligt nog försenas.

Den vanligaste anledningen till klagomål har sedan gammalt varit polisens – eller åklagarens på framställning av polisen – beslut om att inte göra en förundersökning och i dessa finns också hela tiden något att kritisera. Under 2017 framkom ett tiotal fall där motiveringarna till förundersökningsbeslut var bristfälliga eller otydliga.

I vissa av fallen hade förundersökningen avbrutits, trots att det varit relativt lätt att göra ytterligare utredningar. Av beslutet framgick inte heller alltid om det var frågan om att inte göra en förundersökning, att avbryta eller lägga ner en förundersökning. I den nya förundersökningslagen understryks skyldigheten att motivera beslut som gäller förundersökning.

Oftast var utgången i beslutet i och för sig riktig trots att motiveringarna var bristfälliga, men i två fall beslöt polisinrättningen att inleda en förundersökning på grund av klagomålet.

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. Det var fallet i en situation där anmälaren ansåg att en polis hade gjort sig skyldig till bl.a. stöld. BJO konstaterade att det handlade om ett fullständigt lagenligt beslag, men att varken det eller kriminalkommisariens åsikt om att en anmälan saknade grund hade någon betydelse med tanke på behörighetsfrågan (6694/2016).

I ett annat fall borde en kriminalöverkonstapel, efter att ha registrerat en anmälan angående en polis, ha överfört ärendet till Riksåklagarämbetet, i enlighet med anvisningarna som gäller alla brottsmisstankar som riktas mot polisen. Fel polisman hade också registrerats som beslutsfattare (968/4/16).

I klagomålen kritiserar ofta också långa förundersökningstider. Enligt lagen ska förundersökning göras utan onödigt dröjsmål. Långa förundersökningstider är problematiska inte endast för par-

ter i enskilda mål och med tanke på resultatet av förundersökningen, utan även för hela det straffrättsliga systemets funktion och trovärdighet.

Det kan vara en utredare, undersökningsledaren eller någon ännu högre instans som bär ansvaret för att förundersökningar dröjer. Den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) har gett finska staten flera fällande domar i ärenden som gällt rättegångens längd. Ur Europadomstolens synvinkel utgör förundersökningen en del av rättegången vid bedömningen av den sammanlagda handläggningstid som brottmålen tagit i anspråk.

I sex fall ansågs förundersökningen på ett eller annat sätt klandervärd ha dragit ut på tiden. Såsom beskrivs ovan kom problemet dessutom fram vid inspektionen av polisinrättningen i Västra Nyland. Fördröjningarna var i allmänhet inte särskilt flagranta och berodde snarare på stor arbetsbörda än försummelse som kan tillräknas en enskild tjänsteman. En absolut tidsgräns för slutförandet av en förundersökning är att åtalsrätten preskriberas.

FÖRUNDERSÖKNINGEN I MINISTERNS MISSTÄNKTA BROTTMÅL FÖRDRÖJS UTAN BERÄTTIGAD ANLEDNING

BJO kritiserade polisinrättningen i Helsingfors för utredningen av dåvarande social- och hälsovårdsminister Hanna Mäntyläs misstänkta bedrägeri. Förhöret i Lapplands polisinrättnings begäran om handräckning sköttes så sent vid polisinrättningen i Helsingfors att man inte hann utföra åtalsprövning innan åtalsrätten preskriberades. Detta trots att man hade ringt polisinrättningen i Helsingfors i förväg angående begäran om handräckning.

Dröjsmålet vid Helsingfors polisinrättning berodde delvis på att polisen lät den brottsmisstänkta och hans biträde sköta saken enligt deras egen tidtabell. Dessutom var utredaren av handräckningsärendet på semester i två veckor.

BJO ansåg att risken för att brottet som är under utredning preskriberas är en omständighet som ska beaktas vid organiseringen av utredningen. Utredarens semester är inte ett godtagbart skäl när man bedömer grundat dröjsmål av för-

undersökningen. Utredningen borde ha ordnats så att ärendet sköts av någon annan under utredarens semester (1065/4/16*).

4.3.8 INFORMATION OCH OFFENTLIGHETSLAGEN

Offentlighetsfrågor är ofta problematiska. Polisen blir dagligen tvungen att ta ställning till frågor som berör offentligheten, ibland med mycket kort betänketid. Självfallet får information inte ges ut i sekretessbelagda ärenden. Exempelvis är uppgifter om förundersökning som utgångspunkt, men inte utan undantag, sekretessbelagda innan en eventuell rättegång inleds. Å andra sidan krävs också att polisen är så öppen och aktiv som möjligt i sin informationsförmedling.

Dessa krav accentueras av informationsflödets ökade volym och det allt snabbare tempot: information krävs i realtid och massmedierna kan redan ha fått mycket information via andra kanaler. Alla uppgifter oavsett om de stämmer eller inte kan spridas mycket snabbt t.ex. i sociala medier.

I varje enskilt fall bör man noggrant överväga vilken information som lämnas ut. BJO ansåg att den information som undersökningsledaren lämnat var onödigt detaljerad med tanke på ärendet som utreddes och de lokala förhållandena (liten ort). Med tanke på den misstänktes identitet var det problematiskt att man lämnat ut uppgifter om att polisen undersökte en eldsvåda som grovt bedrägeri och att en person var misstänkt. Den klagande var ägaren till det bolag som ägde byggnaden i fråga (2138/2017).

Även ett fall som gällde olaglig granskning av patientuppgifter handlade om onödigt avslöjande av en misstänkt persons identitet. Polisen skickade ett brev till cirka 300 målsägande för att få information om deras krav i ärendet. Den misstänktes namn framgick av brevet. I det skedet hade den misstänkte ännu inte hörts. Några av målsägandena hade lagt ut den misstänktes namn på Facebook.

I utredningarna som polisen lämnat framgick inga omständigheter som skulle ha gjort det nödvändigt att avslöja av den misstänktes namn i brevet till de målsägande. I och för sig hade man på begäran kunnat lämna ut informationen till de målsägande med stöd av partsoffentligheten. I vilket fall som helst borde en anteckning om sekretess ha gjorts i breven till de målsägande som påminnelse om skyldigheten att iaktta sekretess (4001/2017).

De anhöriga hade inte informerats om ett dödsfall på grund av ett informationsavbrott. De anhöriga fick information om händelsen först tre veckor senare av socialmyndigheterna (5186/2017*).

Liksom tidigare år framkom ett halvdussin fall där polismyndigheterna inte hade handlat i enlighet med offentlighetslagen vid besvarandet av begäran om handlingar. Begäran om handlingar hade inte besvarats inom den tidsfrist som fastställs i lagen eller begäran hade fått avslag utan att man meddelat att ärendet kan föras till myndighet för avgörande så att man kan få ett överklagbart beslut.

Offentlighetslagstiftningens mångtydighet framgick av ett fall där polisen vägrade att ge en reporter ett förundersökningsprotokoll som ännu inte betraktades som offentligt, när huvudförhandlingen i tingsrätten blivit inställd. Reportern hade dock fått stämningsansökan i ärendet från tingsrätten.

Fallet handlade om huruvida ärendet tagits upp vid "sammanträde/muntlig förhandling", när huvudförhandlingen blivit inställd och skjutits upp till en senare tidpunkt. Godtagbara grunder kan läggas fram som motivering för båda lösningarna. Ärendet var *de facto* så mångtydigt att varken polisens eller tingsrättens handlande kunde kritiseras (6171/2016*). Man beslöt att på eget initiativ utreda frågan mera allmänt (3107/2017).

I några fall hade polisen inte besvarat förfrågningar inom en rimlig tid. I det allvarligaste fallet framkom att en polisinsättning hade använt en e-postadress som saknade en utsedd ansvarig användare. På e-postkontot hade under några år

samlats 673 meddelande som inte besvarats. Det handlade uppenbarligen om ett informationsavbrott i samband med organisationsreformerna.

Polisstyrelsen kontrollerade saken också vid de övriga polisinrättningarna och man hittade några e-postadresser för vilka inte hade utsetts någon användare (509/2/13).

Ärenden som gäller polisen behandlas också i avsnitten Hemligt inhämtande av information s. 185 och Språkärenden s. 302.

4.3.9 NÖDCENTRALER

Nödcentralverket har en nära anknytning till polisens verksamhet. Nödcentralverket producerar nödcentraltjänster för hela Finland utom Åland. Nödcentralerna tar emot nödmeddelanden som rör räddnings- och polisväsendet samt social- och hälsovårdssektorn samt övriga meddelanden som rör säkerheten för människor, miljö och egendom och förmedlar dem vidare till olika hjälpande myndigheter och samarbetspartner.

Nödcentralverkets stabsuppgifter sköts av centralförvaltningen i Björneborg. Nödcentralverksamheten är koncentrerad till sex nödcentraler som finns i Björneborg, Kervo, Kuopio, Uleåborg, Vasa och Åbo.

Ibruktagandet av det nya nödcentraldatasystemet (ERICA) har åter skjutits upp, men tanken är att ta systemet i bruk under 2018. Fram tills nu har varje nödcentral haft en egen datasystemhelt. Syftet med reformen är att åstadkomma ett nationellt system som används gemensamt av alla aktörer som deltar i nödcentralverksamhet.

Under året avgjordes sammanlagt 13 klagomål och egna initiativ som gällde nödcentralverket och nödcentraler.

Klagomålen om nödcentralen gäller vanligtvis operatörernas bedömningar om hur brådskande i synnerhet sjuktransporter är, operatörernas uppförande under nödsamtalet och att uppdragen inte förmedlas.

Vanligtvis finns det tillgång till en grundlig utredning i samband med klagomålen om operatörernas uppförande eftersom alla samtal bandas. Det är uppenbart att operatörernas medvetenhet om bandningen förbättrar kvaliteten på betjäningen.

Vid den tillställning som ordnades vid JO:s kansli i oktober 2016 om olika kommunikationsmetoder och hjälpmedel för personer med funktionsnedsättning kritiserade Finlands Dövas Förbunds representant att nödcentralerna inte har ett enhetligt telefonnummer dit man kan skicka nödtextmeddelanden. Till skillnad från det allmänna nödnumret 112 har varje nödcentral sitt eget nummer för nödtextmeddelanden.

BJO utredde på eget initiativ hur nödtextmeddelandetjänsten kommer att ordnas i det nya ERICA-systemet.

I sin utredning angav nödcentralverket att det ovan nämnda ERICA-nödcentraldatasystemet kommer att få en s.k. 112SMS-nödtextmeddelandetjänst. Den här tjänsten fungerar med kortnumret 112. Även om det nya nödcentraldatasystemet inte togs i bruk under 2017 kunde den riksomfattande nödtextmeddelandetjänsten börja användas från den 1 december 2017. Tjänsten förutsätter förhandsregistrering. Ärendet föranledde inte vidare åtgärder (4942/2016).

I Helsingin Sanomat publicerades den 10 december 2015 en insändare med rubriken "Lapsen hättään ei vastattu" (ung. "Inget svar på barnets nöd"). Skribenten berättade sig ha utträttat ärenden på ett lopptorg för barnkläder i Helsingfors och där stött på en kraftigt berusad mamma som var där tillsammans med ett litet barn. Enligt skribenten var mamman mycket aggressiv och hotade de övriga kunderna och sitt barn på ett skrämmande sätt.

Skribenten berättade sig tillsammans med flera andra personer ha ringt till nödcentralen, som dock inte tog situationen på allvar. Det kom ingen hjälp och enligt skribenten hann mamman fortsätta till Vasaskvären eller Piritori. Skribenten frågade vad som borde ha hänt för att hjälpen skulle ha kommit i tid.

BJO undersökte på eget initiativ nödcentralsverkets, polisens och socialväsandets förfarande i fallet och på allmän nivå.

I sitt beslut konstaterade BJO att de inkomna utredningarna visade att nödcentralsverket och polisförvaltningen inte till alla delar har en gemensam syn på när ansvaret för uppdragen övergår från nödcentralsverket till polisen. Dessutom rådde det oklarheter kring vilken myndighet som ska ta hand om den ömsesidiga prioriteringen av uppdrag i samma prioritetsklass.

Enligt BJO övergår ansvaret för uppdragen från Nödcentralsverket till polisen först efter kvittering. En faktisk överföring av ansvaret förutsätter att uppgifterna om uppdraget i verkligheten förmedlas och den behöriga myndigheten meddelar sig tagit emot uppdraget. Överföringen av ansvaret får inte förbli oklart och ska i efterhand kunna konstateras i nödcentralsdatasystemet.

Enligt BJO ska nödcentralsoperatören i första hand fatta beslut om prioriteringen av uppdrag enligt de anvisningar myndigheterna givit. Om myndighetsanvisningarna inte ger något entydigt svar kan nödcentralsoperatören även använda eget övervägande. Vid oklara fall kan nödcentralsoperatören be om polisens allmänna ledares eller fältchefs ställningstagande.

BJO konstaterade att samarbetet mellan myndigheterna är av central betydelse i produktionen av nödcentralstjänster. BJO ansåg det till viss grad vara oroväckande att de centrala ansvarsfrågorna om uppdragens ansvar och prioriteringar mellan nödcentralsverket och polisen åtminstone enligt den införskaffade utredningen är något oklara än i dag (5641/2/15*).

Med anledning av beslutet meddelade inrikesministeriet att största delen av de ställningstaganden som angavs i BJO:s avgöranden har beaktats i Polisstyrelsens granskade anvisningar. Polisstyrelsen och nödcentralsverket verkar dock alltså ha en olik syn på hur ett uppdrag som står i kö kan bli ett förmedlat uppdrag och hur anvisningarna till dessa delar borde granskas.

Dessutom anser nödcentralverket utgångsmässigt det vara svårt att förverkliga en situation där nödcentraloperatören ska göra en prioritetsbedömning för att prioritera uppdrag med samma prioritetsklass. Genomförandet av de åtgärder anvisningarna kräver pågår ännu.

4.3.10 RÄDDNINGSVÄSENDET

Klagomål som hänför sig till räddningsväsendet gäller vanligen uppdrag inom den prehospitala akutsjukvården 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.

4.4 Försvaret och gränsbevakningen

Justitieombudsmannen ska särskilt ge akt på hur beväringar och andra som fullgör militärtjänst samt krishanteringspersonalen behandlas samt inspektera försvarsmaktens olika enheter. Enligt lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern och justitieombudsmannen ingår ärenden som gäller försvarsmakten, gränsbevakningsväsendet, krishanteringspersonalen som avses i lagen om militär krishantering samt militära rättegångar i justitieombudsmannens uppgifter.

Försvaret och gränsbevakningen övervakades av BJO *Maija Sakslin*. Huvudföredragande inom detta sakområde var äldre JO-sekreterare *Kristian Holman*.

4.4.1 VERKSAMHETSMILJÖN

Till försvarsmaktens uppgifter hör enligt lagen om försvarsmakten det militära försvaret av Finland, stödande av andra myndigheter och deltagande i internationell militär krishantering och i militära uppdrag i annan internationell krishantering. I lagen om försvarsmakten infördes genom en lag som trädde i kraft i juli 2017 en ny huvuduppgift som gäller deltagande i internationellt bistånd. I och med lagändringen har försvarsmakten nu fyra lagstadgade huvuduppgifter.

Försvarsmakten har tidigare kunnat ge bistånd endast som stöd för en annan finländsk myndighet och biståndet har kunnat utgöras av t.ex. specialutrustning och specialmateriel eller experthjälp. I och med den nya lagstiftningen kan biståndet i fortsättningen även gälla situationer som omfattar betydande militära resurser eller användning av maktmedel. Beslutsfattandet om sådana situationer är ändå mycket noggrant reglerat och i det deltar alla de högsta statsorganen.

Lagen om försvarsmakten ändrades i april 2017 så att försvarsmakten har möjlighet att garantera säkerheten för anställda vid försvarsmakten eller för personer som hör till en främmande stats militära ledning eller representerar en internationell organisation och är försvarsmaktens gäster, när dessa behöver särskilt skydd eller garantera immuniteten vid transport av försvarsmaktens särskilda tillgångar på allmänna platser utanför försvarsmaktens egna områden.

Tidigare fick försvarsmakten sköta sådana säkerhetsuppdrag endast inom sitt eget område, medan säkerhetsuppdrag utanför försvarsmaktens områden inte kunde utföras utan att polisen särskilt begärde handräckning.

Territorialövervakningslagen ändrades i juli 2017 så att den även omfattar situationer där Finlands territoriella integritet kränks av militära styrkor utan beteckningar. Med militär styrka utan beteckningar avses i lagen en grupp som är jämförbar med militära avdelningar och agerar för en främmande stats räkning eller med en främmande stats samtycke, som är militärt organiserad, utrustad eller beväpnad, och vars statliga ursprung inte kan identifieras.

I Statsrådets försvarspolitiska redogörelse till riksdagen konstateras det att Finlands militära verksamhetsmiljö har förändrats. Tiden för förvarning vid militära kriser har blivit kortare och tröskeln för att ta till maktmedel har sänkts. Beredskapen har blivit allt viktigare. Försvarsmakten har inlett beredskapsenhetsutbildning för beväringar och bildat beredskapsenheter med omedelbar beredskap i arméns truppförband.

Den förändrade verksamhetsmiljön framhäver också bl.a. spaningskapacitet och cyberförsvarsförmåga. Ett av de viktigaste pågående lagstiftningsprojekten är beredningen av lagen om militär underrättelseverksamhet. Syftet med propositionen om militär underrättelseverksamhet

är att uppdatera den lagstiftning som gäller försvarsmaktens underrättelseverksamhet samt att uppfylla de krav som följer av grundlagen och internationella förpliktelser som binder Finland. Avsikten är att regeringens proposition ska överlämnas till riksdagen i början av 2018.

Gränsbevakningsväsendet sköter om landets försvar i samarbete med försvarsmakten. Gränsbevakning är samtidigt övervakning av Finlands territoriella integritet. Gränsbevakningsväsendet utbildar värnpliktiga i två gränsjägarkompanier och vid Gräns- och sjöbevakningsskolan. I gränsbevakningsväsendets arbete prioriteras ändå gränsbevakningen och brottsbekämpningen.

I början av december 2017 antog riksdagen en lag om brottsbekämpning inom gränsbevakningsväsendet. Till den nya lagen överfördes de bestämmelser om brottsbekämpning inom gränsbevakningsväsendet som för närvarande ingår i gränsbevakningslagen. Lagen förtydligar bestämmelserna om brottsbekämpning inom gränsbevakningsväsendet. Gränsbevakningsväsendets befogenheter inom brottsbekämpningen förändrades inte nämnvärt.

Såväl inom försvarsmaktens som inom gränsbevakningsväsendets förvaltningsområde pågår lagstiftningsprojekt om eventuella lagändringar som anses vara nödvändiga för att förbättra den nationella säkerheten vid utnämningen till militära tjänster. Det är snarast frågan om att det framöver till militära tjänster ska gå att utnämna endast sådana finländska medborgare som inte har medborgarskap i något annat land.

På försvarsmaktens och gränsbevakningsväsendets förvaltningsområden pågår också lagberedning för att ingripa i användningen av obemannade luftfartyg och modellplan. Det har noterats att det ökande antalet sådana farkoster och omöjligheten att nå dem som styr dem har medfört större säkerhetshot, och de kan användas exempelvis för spaning på myndighetsverksamhet eller för kriminell verksamhet.

Enligt uppgifter i december 2017 deltog Finland i 11 militära krishanterings- eller observationsoperationer. Finlands största trupp i krishanteringsoperationer finns i FN:s UNIFIL-operation i Libanon. Därtill har Finland deltagit aktivt i Na-

to-operationen Resolute Support i Afghanistan och sedan 2015 i utbildningsoperationen för den internationella koalitionen mot IS i Irak.

4.4.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

I JO:s laglighetsövervakning av försvarsmakten och gränsbevakningsväsendet har fokus av tradition legat på att följa med tjänstgöringsförhållandena för beväringar. Det beror på att JO enligt lagen om riksdagens justitieombudsman särskilt ska ge akt på hur beväringar behandlas.

Beväringstjänst utförs av cirka 20 000 män per år. I genomsnitt 500 kvinnor utför frivillig militärtjänst. Förhållandena i truppförbanden avviker på många sätt från det civila livet. Försvarsmakten och gränsbevakningsväsendet förväntas ha beredskap och förmåga att handla även under svåra omständigheter. Dessa krav förutsätter samhälls-avvikande arbetsmodeller med klart fastställda befälsrelationer och hörsamhetsskyldigheter.

Under dessa omständigheter är det viktigt att värna särskilt om beväringarnas rättigheter och tjänstgöringssäkerhet. Även om de många nya uppgifter som försvarsmakten fått och planeras få inte till alla delar gäller beväringarna, som inte heller har någon betydande roll i dessa uppgifter, utförs beväringstjänsten ändå av största delen av männen i varje årskull, och indirekt påverkar den även många andra personers liv.

Inspektionerna på garnisonerna är i praktiken det viktigaste sättet att få aktuell information om hur beväringarna behandlas samt att påverka så att förhållandena för dem som utför militärtjänst förbättras. I samband med inspektionerna har det även framgått att beväringsskommittéerna spelar en viktig roll för utvecklandet av tjänstgöringsförhållandena. Representanter för beväringsskommittéerna har i flera fall påtalat missförhållanden som annars inte skulle ha kommit till JO:s kännedom.

I samband med inspektionerna görs även en regelbunden inspektion av beväringarnas inkvartering då JO diskuterar med närvarande beväringar och bekantar sig med deras inkvarteringsförhål-



Vid soldathemmet kan beväringarna spendera sin fritid och träffa vänner och familj. Vid soldathemmets eget bageri bakar man t.ex. munkar varje vardag.

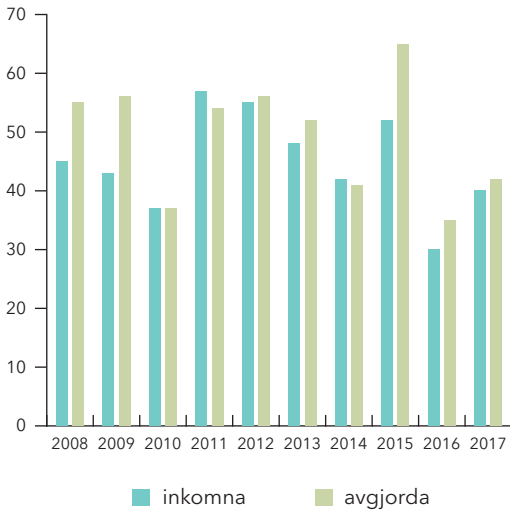
landen. Samtalen är då naturligare än i samband med JO:s vanliga mottagning i garnisonens soldathem. Vid inspektionerna har JO också diskuterat med läkare, präster och socialkuratorer särskilt om beväringarnas tjänstgöringsförhållanden, om hur beväringarna behandlas och om hur personalen orkar i sitt arbete.

I samband med vissa inspektioner har det gjorts ett oanmält inspektionsbesök som inte ingår i det på förhand överenskomna programmet till garnisonernas förvaringslokaler för frihetsberövade. Inspektionen har då grundat sig på JO:s roll som det nationella besöksorganet enligt det fakultativa protokollet till FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

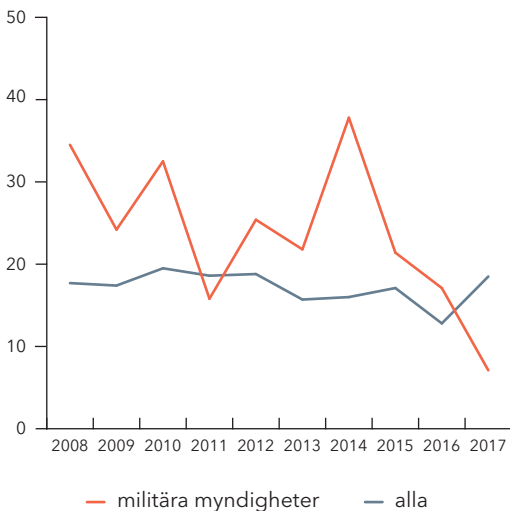
Av försvarsmaktens enheter inspekterades 2017 Huvudstabens juridiska avdelning och underrättelseavdelning, Kajanalands brigad och Jägarbrigadens enheter i Rovaniemi och Sodankylä. Av gränsbevakningsväsendets enheter inspekterades Norra Karelen, Kajanalands och Lapplands gränsbevakningssektioner. Därtill utfördes separata inspektioner av förvaringslokalerna för frihetsberövade vid Kajanalands brigad, Jägarbrigaden, Pansarbrigadens enheter i Tavastehus och Riihimäki samt vid Norra Karelen's gränsbevakningssektion.



BJO Sakslin bekantar sig med beväringarnas inkvarteringsförhållanden vid Norra Karelen's gränsbevakningssektion.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2008–2017



Åtgärdsprocent under åren 2008–2017

Klagomål i militärärenden har inlämnats till JO av anställda vid försvarsmakten och gränsbevakningsväsendet, av beväringar och ibland också av föräldrar till beväringar. Tröskeln för att lämna in klagomål är fortfarande relativt hög för beväringar och andra som utför militärtjänst. Ofta anser de att det är bäst att vända sig till JO först när de avslutar eller redan har avslutat sin tjänstgöring. Klagomålen från beväringar har ändå, trots att de är få, varit befogade klart oftare än genomsnittet. De gäller vanligtvis behandlingen och tjänstgöringsförhållandena.

En betydande del av klagomålen om försvarsmakten och gränsbevakningen framförs av personalen. Personalens klagomål gäller bl.a. förflyttningar, löner, befordringar, grunderna för klassificering av uppgifters svårighetsgrad och frågor som avgörs genom tjänste- och kollektivavtal. JO har vanligen ansett att ärenden av denna typ inte hör till JO:s behörighet. Det inlämnas också en del klagomål om mobbning på arbetsplatsen.

Under året inkom 40 (föregående år 30) klagomål som gällde försvarsmakten och gränsbevakningen, och 42 (35) avgjordes.

BJO har inlett utredningar i ärenden som gäller beväringar även utifrån konfidentiella samtal som förts i samband med inspektionerna på garnisonerna. Det missnöje som framförts i dessa samtal gäller ofta inomhusluften i kasernbyggnaderna, trängseln i inkvarteringsbyggnaderna, möjligheterna att använda mobiltelefon och dator samt utbildarnas uppförande gentemot beväringarna. Osakligt beteende har rapporterats främst i fråga om enskilda utbildares språkbruk. Iakttagelserna har framförts till truppförbandets ledning vid slutdiskussionen, och då är det möjligt att ingripa i missförhållandena relativt snabbt.

Ett annat alternativ är att händelser som har kommit till BJO:s kännedom behandlas genom ett skriftligt klagomålsförfarande. Under berättelseåret tog BJO upp ett ärende till behandling på eget initiativ. Ärendets karaktär samt personens önskemål om hur saken ska föras vidare påverkar valet av förfaringsätt.

4.4.3 AVGÖRANDE

GRÄNSBEVAKNINGSVÄSENDETS FÖRFARANDE VID FÖRUNDESRÖKNING

Gränsbevakningsväsendets förfarande kritiserades i fråga om förundersökningen av ett jaktbrott. Den klagande hade förhörts för ett lindrigare brott än det som hen blivit utsatt för tvångsmedel för.

Ställföreträdande BJO konstaterade att den som misstänkts för ett brott har rätt att försvara sig effektivt och på det sätt som hen själv väljer och att detta är en av hörnstenarna i straffprocessen och därmed även i förundersökningen. Den här principen har fastställts även i internationella konventioner som Finland har förbundit sig till.

Den som misstänks för brott ska före förhöret informeras om vilken gärning hen misstänks för. Anmälningsskyldigheten beror på att det är svårt för den misstänkta att försvara sig om hen inte i god tid vet vad hen misstänks för. Det är viktigt att den misstänkta får tillräckligt noggrann information om vilken enskild gärning undersökningen gäller.

Händelseförloppet för det jaktbrott som skulle undersökas hade utretts under förundersökningen. I och med en tilläggsutredning hade brottsrubriceringen ändrats från "vanligt" jaktbrott till grovt jaktbrott. Enligt utredningen har ändringen av brottsrubriceringen inte haft betydelse för användningen av tvångsmedel. Båda brottsrubriceringarna möjliggjorde de tvångsmedel som använts därtills i undersökningen. Förundersökningslagen kräver att den misstänkta underrättas tillräckligt specificerat om vilken gärning hen är misstänkt för.

Enligt ställföreträdande BJO ska den misstänkta, i fall där brottsrubriceringen för det misstänkta brottet skärps under förundersökningen, åtminstone underrättas om detta och eventuellt förhöras på nytt, om detta är nödvändigt för att den misstänkta ska få möjlighet att försvara sig mot de nya påståenden som ligger till grund för den nya brottsrubriceringen.

Före det andra förhöret hade den klagande underrättats om att brottsrubriceringen hade skärpts. Det faktum att den klagande uppenbart hade fått kännedom om det på annat sätt innan förundersökningsmyndigheten hade hunnit underrätta hen visar inte att förfarandet skulle ha varit lagstridigt.

Därtill ombads JO undersöka hur det var möjligt att protokollen om genomsökning av utrustning och beslag var daterade den 31 augusti 2016, då den klagande hade kvitterat dem redan den 28 augusti 2016, även om de enligt dateringen inte ens fanns då.

Utredaren hade skrivit datumet 28 augusti 2016 i punkten för delgivning i det beslut och de protokoll om genomsökning av utrustning och beslag som hen hade skrivit ut den 31 augusti 2016 och delgivit den klagande. Hen konstaterade i utredningen att det skulle ha varit riktigare att datera dem den 31 augusti 2016.

Ställföreträdande BJO konstaterade emellertid att rätt förfarande skulle ha varit att på de handlingar som delges skriftligen ange det datum då handlingarna har delgivits parten skriftligen. Ställföreträdande BJO betonade vikten av att vara noggrann vid dateringen av handlingar (5067/2016).

TILLSÄTTANDE AV TJÄNSTE- FÖRHÅLLANDE PÅ VISS TID

Den klagande kritiserade Uttis jägarregementets förfarande när ett tjänsteförhållande på viss tid som fallskärmsskötare tillsattes. Den klagande ansåg sig vara mer kompetent än den person som utnämnts för tjänsteförhållandet.

I jämförelsen av meriter i utnämningsspromemorian behandlas den valda personens lämpliga yrkesutbildning, kännedom om försvarsmakten, kondition och personliga egenskaper. Av de övriga efterfrågade egenskaperna behandlas inte färgsinnet och erfarenheten av arbete som klädsömmare. För den klagandes del behandlas däremot utbildningen och erfarenheten av arbete som sömmare i klädbranschen, men inte konditionen, färgsinnet, de personliga egenskaperna och kännedomen om försvarsmakten.

Enligt utredningen hade de egenskaper som förutsattes för uppgiften ("av den sökande förväntar vi oss") spelat en central roll vid jämförelsen av de sökande och vid valet, eftersom det inte fanns några särskilda uppgiftsspecifika kompetenskrav.

Vid valet hade det *de facto* i hög grad handlat om hur olika sökandes egenskaper hade prioriterats och värdesatts. Detta övervägande och fastställandet av kriteriernas inbördes betydelse ingår i och för sig i den rekryterande arbetsgivarens prövningsrätt. Det innebär emellertid också att det är mycket viktigt de sökandes meriter beskrivs jämlikt och jämförs objektivt.

BJO konstaterade att hon var överens med Huvudstaben om att utnämningspromemorian i viss mån kunde anses vara bristfällig och kortfattad. I promemorior bör man fästa särskild uppmärksamhet vid en jämlik beskrivning av de sökandes meriter. T.ex. bör meriter av samma typ beskrivas i samma omfattning. I det här fallet hade vissa egenskaper som efterfrågades i arbetsplatsannonsen inte behandlats alls och det förblev oklart hur sökandena hade uppfyllt eller inte uppfyllt kriterierna i annonsen.

En meritjämförelse ska göras på de grunder som anges i arbetsplatsannonsen och jämförelsen ska vara jämlik, enhetlig och genuint jämförande. Exempelvis den erfarenhet som hade getts särskild vikt vid övervägandet till fördel för den sökande som sedan utnämndes borde ha behandlats mer omfattande även för de andra sökande. Med tanke på eventuella kommande situationer uppmärksammade BJO Uttis jägarregemente på hur utnämningensbeslut ska motiveras och hur utnämningspromemorior ska upprättas (5465/2016).

BESVARANDE AV FÖRFRÅGAN INOM FÖRSVARSMAKTEN

Försvarsmakten hade fått en förfrågan om förfarandet när en beväring insjuknar under sin permission. Förfrågan hade inte besvarats.

På basis av utredningen verkar det ha varit frågan om ett inlägg på försvarsmaktens Facebooksida våren 2017 om den händelse som beskrivs i klagomålet. Enligt utredningarna hade det varit oklart om det var Huvudstabens press- och informationsavdelning eller Centret för militärmedicin som skulle besvara inlägget och slutligen hade det inte besvarats alls.

Enligt utlåtandet från Huvudstaben hade Centret för militärmedicin redan formulerat ett svar på meddelandet som skickats via sociala medier, och därmed skulle ett bättre förfarande ha varit att säkerställa att inlägget på Facebook verkligen också besvarades.

Enligt Huvudstaben är försvarsmaktens Facebooksida inte den typ av elektronisk service som avses i lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet. Inom försvarsmakten utnyttjas olika kanaler i sociala medier i hög grad särskilt i kommunikationssyfte, men de kan inte användas för att anhängiggöra förvaltningsärenden. Ärenden kan uträttas elektroniskt per e-post till registratorskontoren för olika förvaltningsenheter och via den elektroniska responsblanketten på försvarsmaktens webbplats.

Enligt BJO förutsätter myndigheternas serviceprincip att det ska finnas olika alternativa och lättanvända sätt att ge respons till en myndighet eller kommunicera med den på annat sätt. Informationskyldigheten, rådgivningsskyldigheten och kravet på jämlighet medför i sin tur att allmänheten bör informeras på behörigt sätt om alla dessa alternativa responskanaler och om hur förvaltningsärenden ska anhängiggöras.

I ärendet var det ändå framför allt frågan om att svaret på en förfrågan via sociala medier redan hade formulerats men inte skickats till följd av bristande informationsgång mellan olika enheter inom försvarsmakten. BJO ansåg att det räckte att Huvudstaben hade fått kännedom om händelsen i samband med utredningen (3056/2017).

4.5 Tullen

Till detta sakområde hänförs alla klagomål som gäller Tullens förfarande. Klagomålen gäller i allmänhet förtullning, tullbeskattning och förfarandet vid tullkontroller samt bekämpningen av tullbrott. Tullärendena avgjordes av BJO *Maija Sakslin*. Huvudföredragande var referendarierådet *Riitta Länsisyrjä*. Angående övervakning av användningen av teletvångsmedel, se avsnitt 4.6.

4.5.1 VERKSAMHETSMILJÖN

De bestämmelser som krävs för tillämpning av Europeiska unionens tullkodex, d.v.s. kommissionens delegerade förordning och genomförandeförordning, publicerades i slutet av 2015. De och tullkodexen tillämpas från och med den 1 maj 2016 eller senare, när de övergångsperioder som beror på ändringar i datasystemen och tillämpningen av övergångsbestämmelser har upphört, senast den 31 december 2020.

Den nya tullagen trädde i kraft den 1 maj 2016. De ovannämnda EU-bestämmelserna beaktas i lagen. Dessutom preciserar lagen Tullens befogenheter och harmoniserar vissa delar av dem med polisens och Gränsbevakningsväsendets befogenheter.

Förordningen om Tullens maktmedelsredskap och förordningen om Tullens maktmedel och om stoppande av fortskaffningsmedel trädde i kraft 2017. I den senare finns bestämmelser om bl.a. utbildning i användningen av maktmedel, övervakning av användningen av maktmedel och förvaring av maktmedelsredskap.

BJO gav ett utlåtande om utkastet till förordningarna (1692/2017). Hon framförde synpunkter om innehållet i bestämmelsen om utfärdande av förordningar i tullagen, om förordningens exaktighet och avgränsningar, om befogenhetsbestämmelserna i fråga om maktmedel och om övervakningen av bärande av maktmedelsredskap.

Projektet för överföring av Tullens beskattningsuppgifter till skatteförvaltningen (benämnt VETO) framskred enligt tidtabellen. Enligt projektbeslutet kvarstår Tullen som förundersökningsmyndighet för brottsbekämpningsuppgifter inom de skatteslag som överförs. Punktbeskattningen och bilbeskattningen överfördes till Skatteförvaltningen. Beskattningsprocesserna och datasystemen för dessa skatteslag överfördes till Skatteförvaltningen i sin nuvarande form. Det är i första hand fråga om ändringar som gäller beskattningsbehörigheten.

Tullen ska fortsättningsvis sköta övervakningsuppgifterna och brottsutredningen i samband med punkt- och bilbeskattningen. Dessutom ska Tullen också i fortsättningen svara för punktbeskattningen av produkter som importeras av oregistrerade kunder. Reformen trädde i kraft den 1 januari 2017. Avsikten är att punktbeskattningen och bilbeskattningen ska integreras i Skatteförvaltningens färdiga program den 1 januari 2020 efter en övergångsperiod. Mervärdesbeskattningen för importvaror överförs till Skatteförvaltningen den 1 januari 2018.

Finansministeriets (FM) och inrikesministeriets utredning om Tullens administrativa ställning blev klar i slutet av 2016. År 2017 beslutade regeringen att Tullen blir kvar på FM:s förvaltningsområde, men att ledningen och resultatstyrningen koncentreras i enlighet med det samarbetsprotokoll som utarbetas tillsammans med inrikesministeriet.

Frågan om preskription av skadestånd i ett återbäringsärende som gäller s.k. icke-moms behandlades av högsta domstolen (HD) i ärendet HD 2016:28. Skadestånd hade begärts den 17 mars 2011, d.v.s. innan tre år hade gått efter EU-domstolens dom den 19 mars 2009, i vilken det konstaterades att Finland hade brutit mot förbudet mot diskriminerande beskattning genom att behålla rätten att dra av icke-mervärdesskatten från

mervärdesskatten. HD ansåg, liksom Helsingfors hovrätt, att preskriptionstiden på tre år enligt preskriptionslagen började löpa tidigast då, d.v.s. den 19 mars 2009.

Domen avgör emellertid inte preskriptionstiden för de över 10 000 yrkanden på skadestånd som var under behandling i Tullen och i vilka yrkan på skadestånd hade gjorts direkt till Tullen senare än den 19 mars 2012. Största delen av skadeståndsyrkandena fick sitt avgörande genom HD:s beslut i december 2017, då HD inte beviljade besvärstillstånd för ett avgörande från Åbo hovrätt, enligt vilket ett skadeståndsyrkande angående icke-moms från en person som hade importerat ett fordon var preskriberat.

Åbo hovrätt ansåg att de skadeståndsyrkanden som personer som importerat fordon hade lämnat in över tre år efter det ovannämnda beslutet från EU-domstolen var preskriberade. Fortfarande pågår emellertid fall på tingsrättsnivå där man kommer att ta ställning till om en skatteklagan eller en extra begäran om omprövning har avbrutit preskriptionstiden.

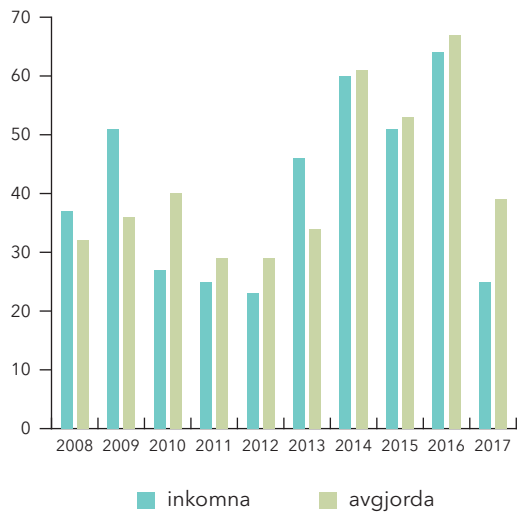
Tullens generaldirektör fick en muntlig anmärkning av FM:s kanslichef för sitt agerande i det disciplinära förfarandet mot Tullens kommunikationsdirektör. BJO utredde ministeriets förfarande på eget initiativ. Det inlämnades också ett klagomål om detta. Ministeriets förfarande förenledde inga andra åtgärder av BJO.

4.5.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

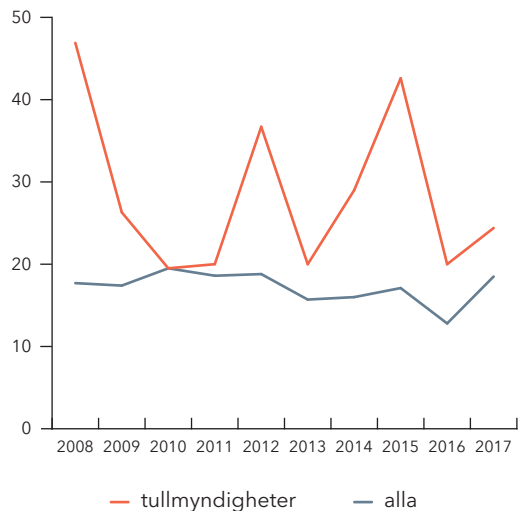
Under 2017 avgjordes 41 och inleddes 25 klagomål som berörde detta sakområde. Åtgärder vidtogs i 10 av de avgjorda ärendena (24,4 %).

TULLLABORATORIETS FÖRFARANDE OCH LÄKEMEDELSSKASSIFICERING

Den klagande ansåg att Tulllaboratoriets forskningsrapport om den substans som hen hade importerat var lagstridig, liksom bedömningen att det var frågan om en läkemedelssubstans. Tulllaboratoriet hade först per e-post, utifrån den information som det hade fått av Fimea, konstaterat att



*Inkomna och avgjorda klagomål
under åren 2008–2017*



Åtgärdsprocent under åren 2008–2017

substansen var en läkemedelssubstans och senare, när förvaltningsdomstolen hade hävt det beslut om omhändertagande som byggde på Tulllaboratoriets ståndpunkt, bedömt att substansen var en biocid.

BJO ansåg att det inte hör till laglighetsövervakningen att ta ställning till den expertiskrävande frågan om huruvida den substans som den klagande hade importerat var ett läkemedel, en läkemedelssubstans eller en därmed jämförbar substans. Det är inte heller möjligt att helt tillförlitligt bedöma om Tulllaboratoriet hade välgrundade skäl att först dra den slutsats som anges i forskningsrapporten, eftersom Tulllaboratoriet delvis grundade sin bedömning också på muntliga diskussioner med en representant för Fimea. Beslutet om att omhänderta substansen till följd av den här klassificeringen hade i vilket fall som helst hävts genom förvaltningsdomstolens beslut, så BJO tog inte ställning till den här tolkningsfrågan.

Tulllaboratoriet hade antecknat fallet i sin egen kundrespons och vidtagit de åtgärder som dess eget kvalitetssystem kräver för att utveckla verksamheten. Det var viktigt, för situationen kan inte anses vara tillfredsställande om tolkningen av ståndpunkterna från den myndighet som ansvarar för läkemedelsklassificeringen leder till grundlösa beslut om omhändertagande eller andra åtgärder som begränsar parternas rättsskydd.

BJO ansåg det vara viktigt att det utförs en separat granskning av Tulllaboratoriets uppgifter och dess utlåtanden om att substanser ska eller kan klassas som läkemedel utifrån uppgifter som Tulllaboratoriet fått från Fimea i någon annan form än ett utlåtande. BJO kommer på lämpligt sätt att utreda och bedöma Tulllaboratoriets förfarande vid klassificeringen av substanser, särskilt som läkemedel eller kemikalier (5676/2016*).

BJO har också bedömt den tid det tog att utreda sammansättningen hos en substans i ett fall där Tullen hade omhändertagit ett postpaket som innehöll en substans avsedd som växtunderlag för växtodling. Undersökningen av substansen hade tagit nästan två månader och den klagande hade inte meddelats att paketet hade omhändertagits. Tullen hänvisade till det stora antalet utredningar. Att Tullen glömt att meddela den klagande var däremot ett mänskligt misstag.

BJO konstaterade att kravet på att förvaltningsärenden ska behandlas i tillräckligt snabb takt inte finns bara i förvaltningslagen, utan kan härledas även ur målet att EU-rätten ska verkställas effektivt. Långsam behandling kan strida mot medlemsländernas lojalitetsplikt enligt artikel 4 i Fördraget om Europeiska unionen. Utdragna behandlingstider inom förvaltningen kan utredas även som ett administrativt hinder. Det kan också anses vara en sådan åtgärd som förbjuds i artikel 34 i Fördraget om Europeiska unionens funktions-sätt och som har samma inverkan som kvantitativa importrestriktioner.

BJO ansåg att två månader var en alltför lång behandlingstid. Till bedömningen bidrog det faktum att det av utredningen att döma inte hade krävts några utlåtanden från andra myndigheter eller några andra åtgärder som fördröjer ärendet. Det är också anmärkningsvärt att personen inte hade fått någon information om saken och att inget överklagbart beslut hade fattats innan det stod klart vilken substans som hade omhändertagits. Även i detta klagomål fanns det skäl att oro sig för personens rättsskydd. BJO hade i samband med flera klagomål poängterat vikten av att utreda ärenden tillräckligt snabbt. Hos Tullen pågick flera olika tekniska och andra projekt för att försnabba laboratorieundersökningarna av försändelser.

Ärendet föranledde inga andra åtgärder än att BJO uppmärksammade Tullen på att utredningen av detta ärende hade tagit för lång tid och att Tullen bör gå in för att utreda ärenden snabbare. BJO kommer på lämpligt sätt att följa med hur Tullen utvecklar sitt förfarande så att den kan garantera att ärenden utreds utan dröjsmål. BJO konstaterade att Tullen hade förfarit lagstridigt även då den hade underlåtit att omedelbart meddela om att substansen omhändertogs så länge utredningen pågick (2447/2016).

BJO fattade också sitt beslut om Fimeas förfarande i ett ärende som gällde fastställande av läkemedelsförteckningen. Utredningen av ärendet började till följd av ett klagomål om att Tullen hade beslagtagit en substans som enligt läkemedelsförteckningen är en läkemedelssubstans och inlett en förundersökning om läkemedelsbrott.

BJO ansåg att det av de uttryck som beskriver läkemedelsförteckningens juridiska karaktär inte entydigt går att sluta sig till hur Fimea har förfarit om en person, vars fördel och rätt klassificeringen som läkemedel gäller, lämnar in en ansökan om att Fimea ska utreda om en substans som nämns i läkemedelsförteckningen har klassificerats rätt. Då personen har det partsintresse som avses i förvaltningslagen att få ett överklagbart förvaltningsbeslut i ärendet.

Av 107 § i grundlagen och av unionsrättens rättsprinciper, såsom prioritets- och lojalitetsprincipen, följer att en part kan be myndigheten utreda om klassificeringen av en substans som nämns i läkemedelsförteckningen strider mot läkemedelsdirektivet eller läkemedelslagen.

Det var uppenbart att det fanns oklarhet kring begreppen i definitionen av läkemedel, liksom det i ljuset av rättspraxisen hade funnits även i fråga om läkemedelsförteckningens juridiska karaktär i fall där man hade hänvisat till läkemedelsförteckningen för att påvisa att en enskild substans hade fastställts vara ett läkemedel och att det därmed medförde ett straffrättsligt ansvar. I Fimeas beslut hade läkemedelsförteckningens juridiska karaktär även beskrivits med varierande terminologi, vilket bidrog till oklarheten kring begreppen läkemedel, läkemedelssubstans och läkemedelspreparat.

Således kan en person, vars fördel, rätt eller skyldighet ärendet gäller enligt förvaltningslagens definition av partsbegreppet, ansöka om att Fimea ska klassificera en enskild substans eller ett enskilt preparat som läkemedel och få ett överklagbart förvaltningsbeslut i ärendet. Så ska man göra även då parten kräver att en substans som ingår i läkemedelsförteckningen inte ska anses vara ett läkemedel enligt definitionen i läkemedelslagen. BJO konstaterade därtill att läkemedelsförteckningens juridiska karaktär bör förtydligas (4503/2/14).

FEL I BEHANDLINGEN AV ANMÄLAN OM BROTTSMISSTANKE

Den klagande hade i ett krav om återbäring av tullavgift därtill bett Tullen utreda om ett bolag som nämndes i brevet hade gjort sig skyldigt till tullbrott och tullstöld i samband med ett händelse-

förlopp som specificerades i brevet. Den klagande hade därtill misstänkt att en tulltjänsteman hade gjort sig skyldig till häleri, penningtvätt och ett annat ospecificerat brott. I Tullens omprövningsbeslut hade det konstaterats att tullbrott och tullstöld inte hörde till Tullens befogenheter, utan att det är polisen som utreder stölder. När detta klagomål utreddes överfördes ärendet till polisen för utredning.

BJO konstaterade att Tullen som förundersökningsmyndighet hade agerat lagstridigt, när ärendet inte omedelbart hade överförts till polisen för utredning när man märkte att det inte var frågan om misstanke om tullbrott enligt lagen om brottsbekämpning inom Tullen. BJO fick ingen utredning om varför omprövningsenheten inte hade överfört ärendet till Tullens bevakningsavdelning för prövning i enlighet med Tullens interna arbetsfördelning. BJO delgav Tullen sin uppfattning om det lagstridiga förfarandet för beaktande och för att ge Tullens omprövningsenhet anvisningar om hur brottsanmälningar ska behandlas (6631/2016).

ANTECKNINGAR I HANDLINGAR OM BILSKATT STRED MOT OFFENTLIGHETSLAGEN

Den klagande kritiserade Tullens och dåvarande bilbeskattningsdirektörens förfarande att markera utredningar och utlåtanden till JO som sekretessbelagda med stöd av 24 § 1 mom. 6 punkten i offentlighetslagen och 86 § i bilskattelagen. Tullens utredningar innehåller inte uppgifter om enskilda bilbeskattningsfall och inte heller i övrigt uppgifter som är sekretessbelagda på andra grunder.

BJO konstaterade att det inte heller fanns någon sådan grund för att lämna ut handlingarna som avses i 24 § 1 mom. 6 punkten i offentlighetslagen och som i enlighet med klausulen om skaderekvisit försvårar utredningen eller är ägnat att åsamka den som har del i saken skada eller lidande, eftersom ärendet gällde bilbeskattning eller skattekontroll på ett allmänt plan.

Enligt bilbeskattningsenhetens uppfattning avgör Tullen inte sekretessfrågor och lämnar inte ut handlingar. Det är klagomålsmyndigheten som bedömer om handlingar som uppkommer vid behandlingen av ett klagomål innehåller information som, om den publiceras, försvårar utredningen av ärendet eller åsamkar den som har del i saken skada eller lidande. I Tullens utredning poängteras att anteckningen alltså inte är till för att ta ställning till om ärendet ska vara sekretessbelagt, utan för att låta klagomålsmyndigheterna ta emot begäranden om uppgifter och avgöra om ärendet är offentligt.

BJO ansåg att Tullens anteckning i den utredning som hade sänts till JO:s kansli var riktgivande i fråga om 24 § 1 mom. 6 punkten i offentlighetslagen. Det är i första hand klagomålsmyndigheten, d.v.s. i detta fall JO, som ska avgöra om klausulen om skaderekvisit ska tillämpas.

Däremot var det klart ogrundat att nämna 86 § i bilskattelagen i utredningshandlingarna. Även om en myndighet i sinom tid, när en handling beställs, bör fatta ett bindande beslut om handlingens offentlighet, kan en anteckning om sekretess styra denna bedömning onödigt mycket. Sådana här anteckningar om sekretess ”för säkerhets skull” ska således inte göras i myndighetshandlingar. Onödiga anteckningar om sekretess strider mot kravet på god informationshantering enligt 18 § i offentlighetslagen och är problematiska också med tanke på offentlighetsprincipen.

BJO delgav Tullen och Tullens tidigare bilbeskattningsdirektör sin uppfattning om det felaktiga förfarandet och betonade att anteckningar om sekretess ska basera sig på en bedömning, utifrån handlingens innehåll, av om handlingen innehåller sekretessbelagd information (4188/2016*).

4.5.3 INSPEKTIONER

År 2017 företog BJO en inspektion vid tullkontoret i Niirala, som hör till Imatra tull. Utifrån förhandsgranskningsmaterialet fäste BJO uppmärksamhet vid hur adekvat och exakt kroppsvisita-

tioner bokförs och konstaterade att Tullen vid genomsökning av personer och vid bokföringen om det bör följa en enhetlig praxis som följer bestämmelserna i tullagen. BJO hade på eget initiativ valt att utreda visitationspraxisen och anvisningarna för den.

Efter inspektionen inledde BJO på eget initiativ en utredning om innehållet i Tullens arbetarskyddsanvisningar och om hur personalen anvisas ingripa i osakligt bemötande från kundernas sida. Behandlingen av detta ärende pågår.



I Tohmajärvi i Niirala finns den internationella gränsstation som befinner sig längst österut inom EU. Det är det tredje mest livliga gränsövergångsstället mellan Finland och Ryssland efter Vaalimaa och Nuijamaa.

4.6

Hemligt inhämtande av information

JO Petri Jääskeläinen ansvarade för övervakningen av hemligt inhämtande av information. Huvudföredragande var referendarierådet Mikko Eteläpää. Ärenden som berörde inhämtande av information föredrogs även av äldre JO-sekreterare Minna Ketola och referendarieråd Juha Haapamäki.

Med hemligt inhämtande av information avses för det första hemliga tvångsmedel som används vid förundersökning av brott, och för det andra motsvarande metoder för hemligt inhämtande av information för att förhindra och avslöja brott samt förhindra fara. Dessa metoder omfattar bl.a. teleavlyssning och -övervakning, teknisk avlyssning, optisk observation, täckoperationer och bevisprovokation genom köp. Dessa används utan den övervakades vetskap och kan till vissa delar med domstolsbeslut även slutgiltigt förbli okända för objektet.

Polisen har de vidaste befogenheter för hemligt inhämtande av information, men också vid Tullen är utbudet av metoder för hemligt inhämtande av information stort vad gäller tullbrott. Gränsbevakningsväsendets och försvarsmaktens befogenheter är betydligt snävare.

Detta avsnitt behandlar även berättelsen om vittnesskyddsprogram som justitieombudsmannen tagit emot. Lagen om vittnesskyddsprogram (88/2015) trädde i kraft den 1 mars 2015 och enligt den ska inrikesministeriet årligen till riksdagens justitieombudsman avge en berättelse om beslut som fattats och åtgärder som vidtagits med stöd av denna lag.

4.6.1

SÄRDRAG HOS HEMLIGT INHÄMTANDE AV INFORMATION

Hemligt inhämtande av information innebär hemliga ingrepp i kärnområdet för flera grundläggande fri- och rättigheter, särskilt i skyddet av privat-

livet, hemfriden, förtroliga meddelanden och personuppgifter. Hemligt inhämtande av information kan också ha betydelse för tillgodoseendet av en rättvis rättegång.

För att vara effektiva måste åtgärderna hemlighållas för dem som de riktar sig mot, åtminstone i början av utredningen. Därmed har de som utsätts för tvångsmedlen betydligt mindre möjligheter att reagera på användningen av dessa tvångsmedel än när det är fråga om ”vanliga” tvångsmedel, som de berörda personerna i praktiken får kännedom om omedelbart eller mycket snart.

På grund av särdragen hos hemligt inhämtande av information är rättsskyddsfrågorna synnerligen viktiga, både med avseende på dem som blir föremål för åtgärderna och med tanke på hela rättssystemets trovärdighet. Den sekretess som oundvikligen hör samman med användningen av denna form av inhämtande av information innebär också att verksamhetens laglighet lätt ifrågasätts, vare sig det finns fog för detta eller inte.

Målet har därför varit att rättsskyddet tryggas med hjälp av specialarrangemang både före och efter informationen inhämtas. De viktigaste av dessa är tillståndsförfarandet vid domstolen, myndigheternas interna övervakning och JO:s laglighetskontroll.

4.6.2

ÖVERVAKNINGEN AV HEMLIGT INHÄMTANDE AV INFORMATION

DOMSTOLAR

Av rättsskyddsskäl har det ansetts viktigt att teleavlyssning och i huvudsak också teleövervakning endast får användas med tillstånd av domstol. Nuförtiden kräver också täckoperationer i en förundersökning tillstånd av domstol (Helsingfors tingsrätt). Teknisk avlyssning kan, beroende på

var den sker, också utföras på myndighetens eget beslut utan domstolskontroll, liksom också merparten av övrigt hemligt inhämtande av information.

De beslutskriterier som anges i lagen är relativt vagt utformade och ger beslutsfattaren omfattande prövningsrätt. T.ex. är tröskeln och den grundläggande förutsättningen för att bevilja teleavlyssningstillstånd – att det finns skäl att misstänka att ett brott har begåtts – relativt låg.

Tvångsmedelsbehandlingen ska ske när den som framställer krav på tvångsmedel är närvarande eller med videokonferensförbindelse, och ett skriftligt förfarande är inte möjligt annat än begränsat när tillstånd förnyas. Vid prövningen av förutsättningarna för användningen av tvångsmedel har domstolen endast information från förundersökningsmyndigheten att tillgå. ”Den andra sidan” är inte närvarande vid sammanträdet. Endast om det är fråga om bostadsavlyssning är ett offentligt ombud, vanligen en advokat eller ett allmänt rättsbiträde, närvarande för att bevakna den persons intressen som tvångsmedlet riktar sig mot (givetvis utan dennes vetskap).

Enligt lagen får tingsrättens beslut om hemligt inhämtande av information överklagas utan någon specifik tidsfrist. Därför kan en misstänkt ännu flera år efteråt föra beslutets laglighet till hovrätten för prövning och så har en del misstänkta även gjort. På så vis bildas det rättspraxis om hemligt inhämtande av information också vid högre rättsinstanser. Domstolarnas uppgift att sörja för den misstänktes rättsskydd och utredandet av grunderna för yrkandet på tvångsmedel har framhävts bl.a. i högsta domstolens avgörande HD:2007:7 och HD:2009:54).

Domstolen har en viktig roll också vad gäller partsoffentligheten i samband med hemligt inhämtande av information. I regel ska den misstänkte underrättas om det hemliga inhämtandet av information senast ett år efter att inhämtandet avslutats. Domstolen kan på lagstadgade grunder ge tillstånd att skjuta upp underrättelsen eller tillstånd att inte underrätta objektet över huvudtaget. Det är viktigt att man enbart tillgriper detta förfarande när det är absolut nödvändigt, i synnerhet när man inte underrättar objektet alls.

I en rättsstat kan helt hemligt ingripande i de grundläggande fri- och rättigheterna endast förekomma i mycket begränsad utsträckning. Högsta domstolen har tagit ställning till partsoffentligheten vid täckoperationer i sitt avgörande HD:2011:27 om Ulvsbymordet som också tagits upp mycket i massmedierna.

Högsta förvaltningsdomstolen gav den 28 september 2016 två beslut om offentligheten av handlingar gällande polisens hemliga inhämtande av information (4077, 62/1/15 och 4078, 2216/1/15). I besluten var det frågan om begäran om information i anslutning till polisens bestämmelse om användning av informationskällor och den s.k. SALPA-föreskriften. I sina beslut ansåg högsta förvaltningsdomstolen att uppgifter i föreskriften om användning av informationskällor samt säkerhetsarrangemang och om hur skyddet av inhämtande av information är ordnat är sekretessbelagda, eftersom uppgifter på den detaljnivån, om de offentliggörs, kan medföra risk för att identiteten på informationskällan och de poliser som deltar i verksamheten avslöjas.

MYNDIGHETERNAS INTERNA ÖVERVAKNING

Övervakningen av användningen av hemligt inhämtande av information hör i första hand till den vanliga chefsövervakningen. Därutöver har övervakningen av hemligt inhämtande av information separat framhävts i bestämmelserna.

Inom polisen övervakas användningen av dessa metoder enligt lag av Polisstyrelsen (bortsett från Skyddspolisen) och cheferna för de enheter som använder hemligt inhämtande av information. Övervakningen av Skyddspolisens användning av hemligt inhämtande av information flyttades till inrikesministeriet (IM) 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 användnin-

gen 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 utgången av februari till justitieombudsmannen om användningen och övervakningen av hemligt inhämtande av information inom sina respektive förvaltningsområden.

Myndigheterna som rapporterar till justitieombudsmannen får en väsentlig del av sin information från ärendehanteringssystemet SALPA för hemligt inhämtande av information. Dock använder försvarsmakten åtminstone inte ännu SALPA. Med hjälp av SALPA får man tillgång till tillförlitliga statistikuppgifter. Allt hemligt inhämtande av information finns dock inte i SALPA, t.ex. täckoperationer, bevisprovokation genom köp och användning av informationskällor. Chefsämbetsverken får också information om verksamheten genom sina egna inspektioner och genom att hålla kontakt med undersökningsledarna.

Polisens inhämtande av information från teleföretag har koncentrerats och sker via SALPA som administreras av centralkriminalpolisen. Centralkriminalpolisens telekommunikationsenhet övervakar verksamhetens kvalitet och handleder också undersökningsledarna 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 polisinspektionernas interna övervakning övervakar också Polisstyrelsen enheterna inom sitt område såväl via SALPA som genom separata inspektioner.

Polisstyrelsen har tillsatt en grupp som följer upp användningen av hemliga tvångsmedel och hemligt inhämtande av information. Representeranter för Polisstyrelsen, centralkriminalpolisen, skyddspolisen och polisinspektionerna kan utses till medlemmar i gruppen. Dessutom bjuds representeranter från IM, Gränsbevakningsväsendet, försvarsmakten och Tullen in som medlemmar i gruppen.

Gruppen har till uppgift att följa upp verksamhet, samarbete och utbildning, behandla och rapportera till Polisstyrelsen om omständigheter som observerats i verksamheten och samarbetet eller som är viktiga för laglighetskontrollen, komma med utvecklingsförslag och samordna beredningen av berättelserna som ska lämnas till JO.

JUSTITIEOMBUDSMANNENS LAGLIGHETSKONTROLL

Sedan 1995 har övervakningen av hemligt inhämtande av information varit ett av justitieombudsmannens särskilda uppdrag. Då föreskrevs att IM årligen för polisens del överlämnar en berättelse om användningen av teleavlyssning och teleövervakning samt teknisk avlyssning till JO. Berättelsen innefattade också ett avsnitt om användning av teknisk observation vid straffanstalterna. Tullstyrelsen överlämnade för sin del sin utredning över hur dessa metoder används inom Tullen. Från försvarsministeriet och Gränsbevakningsväsendet inkom motsvarande utredningar över de metoder som stått till deras förfogande.

År 2001 utvidgades det särskilda övervakningsområdet till täckoperationer och år 2005 till bevisprovokation genom köp, som enbart användes av polisen.

Först från och med början av 2014 utvidgades JO:s särskilda övervakningsområde till allt hemligt inhämtande av information. Utöver att befogenheterna inom hemligt inhämtande av information har blivit större har också antalet gånger dessa använts ökat märkbart med åren.

Årliga rapporter från olika myndigheter förbättrar JO:s möjligheter att på ett allmänt plan följa upp användningen av hemligt inhämtande av information. I konkreta fall kan, redan av resursskäl, JO:s särskilda övervakning på sin höjd vara stickprovsmässig. Nu och i framtiden ska JO:s övervakning i första hand endast ses som ett komplement till myndigheternas interna laglighetskontroll, och den kan i själva verket i hög grad karaktäriseras som kontroll av kontrollen.

Det har anförts få klagomål över användningen av hemligt inhämtande av information, färre än tio på årsnivå. Detta torde åtminstone delvis bero på verksamhetens hemliga art. Dock bör det påpekas att endast i mycket få undantagsfall förblir hemligt inhämtande av information helt och hållet hemligt för objektet för gott. JO har genom inspektioner och annars på eget initiativ gått in för att kartlägga eventuella problem i lagstiftningen och i den praktiska verksamheten. Ärenden har undersökts t.ex. på basis av inkomna berättelser eller inspektioner. JO har emellertid begränsade möjligheter att undersöka ärenden på eget initiativ.

4.6.3 REFORMER AV LAGSTIFTNINGEN

Från början av 2014 förnyades tvångsmedelslagen och polislagen helt inklusive regleringen av hemligt inhämtande av information som utvidgades betydligt. Samtidigt kompletterades och preciserades regleringen av metoder som var i användning redan tidigare (mer om reformen se JO:s berättelse 2013 s. 157–158).

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 träder i kraft den 1 april 2018. De bestämmelser om brottsbekämpning som för närvarande ingår i gränsbevakningslagen överförs till den nya lagen. Det sker inga betydande förändringar i fråga om behörigheter.

Vad gäller hemligt inhämtande av information är det av mycket stor betydelse hur lagstiftningen om säkerhetsmyndigheternas inhämtande av information utvecklas i framtiden. I början av 2018 började riksdagen behandla regeringens propositioner om underrättelse.

4.6.4 BERÄTTELSE TILL JUSTITIEOMBUDSMANNEN

Nedan presenteras olika uppgifter om användningen och övervakningen av hemligt inhämtande av information baserat på berättelser från IM, Gränsbevakningsväsendets stab, finansministeriet och försvarsministeriet. Exakta uppgifter om antal är delvis sekretessbelagda. Bl.a. ingår Skyddspolisens hemliga inhämtande av information inte i de uppgifter som redogörs nedan.

ANVÄNDNINGEN AV HEMLIGT INHÄMTANDE AV INFORMATION 2017

Teletvångsmedel med stöd av tvångsmedelslagen

Antalet diaries över genomförda teleavlyssningar och teleövervakningar har precis som under tidigare år sjunkit en aning. Antalet teleavlyssningsdiaries var mer än 300 diaries färre än 2013, då antalet var som störst. Enligt Polisstyrelsen kan detta åtminstone delvis bero på att kommunikationen i allt större utsträckning håller på att övergå till alternativa kommunikationssätt, till vilka det riktas andra typer av inhämtande av information. En annan förklaring kan vara det att målpersonerna är av utländskt ursprung och det behov av externa resurser och tid som krävs för tolkning i anslutning till detta.

För utredning av brott beviljades polisen 2 412 tillstånd för teleavlyssning och teleövervakning (2 606 tillstånd 2016). Emellertid torde det mest betydelsefulla nyckeltalet i den statistiska bedömningen av hemliga tvångsmedel vara antalet personer som utsatts för tvångsmedlen. År 2017 utsatte polisen med stöd av tvångsmedelslagen 450 (471) misstänkta personer för teleavlyssning och teleövervakning varav 26 personer var okända. Antalet okända misstänkta personer har sjunkit betydligt under de senaste åren. 1 426 (1 241) misstänkta personer utsattes för teleövervakning.

2017 utsattes 89 (77) personer för teleavlyssning och teleövervakning vid Tullen och tillstånden uppgick till 218 (191). Vid Tullen utsattes 171 (189) personer för teleövervakning och 476 (498) tillstånd beviljades.

Grunden för teleavlyssning och teleövervakning samtidigt vid polisen var vanligen grova narkotikabrott (68 %) och våldsbrott (10 %). Vid Tullen var det grova skattebedrägerier och grova narkotikabrott som låg till grund.

Vid Gränsbevakningsväsendet användes teleavlyssning och teleövervakning i mycket mindre utsträckning än vid polisen och Tullen. Detta beror också på att Gränsbevakningsväsendet enligt lagen får använda teletvångsmedel för att utreda bara några typer av brott (närmast grovt ordnan-

de av olaglig inresa och människohandelsbrott i anslutning till det). Inom försvarsmakten är användningen av hemligt inhämtande av information ännu mindre och dess huvudfokus har tydligt legat på att förhindra och avslöja, d.v.s. på militär underrättelse och inte förundersökning.

Teleavlyssning och teleövervakning enligt polislagen

74 (64) personer var föremål för teleövervakning med stöd av polislagen. Det användes mest för att avvärja fara för liv eller hälsa och för att utreda dödsorsak.

Teleövervakning enligt lagen om brottsbekämpning inom Tullen

Det beviljades 16 (13) tillstånd för teleövervakning för att förhindra och avslöja tullbrott beviljades, vanligen på grund av grovt skattebedrägeri eller grovt narkotikabrott.

Teknisk observation

Under 2017 använde polisen med stöd av tvångsmedelslagen optisk observation på hemfridsskyddade platser 44 gånger, observation i fängelse användes inte alls, avlyssning i fängelse användes åtta gånger, optisk observation 155 gånger, teknisk avlyssning 114 gånger och teknisk spårning 371 gånger. Bostadsavlyssning användes fem gånger. Inhämtande av identifieringsuppgifter för teleadresser eller teleterminalutrustning användes 61 gånger. Det vanligaste brottet som låg till grund för alla dessa former av observation var grovt narkotikabrott.

Med stöd av polislagen användes optisk observation 15 gånger, teknisk avlyssning fyra gånger och teknisk spårning 66 gånger.

Teknisk spårning med stöd av tvångsmedelslagen användes 38 gånger vid Tullen. Teknisk avlyssning användes 19 gånger och optisk observation 22 gånger.

Teknisk spårning enligt lagen om brottsbekämpning inom Tullen användes nio gånger. Inga beslut fattades om teknisk avlyssning och optisk observation användes sex gånger.

Systematisk observation

Med systematisk observation avses annan än kortvarig observation av en brottsmisstänkt person eller av en person som med fog kan antas göra sig skyldig till ett brott. Polisstyrelsen har gjort upp riktlinjer för flera återkommande enstaka observationstillfällen (ungefär fem gånger) som avses här eller ett sammanhängande observationstillfälle som varar i ungefär ett dygn.

Enligt IM:s berättelse till JO fattades cirka 250 beslut om systematisk observation vid polisen 2017. Antalet beslut vid Tullen uppgick till 39.

Särskilda hemliga tvångsmedel

År 2017 registrerade polisen ett betydande antal nya informationskällor.

År 2017 fattades ett fåtal nya beslut om täckoperationer och om förlängning av tidigare täckoperationer. Täckoperationer har använts för att avslöja grova brott, framför allt grova narkotikabrott. Också bevisprovokation genom köp har i huvudsak använts för att avslöja och utreda grova narkotikabrott. År 2017 ökade antalet bevisprovokationer genom köp, i synnerhet sådana som skett i datanätet, avsevärt.

Kontrollerade leveranser har varit problematiskt att tillämpa. År 2017 fattades inga beslut om kontrollerade leveranser. Tullen meddelade att man gjort sex kontrollerade leveranser under 2017.

Avslag på ansökningar

Inga nämnvärda förändringar har skett vad gäller antalet yrkanden på teletvångsmedel som fått avslag. Under 2017 gav domstolen avslag på tio av polisens yrkanden på teletvångsmedel. Avslag gavs

inte på ett enda av Tullens yrkanden och av Gränsbevakningsväsendets yrkanden beviljades ett endast partiellt.

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 kom det fram några fall där underrättelsen om att hemligt inhämtande av information hade använts hade gjorts för sent. Till denna del har det skett en utveckling mot det bättre. Mycket få tillstånd till att senarelägga eller helt låta bli att underrätta personen i fråga beviljades, i det sistnämnda fallet beviljades inga år 2017.

INTERN LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Ansvarsområdet för laglighetsövervakning vid Polisstyrelsen utförde laglighetsgranskningar vid alla polisenheter. Ansvarsområdet för laglighetsövervakning gick igenom planerna för laglighetsövervakning som gjorts upp vid enheterna för 2017 samt för SALPA-övervakningens del en enhetlig användning och övervakning av polisenheternas metoder för hemligt inhämtande av information samt organisering, processer och ansvar.

Särskilda inspektionsobjekt i hela landet var alla metoder för inhämtande av information som inte hade registrerats i SALPA-systemet. Dessutom riktades en särskild laglighetsgranskning av verksamheten för användning av informationskällor till polisinskrifningarna i Helsingfors, Östra Nyland och Västra Nyland samt centralkriminalpolisen.

Enligt en allmän observation av Polisstyrelsen låg ordnande, användning och tillsyn av hemligt inhämtande av information som funktionell process på åtminstone en god nivå. Antalet brister och missförhållanden har etablerats på en låg nivå,

och merparten av de fall som behövde uppmärksammas och krävde Polisstyrelsens ingripande var av teknisk natur.

Enligt Polisstyrelsen har kvaliteten på polis-enheternas granskningar och interna åtgärder fått vissa enhets specifika särdrag och det förekommer betydande skillnader i inspektionsomfattningen och -djupet. Skillnaderna förklaras bl.a. av vilken kunskapsnivå de som ansvarar för inspektions-verksamheten har i fråga om metoder för inhämtande av information samt av vilka prioriteringar enheterna för juridiska frågor har gällande objekt för laglighetsövervakning.

Av Polisstyrelsens enskilda observationer kan nämnas en iakttagelse gällande protokollföring av hemliga metoder för inhämtande av information. Förordningen om protokollföring ändrades från den 1 oktober 2016 så att den absoluta tidsgränsen för upprättande av protokoll i stället för 30 dagar flyttas till 90 dagar efter det att metoden slutat tillämpas.

Enligt Polisstyrelsen har situationen blivit bättre vad gäller fördröjningar, men antalet överskridningar av tidsfristen har ökat under granskningsåret. Till denna del konstaterade JO redan i sitt utlåtande om utkastet till förordning att det enligt förordningen ska upprättas ett protokoll utan oskälig fördröjning och att de föreskrivna 90 dagarna inte får tillämpas som huvudregel vad gäller tidpunkten för upprättande av ett protokoll.

Polisstyrelsen fäster uppmärksamhet vid problem i anslutning till granskning av beslut om hemligt inhämtande av information som fattats vid ledningscentralerna – i synnerhet i Helsingfors. Vid ledningscentralerna fattas under bestämda tider också beslut om andra än den egna polisrättningens tvångsmedel.

Polisinrättningen i Helsingfors kan inte granska besluten i SALPA-systemet om behandlingen av ärendet har överförs till en annan polisrättning. Dessutom är anteckningarna om villkoren för de beslut som fattats vid ledningscentralerna tidvis bristfälliga. Enheten för juridiska frågor vid polisrättningen i Helsingfors har fäst uppmärksamhet vid detta och i sina granskningar fokuserat på beslut som fattats vid ledningscentralerna.

Inom Tullen har de regionala övervakarna fått i ansvar att kontinuerligt följa utnyttjandet av hemliga metoder för inhämtande av information och att alltid vid årets slut utarbeta en rapport om den övervakning som utförts och de iakttagelser som gjorts. Tullens bevakningsavdelning utför inspektionsbesök vid regionala enheter för brottsbekämpning och 2017 utfördes inspektionsbesök vid alla operativa enheter för brottsbekämpning. Under inspektionsbesöken fästes särskild uppmärksamhet vid motiveringarna till yrkanden till domstolar och vid undersökningsledningarnas motiveringar till beslut i fråga om metoder där en tjänsteman fattar beslutet.

Enligt Tullen förekommer det för varje år som går färre brister och missförhållanden i processerna för användning av hemliga metoder för inhämtande av information och under berättelseåret har det knappt alls observerats några felaktigheter. Det uppdagades inte en enda allvarlig förseelse.

Inom Gränsbevakningsväsendet utförs övervakningen såväl vid staben för Gränsbevakningsväsendet som vid de operativa gräns- och sjöbevakningssektionerna. Förvaltningsenheterna utför övervakning i realtid och lämnar minst en gång per år en rapport till staben för Gränsbevakningsväsendet. Även däremellan rapporteras om enskilda avvikelser. Enligt Gränsbevakningsväsendet medför cirkulationen av SALPA-övervakare utmaningar för den långsiktiga utvecklingen av laglighetsövervakningen. Syftet är att utveckla övervakningen så att den är enhetlig med polisens och Tullens övervakning.

I försvarsministeriets laglighetsövervakning har inte observerats några lagstridiga förfaranden vad gäller användning av hemliga tvångsmedel och hemliga metoder för inhämtande av information under 2017. De utvecklingsobjekt som observerats i laglighetsövervakningen är faktorer som lämnar utrymme för tolkning.

4.6.5 JUSTITIEOMBUDSMANNENS LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Under berättelseåret avgjorde JO ärenden som berörde optisk observation, förutsättningarna för teleövervakning och tillstånd för teleövervakning och som utreddes på eget initiativ.

I det ärende som nämndes först och som gällde optisk observation av en nöjestillställning konstaterade JO att förutsättningen för optisk observation enligt polislagen – ”personen med fog kan antas göra sig skyldig till ett brott” – innebär en förhållandevis hög sannolikhet och är starkare än ”anledning att befara”. Kommissarien hade i sitt beslut motiverat åtgärden med att medlemmarna i en motorcykelklubb som även tidigare år deltagit i samma nöjestillställning har misstänkts och dömts för narkotikabrott.

Likaså hade de narkotikatest som tidigare år utförts i trafikövervakningen i anslutning till evenemanget tytt på användning av narkotika före körning och nu fanns det anledning att misstänka att det på området erbjöds, såldes och användes narkotika. Enligt beslutet kunde man med hjälp av optisk observation identifiera narkotikahandel på området och genom att ingripa i handeln och rikta övervakning till den förhindra körning i trafik under påverkan av narkotika.

Enligt JO skulle en grundad anledning att befara utöver händelser i det förflutna ha krävt konkreta faktorer med anknytning till evenemanget i fråga som skulle ha visat att det är motiverat att anta att det är sannolikt att narkotikabrott kommer att begås. Nu presenterades inga sådana faktorer i beslutet.

JO bedömde i sitt beslut också personen som var föremål för den optiska observationen och begreppet utrymme eller plats som var föremål för observationen.

JO konstaterade att det att det i beslutet nämndes att personen är okänd och att syftet var att rikta metoden för inhämtande av information till medlemmarna i nämnda motorcykelklubb enligt JO:s åsikt är problematiskt med tanke på den exakthet och tydliga avgränsning som krävs i be-

slut om hemligt inhämtande av information och närmar sig s.k. allmän övervakning. Detta kan innebära t.ex. allmän kameraövervakning, som i sin tur regleras av andra bestämmelser.

I fråga om den lokal eller plats som var föremål för observationen konstaterade JO att det viss mån var tolkningsbart hur ”utrymme” eller ”plats” definieras och hur det ganska stora område som avgränsats i beslutet i fråga (bl.a. miljön och parkeringsområdena i närheten av en idrotts- och simhall) passar ihop med de mindre omfattande eller noggrannare avgränsade uttryck som nämns i lagen. JO ansåg att man i besluten om hemligt inhämtande av information och hemliga tvångsmedel redan med beaktande av polisverksamhetens proportionalitetsprincip borde avgränsa objektet så noggrant som möjligt och så att det inte lämnas något utrymme för tolkning i fråga om objektet (2572/2/15).

I det första fallet som gällde teleövervakning var det fråga om ett beslut där polisen hade ansökt om tillstånd och domstolen hade beviljat tillstånd för teleövervakning gällande en sådan brottsbenämning för utredning av vilken teleövervakning enligt lagen inte får användas.

I sitt beslut konstaterade JO bl.a. att tryggheten av medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter framhävs i domstolens roll i ärenden som berör tvångsmedel – i synnerhet då det gäller hemliga tvångsmedel. Eftersom föremålet för tvångsmedlet inte är närvarande (eller ens medveten om saken), har domstolen en ännu större skyldighet att utreda om det finns förutsättningar för att använda tvångsmedlet i fråga.

En viktig faktor då ärendet utreds är givetvis att kontrollera att det är fråga om ett sådant brott för utredningen av vilket den metod som yrkas på får användas. Det faktum att det finns ett fel i polisens yrkande minskar enligt JO över huvudtaget inte domstolens ansvar i ärendet.

Vad gäller polisen konstaterade JO att det även om det tekniska SALPA-systemet har skapats för att sköta ärenden kring teletvångsmedel i sista hand ligger på tjänstemannens ansvar vilka uppgifter tjänstemannen ”matar in” i systemet. Det att systemet lagstridigt har tillåtit en brottsbe-

nämning för vilken teleövervakning inte är möjlig minskar inte tjänstemannens skyldighet att agera i enlighet med kravet på noggrannhet.

Eftersom ett brott som kunde undersökas med hjälp av teleövervakning skulle undersökas i samma ärende ansåg JO emellertid att det var tillräckligt att delge den berörda polismannen och tingsdomaren sin uppfattning om saken (13/2/16*).

I ett annat ärende som gällde teleövervakning handlade det om en ansökan om teleövervakning som gjorts av polisen och där domstolen utöver tillstånd för teleövervakning även hade beviljat polisen tillstånd för televlyssning. JO betonade domstolens skyldighet att iaktta noggrannhet bl.a. genom att utreda vad som yrkas i tvångsmedelsansökan. Det framgick tydligt att yrkandet inte handlade om televlyssning och därmed borde inte tillstånd för detta ha beviljats. Eftersom polisens tjänsteskyldighet har omfattat att låta bli att utnyttja ett felaktigt beviljat tillstånd för televlyssning har möjligheten till lagstridig televlyssning varit liten. Eftersom televlyssning *de facto* heller inte utfördes i ärendet, ansåg JO att det var tillräckligt att allvarligt fästa tingsdomarens uppmärksamhet vid vikten av noggrannhet och domstolens roll vid behandling av hemliga tvångsmedel (14/2/16*).

Under berättelseåret var yrkanden på teletvångsmedel och beslut om teknisk observation föremål för de inspektioner kring hemliga tvångsmedel som utfördes av polisinspektionen i Västra Nyland. Därför gick man igenom ”ett urval” av yrkande- och beslutshandlingar om detta.

Utifrån inspektionerna framhävde JO betydelsen av motiverade yrkanden och beslut i fråga om hemliga tvångsmedel och metoder för inhämtande av information. Detta är i synnerhet viktigt för sådana metoder som grundar sig på polisbeslut, eftersom i dessa inte har fattats av en utomstående oberoende beslutsfattare, till skillnad från metoder som domstolen fattar beslut om.

Under berättelseåret granskades också skyddspolisens och försvarsmaktens hemliga inhämtande av information.

4.6.6 UTVÄRDERING

EVENTUELLA PROBLEMPUNKTER I DEN NYA LAGSTIFTNINGEN

Underrättelseskyldighet

En misstänkt som varit föremål för hemligt inhämtande av information ska i regel utan dröjsmål underrättas om detta skriftligen när ärendet har förts till åklagaren för prövning eller förundersökningen annars har avslutats eller avbrutits eller senast ett år efter det att användningen av tvångsmedlet har avslutats. Fullgörandet av underrättelseskyldigheten beror delvis på det tvångsmedel som använts. Jämfört med tidigare finns det nu noggrannare bestämmelser om underrättelse och underrättelseskyldigheten är med omfattande.

På yrkande av en anhållningsberättigad tjänsteman får domstolen under vissa förutsättningar besluta att underrättelsen till den misstänkte får skjutas upp med högst två år åt gången. På beslut av domstolen får underrättelsen underlåtas, om det är nödvändigt för att trygga statens säkerhet eller skydda liv eller hälsa.

Det är således möjligt att objektet aldrig får kännedom om det tvångsmedel som använts, även om det enligt lagen är regel att underrätta och undantag att låta bli. Det viktiga är att de fall som förblir helt hemliga för objektet är så få som möjligt.

I samband med utskottsbehandlingen 2013 av ändringarna av den nya tvångsmedelslagen, förundersökningslagen och polislagen framförde i synnerhet förundersökningsmyndigheterna i samband med hörandet av experter oro över risken att personen som utför en täckoperation och informationskällan avslöjas och över säkerheten för ifrågavarande personer (LaUB 17/2013 rd – RP 14/2013 rd).

Enligt Polisstyrelsen har skyldigheten att underrätta skriftligen enligt den respons man fått från undersökningsledarna skadat användningen av metoder för inhämtande av information. Utöver problemet med att få fram informationskällor, som konstaterades redan 2014, sjönk antalet

avlyssningar i fängelse märkbart under 2015 eftersom tvångsmedlet inte längre anses lika effektivt i bekämpandet av allvarlig brottslighet.

Enligt Polisstyrelsen har underrättelseskyldigheten skapat ett hinder för hela verksamheten med informationskällor, vilket gör att man i Finland avstår i ”passiv användning av informationskällor”, vilket i sin tur gör medlet mindre effektivt. Också underrättelse av den som är föremål för en täckoperation sätter i värsta fall stopp för polismannen i frågas möjligheter att arbeta i framtida täckoperationer. Enligt Polisstyrelsen minskar också underrättelseskyldigheten betydligt möjligheten till internationellt samarbete.

Ett mål med underrättelsen om inhämtande av information är att trygga en rättvis rättegång. Enligt lagen ska hänsyn vid prövning av frågan om en parts rätt att få information eller frågan om begränsningar av den rätten tas till partens rätt att på behörigt sätt försvara sig eller annars på behörigt sätt bevaka sin rätt i en rättegång.

Dessa krav på information och en rättvis rättegång tillsammans med eventuella risker till följd av underrättelse om att hemligt inhämtande av information har använts för att utreda brottet skapar en helhet innehållande svåra avvägningar.

Täckoperationer

Redan innan de nya lagarna trädde i kraft förekom problem inom täckoperationer som har beskrivits i årsberättelsen 2011 på sidorna 117–121. Dessa problem är fortfarande aktuella.

Lagen utgår ifrån att en polisman som företar en täckoperation inte får begå brott och inte heller ta initiativ till brott. Polismannen går emellertid fri från straffansvar om han begår en trafikförseelse, en ordningsförseelse eller något annat jämförbart brott för vilket det föreskrivna straffet är ordningsbot, om gärningen har varit nödvändig för att syftet med täckoperationen ska nås eller för att förhindra att inhämtandet av information avslöjas.

I lagen finns också bestämmelser om polisens deltagande i en organiserad kriminell samman slutnings verksamhet under en täckoperation. Om en polis då han eller hon deltar i sådan verksam-

het skaffar lokaler eller fordon eller andra liknande färdmedel, transporterar personer, föremål eller ämnen, sköter ekonomiska ärenden eller hjälper gruppen på andra till dessa jämförbara sätt, är han eller hon fri från straffansvar inom ramen för det som bestäms i lagen.

En polis befrias från straffansvar i ovan nämnda situationer om det på synnerligen giltiga skäl har kunnat antas att åtgärden ändå skulle ha gjorts utan dennes medverkan; polisens verksamhet inte äventyrar eller skadar för någons liv, hälsa eller frihet eller överhängande fara eller skada för egendom och biståndet avsevärt främjar möjligheterna att uppnå syftet med täckoperationen.

Regleringen lämnar rum för tolkning och lämnar vissa frågor obesvarade. Täckpolisens verksamhetsmöjligheter är på basis av bestämmelserna mycket begränsade och detta tillsammans med flertydigheten har väckt frågor inom polisen om bl.a. polisens rättsskydd. Det är också oklart hur den i lagen avsedda ansvarsfriheten genomförs i praktiken.

Domstolens roll när en täckoperation inleds är mycket snäv och begränsas till att fatta beslut om huruvida det finns vissa formella förutsättningar för en täckoperation. T.ex. tar domstolen inte ställning till planen för täckoperationen eller hur den ska genomföras i praktiken.

VANLIGA PROBLEM MED ÖVERVAKNINGEN

Satsningar på intern övervakning behövs

Justitieombudsmannens laglighetsövervakning av hemligt inhämtande av information understryker övervakning av myndighetens interna övervakning. Med anledning av detta framhövdes under besöken 2014 vid alla polisinrättnings enheter för juridiska frågor enheternas egen övervakning av polisinrättningsens hemliga inhämtande av information.

Myndigheter som använder sig av hemligt inhämtande av information har satsat på intern övervakning under de senaste åren. Med tanke på den interna övervakningens effekt är det oroväckande att det enligt Polisstyrelsens observationer finns skillnader i den kvantitativa inspektionsom-

fattningen för övervakningen av polisinsrättningarnas hemliga inhämtande av information vilket enligt Polisstyrelsen åtminstone delvis beror på mängden övriga uppgifter och att dessa uppgifter prioriteras.

En viktig förutsättning för den interna övervakningen är att övervakarna är förtrodda med området och har tillgång till alla dokumentmaterial. Detta gäller förutom polisinsrättningarna även Polisstyrelsen. Också enligt polisens egen bedömning varierar övervakningens nivå vid polisinsrättningarna, liksom uppenbarligen övervakarnas sakkunskap. Både skyddspolisens och centralkriminalpolisens interna övervakning håller enligt laglighetsövervakningens observationer god nivå.

Vid Tullen, Gränsbevakningsväsendet och försvarsmakten har den interna övervakningen enligt deras egen bedömning fungerat rätt bra. Övervakningen underlättas av att verksamhetens volym är mycket mindre än polisens.

JO:s övervakning sker i efterhand och är rätt så generell. JO har ingen nära insyn i själva verksamheten och kan inte börja styra myndigheternas verksamhet eller i andra avseenden spela en central roll genom att ställa upp gränser för verksamheten i syfte att avhjälpa brister i lagstiftningen. De berättelser och utredningar som ska lämnas till JO är nödvändiga men löser inte problemen med övervakningen och rättsskyddet.

Övervakningen av hemliga tvångsmedel grundar sig delvis på förväntningen att den som utför övervakningen får all den information hen vill ha. På grund av verksamhetens speciella karaktär är en noggrann dokumentering en grundläggande förutsättning för att övervakningen ska lyckas.

En aktiv registrering i realtid hjälper också aktörerna att bedöma och utveckla sin verksamhet samt säkerställer att verksamheten följer lagen och ökar dess trovärdighet. Registreringen är också en absolut förutsättning för att JO i efterhand ska kunna genomföra laglighetskontrollen.

SALPA-systemet var på sin tid i fråga om hemligt inhämtande av information ett steg framåt i övervakningen av hemliga tvångsmedel. Systemet styr också användaren till de rätta och lagliga handlingsmodellerna. SALPA-systemet, liksom också polisens övriga informationssystem, har dock så småningom nått vägs ände och re-

formprojektet VITJA bör komma med en lösning också på detta. Eftersom projektet dock inte har genomförts enligt planerna, har man blivit tvungen att uppdatera SALPA-systemet. Det är viktigt att verksamhetens lagenlighet och övervakning inte äventyras på grund av informationssystemen.

I sin laglighetskontroll har JO fortlöpande framhåvt vikten av motiveringen av yrkanden och beslut. Motiveringen bör skrivas bl.a. för att möjliggöra en kontroll av 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.

4.6.7 BEREDNING AV UNDERRÄTTELSE- LAGSTIFTNING

IM och försvarsministeriet publicerade den 19 april 2017 sitt betänkande gällande utkastet till regeringens proposition med förslag till lagstiftning om civil och militär underrättelse. Samma helhet omfattade även justitieministeriets betänkanden gällande revidering av grundlagen i fråga om regleringen kring skydd för förtroliga meddelanden och övervakning av underrättelseverksamhet samt betänkandet om parlamentarisk övervakning av underrättelser av den arbetsgrupp som tillsatts av riksdagens generalsekreterare.

JO Jäskeläinen konstaterade i sina utlåtanden om betänkandena bl.a. att avslöjande och bekämpning av den militära verksamheten och verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten naturligtvis är ett viktigt mål, med stöd av vilket beviljandet av underrättelsebefogenheter till underrättelsemyndigheterna kan godkännas och understödjas.

Samtidigt konstaterade JO emellertid också att beviljandet av de föreslagna underrättelsebefogenheterna inkräktar på integritetsskyddet och skyddet för förtroliga meddelanden på ett sådant sätt som i fråga om exakthet och skarp avgränsning är mycket avlägset från förutsättningarna för användning av de nuvarande hemliga tvångsmedlen

och de hemliga metoderna för inhämtande av information. JO ansåg att den reglering som föreslogs var problematisk med tanke på de krav på exakthet och noggrann avgränsning som är förutsättningar för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna.

Enligt JO är frågan om hur effektiv den utomstående kontrollen och övervakningen är en faktor som bör beaktas i bedömningen av huruvida regleringen kan godtas. En särskilt viktig metod för att kontrollera användningen av underrättelsemetoder är det tillstånd som beviljas av en oberoende domstol för att säkerställa en objektiv bedömning av att det finns lagstadgade förutsättningar för att tillgripa metoden.

I synnerhet kräver avvägningen av proportionaliteten av användningen av medlet extern bedömning. Till följd av detta ska man förhålla sig kritiskt till de befogenheter som föreslås att ska bestämmas av en polis och befogenheten att fatta beslut ska grundligt avvägas i anslutning till regleringen. Om de föreslagna förutsättningarna för användning av underrättelsemetoder är vagare än förutsättningarna för användning av de hemliga tvångsmedel och metoder för inhämtande av information om vilka föreskrivs i gällande lag, bör befogenheten att fatta beslut i underrättelseverksamheten i så stor utsträckning som möjligt ges till domstolarna.

JO understödde arbetsgruppernas grundläggande riktlinjer om att man vid reglering av underrättelseverksamheten med tanke på övervakningen som nya organ ska inrätta både en oberoende underrättelseombudsman och ett utskott för underrättelseövervakning som är ett permanent specialutskott. JO ansåg att förslaget om att underrättelseombudsmannen ska utses av statsrådet och för högst fem år är problematiskt med avseende på underrättelseombudsmannens oberoende. JO ansåg att det är viktigt att riksdagen kopplas till förfarandet för utnämmande.

I början av 2018 började riksdagen behandla regeringens propositioner om underrättelselaghelheten.

4.6.8 VITNESSKYDD

Lagen om vittnesskyddsprogram (88/2015) trädde i kraft den 1 mars 2015. Lagen är en viktig reform ur individens och de grundläggande fri- och rättigheternas perspektiv. Genom lagen tryggas den grundlagsenliga rätten till liv, personlig frihet och integritet och hemfrid.

Ett vittnesskyddsprogram kan inledas för att skydda en person, om ett allvarligt hot riktas mot personens eller dennes närståendes liv eller hälsa på grund av att personen hörs i ett brottmål eller av någon annan orsak och hotet inte effektivt kan avväjas genom andra åtgärder.

Polisen ska utarbeta en skriftlig individuell skyddsplan tillsammans med den skyddade, och i planen ska de viktigaste åtgärderna för genomförande av vittnesskyddsprogrammet anges. Åtgärderna kan utgöras av t.ex. placering av den skyddade på annan ort, ordnande av bostad, placering av säkerhetsanordningar i den skyddades hem och rådgivning angående personlig säkerhet.

Polisen kan för den skyddade införa och framställa falska, vilseledande eller förtäckta registeranteckningar och handlingar som stöder den andra identiteten, om det är nödvändigt för att vittnesskyddsprogrammet ska kunna genomföras. Polisen kan övervaka den skyddades bostad och dess omedelbara närområde. För att trygga den skyddades försörjning och självständiga liv betalas ekonomiskt stöd till hen.

Centralkriminalpolisen ansvarar för genomförandet av vittnesskyddsprogram i samarbete med andra myndigheter. Chefen för centralkriminalpolisen beslutar om inledande och avslutande av ett vittnesskyddsprogram samt om vissa av de åtgärder som anknyter till programmet. IM ska årligen till justitieombudsmannen avge en berättelse om beslut som fattats och åtgärder som vidtagits med stöd av denna lag.

Av IM:s berättelse för 2017 framgår att Polisstyrelsen i sin inspektion av centralkriminalpolisens vittnesskydd inte upptäckte några missförhållanden i centralkriminalpolisens verksamhet.

IM konstaterar att centralkriminalpolisen har en för bred syn på tillämpningsområdet för lagen om vittnesskydd eftersom lagen ger möjlighet att tillämpa vittnesskyddsprogrammet även i andra fall än brottmål. Tillämpningsområdets omfattning förknippas enligt centralkriminalpolisen med bl.a. med eventuella resursproblem. IM konstaterar dock med hänvisning till regeringens proposition i ärendet (RP 65/2014 rd) att vittnesskyddsprogrammet är avsett som en åtgärd som tillgrips i sista hand. Programmet ska endast tillgripas om en person är föremål för ett så allvarligt hot mot livet eller hälsan att det inte finns några andra åtgärder för att avvärja hotet.

Centralkriminalpolisen upplever också att det är problematiskt att tröskeln för att avsluta vittnesskyddsprogrammet är för hög. I fråga om befogenheter är också det s.k. bedömningsskedet innan själva vittnesskyddsprogrammet eventuellt inleds problematiskt. Enligt IM finns det anledning att följa ärendena i fråga och samla på sig erfarenhet. Om det uppstår konkreta exempel på att lagen inte fungerar, ska Polisstyrelsen lyfta fram ärendet.

4.7

Brottspåföljdsbranschen

Laglighetsövervakningen av brottspåföljdsbranschen hörde till BJO *Jussi Pajujoja* till och med den 30 september 2017 och därefter till BJO *Pasi Pölönen*. Huvudföredragande var referendarierådet *Anu Rita*.

Brottspåföljdsmyndigheten (Rise) svarar för verkställighet av fängelsestraff och samhällspåföljder samt häktning. JO ska enligt lagen genomföra inspektioner i synnerhet i fängelser och andra slutna inrättningar. Av denna anledning riktar sig Rises tillsyn i huvudsak till verkställandet av ovillkorliga fängelsestraff i fängelser. JO övervakar slutna inrättningar också som nationellt besöksorgan enligt det fakultativa protokollet till Förenta Nationernas (FN) konvention mot tortyr (OPCAT).

4.7.1

VERKSAMHETSMILJÖN OCH LAGSTIFTNINGSGREFFER

År 2017 var det dagliga genomsnittliga antalet fångar drygt 3 000. Det dagliga genomsnittliga antalet klienter med samhällspåföljder var likaså nästan 3 000. Siffrorna är på samma nivå som tidigare år.

Hälsa- och sjukvården för fångar och häktade överfördes den 1 januari 2016 från Rise till Enheten för hälsa- och sjukvård för fångar, som lyder under Institutet för hälsa och välfärd. Hälsa- och sjukvården för fångar behandlas i avsnitt 4.11.5.

År 2017 trädde inga betydande lagändringar i kraft inom brottspåföljdsbranschen. Behandlingen av regeringspropositionen till riksdagen med förslag till ändring i lagstiftning om alternativ till och organiseringen av häktning (RP 252/2016 rd) samt förslag till ändring av fängelselagen, häktningsslagen och lagen om verkställighet av samhällspåföljder (RP 263/2016 rd) som lämnades till

riksdagen 2016 slutfördes. De viktigaste föreslagna ändringarna i den senare propositionen gällde brukspenning, sysselsättningspenning och lön.

Riksdagen behandlade även regeringens proposition med förslag till lagstiftning om kombinationsstraff (RP 268/2016 rd).

Under 2017 publicerade Institutet för kriminologi och rättspolitik (tidigare Rättspolitiska forskningsinstitutet) i anknytning till Helsingfors universitet två undersökningar som berörde Brottspåföljdsmyndigheten. I maj publicerades undersökningen *Porkkanaa ja keppiä – Rangaistusajan suunnitelmat osana vankeusrangaistuksen täytäntönpäytäntö* (Forskning 1/2017) och i oktober publicerades *Tutkintavankien olot ja oikeuksien toteuttaminen* (Forskning 4/2017).

Brister upptäcktes i kvaliteten på samt genomförandet och uppföljningen av planer för strafftiden. BJO har även ofta tagit ställning till problem som relaterar till planer för strafftiden. En del av BJO:s beslut har rapporterats i verksamhetsberättelserna för 2015 och 2016.

Resultaten från undersökningen om häktade överensstämmer med BJO:s iakttagelser. I undersökningen konstateras det att riksdagens justitieombudsman redan ingripit i flera problem, ibland flera gånger under årens lopp. En av undersökningens viktigaste iakttagelser var att man borde förbättra tillgången till information för häktade som kommer till fängelset.

Enskilda missförhållanden som lyftes fram bestod av problem som relaterade till användningen av mobiltelefoner, möten med ombud samt användningen av bibliotek. I undersökningen rekommenderas det även att öka de häktades möjligheter till elektronisk kommunikation samt att utveckla sätt att ingripa i personalens respektlösa attityd och förfarande.

4.7.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

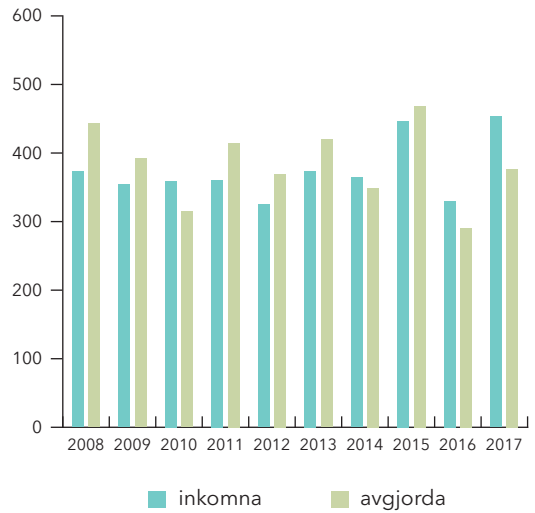
Klagomål gällande brottspåföljdsbranschen är en av de största kategorierna av ärenden. År 2017 mottogs 453 klagomål (330 år 2016). Antalet avgjorda klagomål var 377 (291). Ingen klar enskild orsak till den betydliga ökningen i antalet klagomål kan pekas ut. Den årliga variationen är ganska stor; t.ex. kom det år 2015 in 447 klagomål. Detta tal innehöll dock klagomålen beträffande fångarnas sjuk- och hälsovård, vilket inte längre är fallet från och med 2016.

Av alla klagomål och egna initiativ ledde 108 (95) till åtgärd. Åtgärdsprocenten var 28 (32). Åtgärdsprocenten inom brottspåföljdsbranschen är vanligtvis hög och överstiger tydligt medeltalet vid JO:s kansli. Detta är typiskt för sektorer där det görs ingrepp i den i grundlagen tryggade friheten, den personliga integriteten och integritetsskyddet. Det fattades avsevärt många åtgärdsbeslut för klagomål som gällde S:t Michels fängelse. Av de 58 besluten som gällde S:t Michels fängelse gav 37 orsak till åtgärder av laglighetsövervakaren.

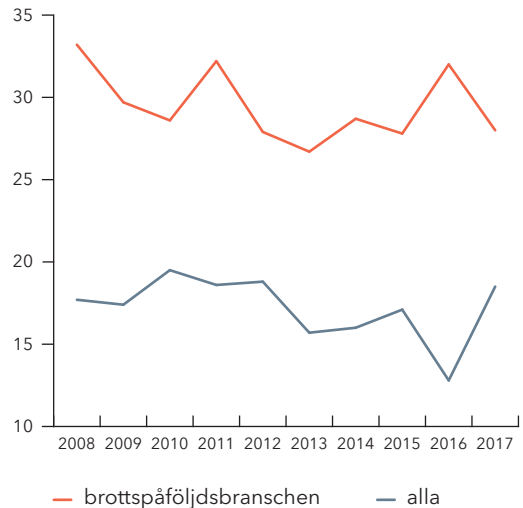
4.7.3 INSPEKTIONER

Inspektionsobjekten var Helsingfors, Kervo, Vasa, S:t Michel och Vanda fängelser samt Satakunta fängelses avdelning i Kjulo. Ett av delområdena vid inspektionen i Vanda fängelse var fängelsets tillgänglighet. S:t Michels fängelse inspekterades senast i november 2016, och då upptäcktes allvarliga lagstridigheter i verksamheten. Därför genomfördes en ny inspektion av S:t Michels fängelse i maj 2017.

En oanmäld inspektion gjordes av utrymmena vid Helsingfors tingsrätt som avses för förvaringen av frihetsberövade personer, samt av transporten av frihetsberövade personer till tingsrätten. Rises jurister inom laglighetsövervakning bads att diskutera problemen som upptäckts inom laglighetsövervakningen samt om samarbete inom sektorn. Vankien omaiset VAO ry:s representanter kom och berättade om föreningens verksamhet och deras iakttagelser beträffande Rise ur de anhörigas perspektiv.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2008–2017



Åtgärdsprocent under åren 2008–2017



Till Vanda fängelse har man skaffat två nya sektionerade fängstransportfordon, där fångarna placeras i sina egna "bås", avskilda från andra fångar och personalen. Efter att man fått de nya fordonen har man inte längre behövt använda fängsel på fångarna under transporterna till domstolen.

Förutom laglighetsövervakningen fungerar JO även som det nationella besöksorgan som avses i det fakultativa protokollet till FN:s konvention mot tortyr (OPCAT). Besöksorganet genomför inspektioner på ställen där frihetsberövade personer befinner sig eller kan finnas. Denna verksamhet beskrivs närmare i avsnitt 3.4 där även iakttagelser i anknytning till Rise beskrivs.

4.7.4 UTLÅTANDEN, EGNA INITIATIV OCH FRAMSTÄLLNINGAR

UTLÅTANDEN

Lagutskottet och grundlagsutskottet gavs utlåtanden om regeringens proposition med förslag till ändring av fängselslagen, häktningsslagen och lagen om verkställighet av samhällspå-

följder (RP 263/2016 rd) samt regeringens proposition med förslag till lagstiftning om kombinationsstraff (RP 268/2016 rd).

EGNA INITIATIV

Enligt BJO ska prisnivån på tjänster för fångarna vid slutna fängelser motsvara den allmänna prisnivån utanför fängelser senast då telefonsystemet nästa gång konkurrensutsätts. I slutna fängelser togs det på hösten 2014 i bruk ett nytt telefonsystem. Efter det avgjorde BJO ett klagomål som gällde telefonavgifter. Han konstaterade att de höga priserna fångarna betalar för telefonsamtal är problematiska med tanke på den s.k. normalitetsprincipen, och började följa upp samtalspriserna på eget initiativ.



Telefonkioskerna vid Satakunta fängelse, enheten i Kjulo, är placerade så att samtalens integritet är skyddad.

Under ärendets uppföljningstid fäste även lagutskottet uppmärksamhet vid ärendet (LaUB 4/2017 rd). Utskottet ansåg att det höga priset på telefonsamtal för fångar i slutna anstalter är oroväckande eftersom det kan begränsa fångarnas möjligheter att hålla kontakt med sina anhöriga eller andra närstående. Även lagutskottets utgångspunkt var att samtalspriserna för fångar i fortsättningen inte kännbart ska avvika från den gängse prisnivån (2245/2/15).

BJO började på eget initiativ undersöka om bestämmelserna beträffande Rises befogenheter att övervaka fångar då de har tillstånd att för en kort tid avlägsna sig från fängelset (permission) är tillräckligt noggranna, i synnerhet vad gäller inspektionsbesök i bostaden, eventuell testning för rusmedel och användningen av maktmedel.

Det egna initiativet baserade sig på ett klagomål där det hävdades att Rises övervakningspatrull skulle ha sökt fången vid bostaden där hen skulle vistas under tiden för permissionen. Enligt Rises utredning utgör rusmedelstestning som utförs genom inspektionsbesök under permissionen några enstaka fall. Det finns inget behov av dessa besök, och därför behöver lagstiftningen inte preciseras. BJO hade inte längre skäl att ta ställning i ärendet (2676/2/15).

Ingen förhandsavgift bör uppbäras för fångars begäran om handlingar eller begäran om insyn som baserar sig på lagstiftningen om personregister. År 2013 gav Rise ett avgörande enligt vilket genomförandet av vissa begäran om handlingar eller användningen av rätten till insyn förutsatte att en förhandsavgift betalades då begäran gjordes.

När Rise inte ändrade sin praxis i och med BJO:s avgörande från 2014 togs saken upp för undersökning på eget initiativ. Liksom justitieministeriet (JM) som gav ett utlåtande i saken konstaterade även BJO att ingen förhandsavgift bör uppbäras (2841/2/15).

Brottspåföljdsmyndighetens centralförvaltning (Keha) meddelade att man kommer att justera beslutet angående prissättningen för begäran om insyn och handlingar och sluta uppbära förhandsavgifter.

Tillräckliga och lagenliga grunder gavs inte för att en fånge som på egen begäran bott på isoleringsavdelning i cirka två år och tre månader hade placerats separat från de övriga fångarna. Det borde ha ingripits effektivare i hans situation som en fånge som var rädd för andra fångar. Isoleringsavdelningen och dess friluftsutrymmen lämpade sig inte för boende på samma sätt som boendeavdelningen, och inget formellt beslut hade gjorts i saken på det sätt som lagen kräver. Det egna initiativet baserar sig på iakttagelser som gjorts i samband med inspektionen av Sukeva fängelse (226/2/16*).

Under inspektionen av Riihimäki fängelse upptäcktes att möjligheterna för fångar på vissa avdelningar att delta i sysselsättning utanför cellen var små. Fångarna borde erbjudas meningsfull och utvecklande sysselsättning som främjar anpassningen till samhället. Fängelset hade senare strävat att åtgärda situationen, men under veckosluten tillbringade fångarna fortfarande lite tid utanför cellen.

Dessutom fäste BJO uppmärksamhet vid att man även borde sträva till att ordna en möjlighet i enlighet med rekommendationerna att spendera minst åtta timmar utanför cellen för fångar som inte omfattas av någon sysselsättning (2830/2/15).

I vissa fängelser beaktades inte de ändringar i bestämmelserna om att fångar och häktade tilläts att inneha sina egna kläder som trädde i kraft den 1 maj 2015. Regiondirektören ska fatta beslut om de allmänna begränsningar beträffande användningen av egna kläder som gäller ett fängelse eller en avdelning på ett fängelse. Eftersom ett sådant beslut inte fattats ska man då en fånge eller häktad ber att få sina kläder fatta ett motiverat beslut för det enskilda fallet samt ge anvisningar om begäran om omprövning.

Dessutom fäste BJO Rises uppmärksamhet vid att vägran att ge en fånge hans egna kläder ska basera sig på enhetliga faktorer i alla fängelser. I saken gjordes även ett lagstiftningsförslag som beskrivs närmare i avsnittet Framställningar (4353/2/15).

Möjligheten att skaffa vitaminer och näringstillskott samt rätten att inneha dessa varierar från fängelse till fängelse. BJO konstaterade att det är nödvändigt att förenhetliga fängelsernas ordningsstadga till dessa delar (1473/2/14).

Den 21 december 2017 tillsatte Keha en arbetsgrupp för ordningsstadgan vars uppgift är att bl.a. utreda ordningsstadgans enhetlighet samt förenhetligandet av fängelsernas praxis.

Behandlingen av brev som misstänks innehålla narkotika lyftes fram under inspektionen av Riihimäki fängelse. Inga åtgärder behövde vidtas efter att fängelset ändrade sin praxis på följande sätt: om brevet inte levereras till fången på grund av att det misstänks innehålla narkotika fattas ett beslut om att kvarhålla brevet. Tillsammans med beslutet ges anvisningar om begäran om omprövning. Brevet överläts till polisen med stöd av narkotikalagen. Anmälan om ordningsförseelsen som gjorts på fängelset behandlas och avgörande görs efter att fången hörts. En kopia av brevet innehåll överläts till fången (2033/2/15).

FRAMSTÄLLNINGAR

Det gjordes fyra framställningar, varav tre var lagstiftningsförslag och en var en framställning om gottgörelse.

BJO föreslog för JM att man skulle utreda behovet av att ändra lagen om immunitet i vissa fall för personer som deltar i rättegång och förundersökning vad beträffar immunitetens giltighet och rätten att söka ändring, samt allmänna granska dessa reglers ändamålsenlighet och behov. Det var fråga om ett fall där en svarande som kom till Finland från utlandet på kallelse inte hade tillgång till ett tillräckligt effektivt rättsmedel beträffande inledande av verkställandet av ett fängelsestraff som hen tidigare dömts till (3427/2016).

Det finns inga bestämmelser i fängeslagen om vem som fattar beslut om att begränsa användningen av egna kläder på basis av arbetssäkerhet,

eller om en fånge har rätt att söka ändring i ett sådant beslut. BJO delgav JM sin uppfattning om behovet av att precisera lagen (4353/2/15).

Det finns inga bestämmelser om att inhibera fångars fritidsverksamhet. Enligt BJO ska man inte låta bli att ordna denna verksamhet på grund av orsaker som hänför sig till fängelset om det inte finns vägande skäl till att inte ordna verksamheten, t.ex. att säkerheten äventyras. Det är fråga om ett betydande avgörande eftersom fängelset ska uppteckna att verksamheten inhiberades och motiveringarna till detta. Fångarna ska informeras på förhand om att det är möjligt att man tvingas inhibera verksamheten (2247/2016).

JM höll med om att verksamheten endast kan inhiberas av särskilt vägande skäl. JM kommer att utvärdera om man i fängeslagen borde lägga till bestämmelser om inhiberande av sysselsättning och fritidsverksamhet, eller en bestämmelse om att följa dagordningen och förutsättningarna för att avvika från dagordningen samt om beslutanderätten.

JM ansåg att en bestämmelse som gör det möjligt att inhibera för att trygga säkerheten vore problematisk, eftersom detta skulle betyda att man de facto kunde inhibera sysselsättning och fritidsverksamhet på grund av skäl som hänför sig till allokeringen av fängelsets resurser.

BJO föreslog att den finska staten ska ersätta en klagande för osaklig behandling som kränkte klagandens människovärde. Klaganden hade tvingats vara under observation i en isoleringscell i Jokela fängelse naken och utan täcke. Förfarandets klandervärdighet ökades av dess långa varaktighet – fem timmars nakenhet – samt att det ägde rum under kameraövervakning. Dessutom var det inte lagligt att fångsla klagandens händer och fötter till isoleringscellens galler. Fängelset gavs också en anmärkning (346*, 347*, 349* och 366/4/16*).

Den 11 juli 2017 beslöt Statskontoret att som ersättning för kränkning av de grundläggande rättigheterna betala 2 500 euro till klaganden, samt 1 000 euro som ersättning för sveda, värk och andra tillfälliga men.

4.7.5 ÖVRIGA AVGÖRANDE

ANMÄRKNINGAR

I fem fall utfärdades anmärkningar för lagstridigt förfarande.

Keha handlade på ett sätt som stred mot lagen när den genomsnittliga handläggningstiden för utlåtanden till Helsingfors hovrätt i frågor gällande frigivning av livstidsfångar var cirka ett och ett halvt år. BJO gav Keha en anmärkning (1300/4/16*).

S:t Michels fängelse kränkte advokatsekretessen. En kasse med dokument som en fånge hade ämnat överläta till sin advokat fråntogs fången och genomlystes. Fängelsets personal överlät kassen till advokaten följande dag. Enligt lagen får brev eller postförsändelser som en fånge riktat till sitt rättegångsombud inte granskas eller läsas. Bestämmelsen ansågs gälla även i detta fall.

Direktören för S:t Michels fängelse hade även försummat att besvara de specifika frågorna som BJO ställde i sin begäran om utredning. I ett tidigare avgörande av BJO hade direktörens uppmärksamhet redan fästs vid motsvarande försummelse i att ge en utredning. BJO gav S:t Michels fängelse en anmärkning (4976/2016*).

Praxisen i S:t Michels fängelse att överläta förundersökningsdokumenten till en fånge som förbereder sig för rättegång först när dörrarna till avdelningens celler stängs för kvällen och att samla in dem innan dörrarna öppnas på morgonen stred mot lagen. En fånge ska ha möjlighet att förbereda sig för sin rättegång dagtid. Om handlingarna inte överläts till fången på avdelningen ska hen erbjudas möjligheten att bekanta sig med handlingarna i något annat av fängelsets utrymmen. BJO gav S:t Michels fängelse en anmärkning (5673/2016*).

En fånge från Satakunta fängelse som placerats i övervakad frihet på prov skickades till ett slutet fängelse på grund av misstankar om berusning,

vilket i praktiken upphävde friheten på prov. Satakunta fängelse försummade sin skyldighet att fatta ett beslut om att upphäva friheten på prov. Dessutom hördes fången inte i ärendet. BJO gav en anmärkning i saken och bad fängelset att slutföra ärendet som gällde upphävandet av friheten på prov så att klaganden kunde ges ett beslut vilket ändring får sökas, samt anvisningar om begäran om omprövning (2309/2016).

Regioncentrumet för Västra Finlands brottspåföljdsregion meddelade att man gett klaganden beslutet om upphävande och anvisningar om begäran om omprövning till kännedom den 11 oktober 2017. Enligt regioncentrumet hade beslutet fattats redan den 25 mars 2016, men man hade inte vetskap om det när utlåtande gavs om klagomålet. Beslutet hade införts i fångdatasystemet först efter att utlåtandet getts.

FORTFARANDE ALLVARLIGA BRISTER I RÄTTSSKYDDET – DÅLIG KÄNNEDOM OM LAGENS INNEHÅLL

Fängelset saknar behörighet att avgöra skadeståndsyrkanden som en fånge framlagt. Fängelset borde endera ha överlätit skadeståndsyrkandet åt Statskontoret för behandling eller, beroende på yrkans form och innehåll, ge fången råd om hur yrkandet ska framställas för Statskontoret. Fängelset hade även försummat sin skyldighet att arkivera handlingarna som relaterade till skadeståndsyrkandet. BJO bad Keha att utreda fängelsets arkiveringsverksamhet och diarieföringen av handläggningsuppgifter (5671/2016).

Keha meddelade att man vidtagit flera åtgärder för att ordna arkiveringsverksamheten och diarieföringen så att den uppfyller kraven i lag.

Bestämmelserna om fångens rätt att söka ändring ändrades den 1 oktober 2006 och kompletterades den 1 maj 2015 med vissa beslutsgrupper i vilka ändring får sökas. I laglighetsövervakningen tvingas man fortfarande ingripa i beslutsfattande och motiveringar samt i att ge fångar anvisningar om begäran om omprövning.

När beslut fattas om en häktad persons ansökan om permission av synnerligen viktigt skäl är det viktigt att bedöma om skälet är tillräckligt viktigt. Det negativa beslutet saknade denna bedömning. I beslutet hänvisades det också felaktigt till bestämmelser i fängelselagen som inte tillämpas på häktade. Man borde inte ha krävt en utredning av släktförhållanden av fången om fängelset kan utreda saken ur befolkningsregistret. Det förblev även oklart i ärendet om man bifogat anvisningar om begäran om omprövning med beslutet som gavs fången (5673/2016*).

Permissionerna som den häktade ansökt om hade inte beviljats med motiveringen att permission endast kan beviljas på grund av en närståendes allvarliga sjukdom eller begravning. Fängelsets motiveringar var felaktiga, eftersom permission enligt lag även kan beviljas på grund av motsvarande synnerligen viktiga skäl. Fången gavs inte heller anvisningar om begäran om omprövning för dessa beslut (3924/2016).

Det finns fortfarande problem i beslutsfattandet gällande vägran av innehav av egendom. Inga anvisningar om begäran om omprövning hade getts för ett negativt beslut om innehav av en spelkonsol. Dessutom hade beslutet fattats av en tjänsteman som inte hade behörighet att fatta beslutet (4397/2017).

I ett annat fall ansåg BJO att eftersom fången skriftligen gett sitt samtycke till att en granskningsavgift uppbärs för spelkonsolen kunde hen samtidigt anses ha gjort en begäran om innehav av spelkonsolen. När apparaten efter granskningen inte kunde överlåtas till fången borde fängelset ha gett fången ett skriftligt beslut och anvisningar om begäran om omprövning (4080/2017).

Man har upprepade gånger varit tvungen att fästa uppmärksamhet vid att det av beslut som gäller fångar inte framgår alla motiveringar, och att de motiveringar som ges ofta inte är tillräckligt konkreta. Som motivering uppger man fortfarande då och då endast en abstrakt upprepning av lagrummet, trots att detta inte uppfyller kravet på att anteckna motiveringarna.

I ett beslut om permission hade man nämnt klagandens beteende under fängelsetiden, uppenbarligen som motivering till varför det inte ansågs

vara sannolikt att klaganden skulle följa permissionsvillkoren. Motiveringarna borde ha precisats med hurdan beteende man avsåg och vilka handlingar man hänvisade till. I utredningen som gavs för klagomålet hade motiveringarna precisats. Dessa preciserade motiveringar borde ha införts i själva beslutet (6184/16*).

Ett negativt beslut om placering på öppen anstalt hade motiverats med att planen för strafftiden inte framskridit nämnvärt. I beslutet borde man ha angett vilka mål fången inte fortskridit mot, vad man kunde ha gjort för att främja fortskridandet, och om det berott på fångens egna handlingar att man inte fortskridit mot målen (2474/2016*).

Hörande av fången och diskuterande med hen tillåter inte att man avviker från skyldigheten till motiveringar, även om motiveringarna till beslutet att placera fången på anstalt skulle ha delgetts fången under samtalet (674/2017).

I utredningen som gavs för ett klagomål hade man som motiveringar till att läsa brev angett att fången under fängelsetiden gjort sig skyldig till tre grova narkotikabrott, att man hittat en mobiltelefon i klagandens ägo, samt misstankar om rymning med hjälp av en medhjälpare utanför fängelset. Dessa motiveringar borde ha antecknats i slutet om att läsa brev som getts klaganden. Om besluten hade innehållit sakliga motiveringar skulle man inte ha behövt be om och ge en utredning för klagomålet (439/2017).

I fråga om beslut har man ofta varit tvungen att kritisera att en del av motiveringarna inte antecknats, eftersom man bedömt att de ska hemlighållas från fången. Även motiveringar till ett beslut som bedöms vara konfidentiella ska antecknas och gå att hitta som en del av beslutet. Därtill ska fången informeras om att denne på grund av sekretess inte fått ta del av alla motiveringar och att fången kan lämna in en begäran om handlingar vad gäller dessa, och att beslutet som ges kan överklagas i domstol.

Utän denna information har fången ingen möjlighet att utnyttja rättsskyddsmetoderna som tillkommer hen enligt lagen. Problem som berörde sekretess lyftes fram i följande avgöranden.

Först efter att fången med ett ärendeformulär hört sig för om motiveringarna till det negativa permissionsbeslut meddelades hen att bedömningen av efterföljandet av permissionsvillkoren baserade sig på säkerhetsuppgifter som inte omfattas av partsoffentligheten. Detta borde ha framgått ur beslutshandlingen (618/4/16*).

Motiveringarna till att breven lästs hade antecknats separat i ett dokument som man ansåg skulle hemlighållas från fången, men i beslutet om att läsa breven som man gav fången nämndes inte detta (1554/2016*).

I vissa fängelser tolkas sekretessen mycket brett. BJO har tvingats konstatera att det inte verkade finnas några grunder för hemlighållandet. Som motiveringar till beslut som ska hemlighållas har man bl.a. tolkat sådant som fängelset med stöd av lagen och med fångens vetskap följer upp, bl.a. vem fången är i kontakt med. Det kan också ha bedömts att man bör hemlighålla att fången är medlem i en organiserad kriminell sammanslutning, även om fången själv strävat till att lyfta fram detta genom att använda sammanslutningens symboler eller fastän detta faktum varit framme under straffprocessen och domen.

Den delaktiga parten bör få veta motiveringarna till beslut som gäller hen. Man kan alltså enbart av exceptionella skäl avvika från partsoffentligheten. Att hemlighålla motiveringarna till beslut som gäller fångar är oroande vidsträckt praxis. Om fången inte får veta varför hen inte beviljas permission, inte får träffa sina närstående utan övervakning eller inte får flytta till en öppen anstalt är det svårt för fången att själv påverka saken och känna sig motiverad att förändra sitt beteende. Sekretessen är därför både problematisk beträffande förfarandets laglighet, och även ändamålsenlig med tanke på målen för verkställande av straffet.

Två avgöranden beträffande sekretess som tolkats för vidsträckt, varav det ena handlade om att läsa fångens brevväxling och det andra gällde placering i en öppen anstalt, kan läsas i sin helhet på JO:s webbplats (1554* och 2474/2016*).

Fångar får inte hindras att träffa fängelsets direktör. Fastän fångarna mest sköter sina ärenden med väktarna och brottspåföljdscheferna kan en

fånge ha ett motiverat skäl till att få träffa direktören konfidentiellt eller att skriva direkt till hen. Fångarnas skriftliga klagomål till direktören ska registreras (4991/2017*).

Fången borde på begäran ha fått sammanställningen av de rusmedelstest som utförts på hen. Uppgifterna om provtagarens och vittnets namn som ingår i sammanställningen är i princip inte sekretessbelagda, fastän fängelset tolkat saken så. När sammanställningen inte gavs till fången borde hens begäran ha behandlats som en begäran om en handling som avses i offentlighetslagen (6430/2016).

Det klagomålsdokument som riktades till förvaltningsdomstolen och som fången gett till fängelsets direktör borde direktören ha förmedlat till förvaltningsdomstolen. Om det var oklart för direktören i vilket syfte handlingen gets till hen borde saken ha utretts med fången (2106/2016).

Fången bör höras innan man fattar beslut om att återkalla ett oövervakat besök (5302/2016).

Man kan inte retroaktivt låta bli att betala den sysselsättningspenning som betalas ut till en studerande fånge på grund av fångens dåliga studieframgång. Fången borde ha getts en möjlighet att höras i saken. Fångars studier ska handledas och stödas. Om en fånges studier inte fortskrider på det sätt som studietimmarna som sysselsättningspenningen baserar sig på skulle förutsätta kan man justera beslutet om placering i sysselsättning så att det motsvarar det timantal som används till studierna.

Om studierna inte fortskrider alls kan man fundera på att placera fången i någon annan sysselsättning. Skyldigheten att handleda och stöda fångens studier ska ändå följas innan man överväger att ändra sysselsättningstiden eller beslutet om placering i sysselsättning (121/4/16).

Det kan också förekomma problem i behandlingen av tjänstemän. En utnämningsspromemoria om att tillsätta en väktartjänst var bristfällig. Att endast konstatera att valet baserade sig på en utvärdering av meriter som uppvisats i tjänsteutövning som gjorts med stöd av en långvarig känedom räcker inte som enda motivering (3689/2017).

KONTAKTER TILL PERSONER UTANFÖR FÄNGELSET OCH EFTERLEVNAD AV BEGRÄNSNINGAR FÖR HÄKTADE ATT HÅLLA KONTAKTEN

Det ska fattas beslut om att avlyssna en fånges telefonsamtal. Ett samtal mellan ett ombud och tillsynsmyndigheten får inte avlyssnas eller spelas in. Fängelsets uppmärksamhet fästes även vid tillräcklig utbildning för personalen som använder inspelningssystemet samt deras kännedom om systemet (2169/2017).

Man får inte ordna möten mellan en fånge och hans rättegångsombud i ett utrymme där utomstående kan höra samtalet (6703/2016).

Fångars telefonsamtal ska vara konfidentiella. Tills man kan garantera att alla samtal i fängelset är konfidentiella genom placeringen av telefonen ska fångar och häktade vara medvetna om att de har möjlighet att be om specialarrangemang för att trygga samtalets konfidentialitet då de ringer sitt rättegångsombud (2774/2017*).

Straffbart bruk av narkotika som skett cirka åtta månader tidigare var inget tillräckligt skäl för att öppna och granska ett slutet kuvert som kom från fången. Fallet hade inte tidigare lett till att fångens övriga brevfrösendelser öppnades. Dessutom hade man låtit bli att registrera beslutet om att öppna brevet (6540/2016).

Barnens bästa beaktades inte tillräckligt vid beslutsprövningen som gällde oövervakade besök. I princip är det förenligt med barnets bästa att hålla kontakt med sin förälder. Myndigheterna ska hjälpa fången att hålla kontakt med sina närmaste familjemedlemmar. Klagandens alla tre ansökningar att få träffa sina 4- och 7-åriga barn och deras mamma utan övervakning hade fått avslag utan tillräckliga och sakliga motiveringar (6325/2016).

Med hänsyn till fängelsets avlägsna läge borde man tillåta besök utanför besökstiden, eftersom besökstider under veckoslutet begränsar möjligheten för personer som arbetar veckoslut att besöka fängelset (6728/2016).

Man kan inte låta bli att bevilja permission som söks på basis av strafftidens längd på grund av att fången inte ännu hunnit använda en permission som hen beviljats tidigare. BJO uppmanade fängelset att ändra denna olagliga praxis (4442/2016).

Fängelset ska genomföra de begränsningar av kontakter som fastställts för häktade på det sätt som fastställts av domstolen. I fängelset hade man släppt ut vissa fångar som omfattades av begränsning av kontakter samtidigt som andra fångar vistades ute. Fängelsets förfarande kunde ha även tyrat straffprocessen (6446/2016*).

BJO fäste även fängelsets uppmärksamhet vid omsorgsfullhet i verkställandet av tingsrättens avgörande i ett fall där en häktad person som skulle hållas avskild från andra fångar var bosatt i samma cell som en annan fånge (2918/2016).

RÄTTEN ATT ANVÄNDA EGNA KLÄDER FÖRVERKLIGAS INTE ALLTID

När en fånge besöker domstolen har hen rätt att klä sig i andra kläder än fångkläder. Om fången inte har egna kläder ska fängelset ge hen lämplig civilklädsel för rättegången (4350/2016).

Fångens möjlighet att klä sig i andra kläder än fångkläder gäller transporten till kroppsbesiktning även när fången på grund av beslutet om observation i isolering bär observationsoverall. Bestämmelser som gäller observation i isolering och observationsoverall kan endast tillämpas i fängelset, inte utanför det (4702/2016*).

För besök ska fången få klä sig i något annat än fångklädsel med Rises symboler (2766/2016).

Fängelset hade inga lagliga grunder att kräva att fångarna under besök ska klä sig i byxorna som tillhör fångklädseln. Ett allmänt förbud att bära egna kläder är endast möjligt med beslut av regiondirektören och när begränsningarna i de lagstadgade förutsättningarna uppfylls. BJO ansåg det vara synnerligen klart att syftet med bestämmelsen om allmänt förbud mot att bära egna kläder inte är att möjliggöra att man delvis begränsar användningen av egna kläder i vissa situationer eller under viss verksamhet, t.ex. under besök (1550/2016).

Avgörandet beträffande klädsel (4353/2/15) beskrivs även under Egna initiativ s. 201

PERSONLIG INTEGRITET, SKYDD FÖR PRIVATLIV OCH JÄMLIKHET

Klagomål om begäran om urinprov, användningen av provresultaten i beslutsfattande och provtagningsituationen är vanliga. Att be om ett urinprov ingriper i fångens personliga integritet, och därför har förutsättningarna för att be om ett urinprov fastställts i lag.

Att ge urinprov kan inte vara en förutsättning för deltagande i fritidsverksamhet då förfarandet inte baserar sig på lag. Genom att be om urinprov har fängelset velat minska doping. Fängelset avbröt den olagliga praxisen på uppmaning av Keha (5436/2016).

Förbindelsen till drogfrihet som gjorts för att bo på kontraktsavdelningen upphör att gälla när fången flyttar bort från avdelningen. Därefter kan man inte kräva att fången ger urinprov på basis av förbindelsen. Fången behöver inte säga upp förbindelsen till drogfrihet separat. Förbindelsen har också upphört att gälla utan att fängelset registrerar en separat anmälan om upphörandet (2434/2016).

Det vore motiverat att meddela fången om ett positivt resultat på ett snabbtest som gjorts på urinprovet samt att testet skickats för verifiering (4323/2016).

Användning av fängsel under transport förutsätter att detta är nödvändigt för att förhindra att fången rymmer. Att det var fråga om en livstidsfånge som man enligt fängelsets utredning inte ännu känner tillräckligt väl utgör inte en tillräcklig motivering till användningen av fängsel (3425/2017).

Det kränker integritetsskyddet för en fånge som är patient samt strider mot patientlagen om en väktare är närvarande på polikliniken under en sjukskötares eller läkares mottagning utan individuell prövning om behovet av övervakning (56/4/16).

En cell som planerats användas för observation och observation i isolering och som hade en videokamera och ett spegelfönster som möjliggjorde observation användes som resecell. Fången observerades inte. Enligt BJO bör fängelset vidta åtgärder för att ta bort videokameran och spegelfönstret så att man i fortsättningen und-

viker missförstånd som berör observation av fången (3706/2017).

En säkerhetskontroll av en fånge som förutsätter att fången klär av sig ska inte genomföras i avdelningens gång som försetts med kamerabevakning. Fången kunde ha fått klä av sig i sin cell. Fängelset hade inte avskaffat denna osakliga praxis fastän laglighetsövervakaren i flera avgöranden som gällde olika tillfällen hade kritiserat förfarandet (848/2017).

Placeringen av fångar med funktionsnedsättning är problematiskt med tanke på fångarnas likabehandling. JO hade redan i september 2014 fäst Rises uppmärksamhet vid bristen på lämpliga fångplatser. Efter ett beslut om placering i öppen anstalt som fattades i juli 2016 tvingades klaganden vänta i ett slutet fängelse ända till mitten av oktober tills en handikappcell blev färdig på den öppna anstalten.

I det slutna fängelset hade man inte kunnat beaktade den funktionshindrede fångens specialbehov i tillräcklig utsträckning. Så fort fången anlände borde man ha utrett om cellens alarmsystem var tillräckligt. Man borde ha berättat för fången att hen kan få hjälp av personalen för att komma till gården för utevistelse. Man borde ha ordnat tillgång till biblioteket och idrottsutrymmena lika ofta som för andra fångar.

Det fanns inte tillräckligt med verksamhet som stödde målen i planen för strafftiden (2871/2016*).

Rättigheterna för personer med funktionsnedsättning behandlas även i avsnitt 3.3.

INNEHAV AV EGENDOM

En fånge har rätt att söka ändring i beslut som förvägrar innehav av egendom. Därför undersöker justitieombudsmannen inte vanligtvis klagomål som en fånge gör beträffande innehav av ett enskilt föremål. Däremot kan man undersöka fall som relaterar till förfarande eller allmänna problem beträffande innehav.

Man bör meddela fången om man konfiskerar egendom som man hittat i samband med en cellkontroll, och man bör ge fången ett motiverat be-

slut i saken samt anvisning om ändringssökande (2106/2016).

Livsmedel som en fånge köpt i det tidigare placeringsfängelsets anstaltsbutik ska ges till fången i det nya placeringsfängelset, oberoende av om de under fängtransporten packats i fängelsets förseglade transportväskor eller i fångens handbagage. Det är problematiskt med tanke på lika behandling av fångar om praxisen för detta varierar från fängelse till fängelse. Fängelsets förfarande var felaktigt då klaganden inte fick tillbaka sina livsmedel (4350/2016).

Det kunde räcka flera veckor att uppfylla fångarnas begäran att utträta ärenden. Fängelset hade inte lyckats ordna mottagningsavdelningens verksamhet på ett smidigt och effektivt sätt fastän både justitieombudsmannen och regioncentrumet flera gånger under de senaste åtta åren fäst fängelsets uppmärksamhet vid saken (2546/2017*).

BJO delgav fängelset sin klandrande uppfattning om att fången fick ett negativt beslut angående innehav av ett klädesplagg som en besökare hämtat först två och en halv månad efter att plagget hämtats till fängelset och efter att fången frågat efter beslutet minst tre gånger (847/2017).

Ett armbandsur är inte en elektronisk apparat, så man kan inte uppbära en granskningsavgift av fången för att granska armbandsuret. Man kan inte vägra innehav av ett armbandsur på basis av att

det skulle kunna användas för att skada en annan person (3936/2016).

Ett postkort med Bandidos-symbol som skickats till fången visades för fången, men hen fick inte inneha kortet eftersom innehavet av symbolen ansågs ha en negativ inverkan på fängelsets säkerhet. Enligt BJO borde man utan separat begäran ha gett fången en kopia av kortet där symbolen täckts över, samt ge fången råd om hur hen ska gå till väga om hen vill ha ett beslut i vilket ändring får sökas om vägran att inneha kortet (58/2017*).

MISSFÖRHÅLLANDEN I BEHANDLINGEN AV FÅNGAR

En fånge som intagits för observation i isolering har rätt till utomhusvistelse. Fängelset är skyldigt att övervaka utomhusvistelsen så att fången inte kan gömma eller göra sig av med eventuella otillåtna ämnen eller föremål. En bristfällig kameraövervakning kan inte användas som grund för att förbjuda utomhusvistelse. I sådana fall ska utomhusvistelsen övervakas på något annat sätt (3433/2016).

Fången ska kunna besöka toaletten under utomhusvistelsen. Att förhindra ett nödvändigt toalettbesök utgör förnedrande behandling som kränker människovärdet (3964/2016). En fånge



I biblioteket vid Vanda fängelse finns uppdaterade stadgan som gäller fångarna och bokurvalet verkade bra och omfattande.

som är under observation i isolering ska alltid omedelbart få besöka toaletten då hen ber om det (2581/2016). Även under straff i enrum ska fången ges möjlighet att tvätta sig dagligen (6450/2016).

Fångarnas boendetrymmen ska vara sakliga. BJO ansåg det vara motiverat att lägga till en stol i cellens inredning. Madrassernas skick och tillräcklighet ska kontrolleras och utvärderas regelbundet (3296/2017). En läslampa ska ingå i cellens utrustning (525/2017).

BJO konstaterade att det följer normalitetsprincipen att skaffa duschdraperier till cellerna. Tryckknapparna för att sätta i gång duschen har varit placerade i duschutrymmets tak åtminstone sedan 2008. Enligt uppgifterna som då gavs var det meningen att knapparna skulle flyttas till väggarna. Detta ha inte genomförts. Enligt BJO bör duschknapparnas ergonomi och funktion bedömas på nytt, så som det konstaterades i JO:s avgörande från 2010 (463/2017).

Med tanke på fångarnas lika behandling borde fängelset överväga hur man kunde erbjuda alla fångar möjlighet att bada bastu varje vecka (1485/2017).

Gällande hur ofta sängkläderna byts ska man utöva behovsprövning från fall till fall. T.ex. när en cell är varm på sommaren eller när en fånge är sjuk, t.ex. har feber, ska sängkläderna kunna bytas ut oftare än med två veckors mellanrum (3964/2016).

På dagarna då sängkläderna skulle bytas hade fängelset inte rena lakan och dynvar för fångarna. Enligt BJO ska man vid behov ordna rena sängkläder för fångarna, även om man måste köpa in den tjänst utifrån (5895/2016).

En fånges rätt att prata svenska i ett enspråkigt finskt fängelse (5675/2016) behandlas i avsnitt 4.19 s. 307.

PROBLEM MED ATT UTREDA KLAGOMÅL

I fångelserna vet man ofta väl att tjänstemannens tjänsteskyldighet är att ge den högsta laglighetsövervakaren de utredningar som hen ber om, och att de utredningar som ges ska vara sanningsenliga och besvara de påståenden som klaganden gett. Utredningen av klagomål som gäller S:t Michels

fängelse har dock varit ovanligt svårt, vilket framgår ur följande fall. Problem som gäller de utredningar som S:t Michels fängelse gett behandlades också ovan i avsnittet Anmärkningar s. 203.

Utredningarna som fängelset gav innehöll felaktig information och var även annars bristfälliga (5673/2016*). I utredningen framgick det inte vilka tjänstemän som hörts och vad de berättat. BJO konstaterade att fängelsets direktör ska be om en skriftlig utredning av de inblandade. Tjänstemännens utredningar kan inte ersättas med att direktören i sin egen utredning berättar vad en annan tjänsteman berättat för direktören (4350/2016). Rättsskyddet för den tjänsteman som klagomålet gäller garanteras genom att hen själv gör en skriftlig utredning (757/2017).

Enligt fängelsets direktörs preliminära utredning visade den fängelseinspektion som Keha genomfört att fängelsets utförande av ärenden beträffande innehav motsvarade Kehas anvisningar och riksomfattande riktlinjer. I centralförvaltningsenhetens inspektionsberättelse hade det däremot antecknats att det på fängelset sällan fattas sakliga beslut som krävs av förvaltningslagen, och om beslut fattas och det är möjligt att söka ändring i beslutet så ges i regel inga anvisningar för ändringssökande. Detta gällde i synnerhet beslut om innehav av egendom.

BJO fäste fängelsets direktörs uppmärksamhet vid att man då man ger utredningar ska berättat allt relevant som gäller ärendet på ett noggrant och sanningsenligt sätt (2056/2016).

Felaktig information har även getts till fångarna. BJO konstaterade att detta är mycket allvarligt beträffande saklig behandling av fångarna och det beteende som förutsätts av tjänstemän. En fånge hade meddelats att hens betalkort inte fanns på fängelset, vilket även senare angavs i utredningen som gavs för klagomålet. På basis av en annan utredning man fick in var det tydligt att personalen på S:t Michels fängelse innehade betalkortet tillsammans med fångens fängpass (4350/2016).

4.8

Ekonomisk verksamhet, betalningsstörningar och utsökning

Till detta sakområde hör ärenden som gäller utsökning, konkurs, skuldsanering för privatpersoner samt företagsanering i större sakområden. Om ett klagomål gäller t.ex. utsökning eller annan verkställighet hänförs det till denna kategori även om det är fråga om en domstols förfarande.

Här upptas även i bredare omfattning förfaranden på området skuldsättning och betalningsstörningar som omfattas av JO:s behörighet. Typiska exempel är indrivningsförfarandet vid myndigheter och inkassoföretags förfarande vid indrivning av offentligrättsliga fordringar. Här behandlas även ordnandet av ekonomi- och skuldrådgivning.

För den ekonomiska verksamhetens del omfattar sakområdet konkurrensövervakning samt konsumentombudsmannens verksamhet och konsumentrådgivningen. Av den ekonomiska verksamhetens myndighets- och offentliga uppdrag behandlas i detta sammanhang även finansinspektionen, näringslivsstödsfrågor och ärenden som gäller Patent- och registerstyrelsens förfarande samt en del klagomål som gäller tillsynen av näringar.

Ärendena inom detta sakområde avgjordes av BJO *Maija Sakslin* om annat inte anges nedan. Huvudföredragande var referendarierådet *Riitta Länsisyrjä*. Äldre JO-sekreterare *Terhi Arjola-Sarja* har också verkat som föredragande i ärendena som framförs i detta avsnitt.

4.8.1 LAGSTIFTNING

I justitieministeriets (JM) lagberedning gällande förfarandet vid betalningsoförmåga steg åtgärderna gällande regeringens mål att förbättra sysselsättningen upp i en central roll. Bl.a. pågick en ut-

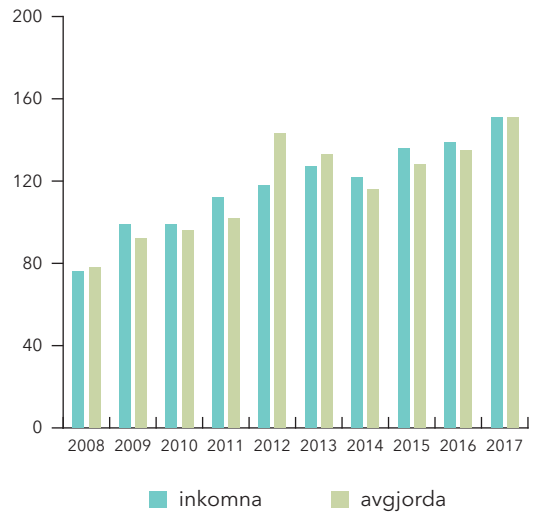
redning om åtgärder för att underlätta att en företagare som gjort konkurs inleder företagsverksamhet på nytt. Ändringen i utsökningsbalken som godkänkts av riksdagen 2017 och som träder i kraft den 1 februari 2018 strävar efter att avlägsna utsökningens flitfallor.

Enligt den nya bestämmelsen har en sådan utsökningsgäldenär som fått arbetslöshetsförmån i minst 258 dagar och som omfattas av inkomstgränsutmätningen rätt till uppskov av utmätningen av lön. Rätten till uppskov är sex månader i ovan nämnda fall. För andra utsökningsgäldenärs del kan utmätningssmannen efter övervägande bevilja uppskov i fyra månader. En ny ansökan om uppskov kan i regel förkastas om den på väsentligt sätt äventyrar fordringsägaren rätt att få betalning. Vid indrivning av underhållsbidrag kan uppskov beviljas endast av vägande orsaker.

Även en fysisk persons regelmässiga näringsinkomst kan undantas från utmätningen i en större del än regelenligt, om gäldenären blir näringsidkare efter en lång arbetslöshet. Lagutskottet betonade i sitt betänkande om lagförslaget vikten av information om reformen och att man i utmätningssmannens rådgivning styr personen till ekonomi- och skuldrådgivningen om personen kan ha förutsättningar för privatpersonens skuldsanering.

Lagen om ändring av utsökningsbalken trädde i kraft den 1 juni 2016. De allmänna bestämmelserna om förfarande i utsökningsbalken ändrades så att de motsvarar dagens krav på e-tjänster. I och med ändringen kan man istället för att sända handlingar till en postadress använda sig av det riksfattande elektroniska ärendesystemet (medborgarkontot) som är avsett för kontakten mellan myndigheter och medborgare eller företag. Medborgarkontot-tjänsten ersattes 2017 med den nya tjänsten *Suomi.fi*-meddelanden.

BJO betonade i sitt utlåtande som begärdes av regeringens arbetsgrupp som bedömer väggkartan för de tjänster som främjar digitaliseringen att utgångspunkten för lagstiftningsarbetet ska vara bl.a. följande faktorer för att de grundläggande rättigheterna förverkligas: e-tjänsterna ska i första hand basera sig på frivillighet för att även rättsskyddet för de i utsatt ställning garanteras, de krav som ställs på individerna gällande användningen av de digitala tjänsterna får inte vara orimligt stora i förhållande till den fördel som uppnås, de alternativa delgivnings- och ärendekanalererna får inte vara ordnade så att de är klart mera krångliga att använda samt att regleringen av e-tjänsterna och övriga sätt att utträta ärenden är enhetliga (5169/2017).



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2008–2017

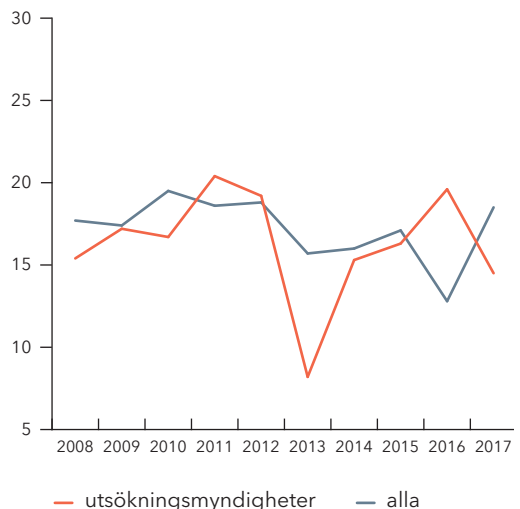
4.8.2 BETYDELSEFULLA OBSERVATIONER UR LAGLIGHETSÖVERVAKNINGENS SYNVINKEL

År 2017 inkom 157 klagomål som behandlade ärenden inom utsökningssakområdet och 158 klagomål och ärenden på eget initiativ avgjordes. Majoriteten av dessa gällde utsökningspraxis. Sammanlagt 22 åtgärdsavgöranden gavs i klagomålen och de egna initiativen. Cirka trettio klagomål gällande ekonomisk verksamhet behandlades. År 2017 gavs ett utlåtande till JM om regeringens proposition till lag om ekonomisk rådgivning och skuldrådgivning. BJO gav även ett utlåtande till finansministeriet om arbetsgruppens rapport om lagändringsbehoven för väggkartan om tjänster som i första hand erbjuds som e-tjänster.

BETALNINGSSTÖRNINGAR OCH INDRIVNING

JO hade hanterat klagomål, där en dom från en tvist har lett till anteckning om betalningsstörning, fast ärendet egentligen har handlat om att lösa en konflikt om betalningsskyldighet.

T.ex. i ett specifikt fall har den klagande låtit bli att betala den köpta produkten, eftersom den enligt hen inte motsvarade det som utlovats. Vid



Åtgärdsprocent under åren 2008–2017

fordringsrättegången hade den klagande bestridit fordran, men tingsrätten dömde hen till att bli betalningsskyldig. Därefter hade den klagande betalat fakturan, men domen ledde till en anteckning om betalningsstörning.

Den klagande tycker att hen vid ett tvistemål borde ha rätt att få domstolens bedömning om betalningsskyldighet, utan att den eventuella fällande domen leder till en anteckning om betalningsstörning. Klagande var inte oförmögen eller ovillig till att betala, utan hen var av den åsikten att produkten var felaktig.

JO tog på eget initiativ upp ärendet för allmän utredning.

Enligt den framtagna utredningen förorsakar domstolarnas ärendehanteringssystem (Tuomas) och tillvägagångssättet att vid användningen av s.k. summarisk stämningsansökan (alltså när ett ärende tas upp som ostridigt fordringsärende) leder verkställandedomen alltid till en anteckning om betalningsstörning. Så sker också i det faller när käromålet är besvarat och ärendet på grund av bestridandet har hanterats som brett tvistemål. Kreditupplysningslagens förutsättning för att utfärda en anteckning om betalningsstörning är att anteckningen ska påvisa betalningsoförmåga eller betalningsovilja. JO ansåg att denna förutsättning inte uppfylls i de här fallen.

JO konstaterade att man från JM:s informationssystem inte bör överlämna sådana här uppgifter som motstrider kreditupplysningslagen och personuppgiftslagen till kreditupplysningsbolag. För att kunna förverkliga rättsskydd för gäldenärerna är det viktigt att felaktiga anteckningar som beror på bristfällig verksamhet i informationssystemet, avlägsnas från kreditupplysningsregistren och att överlämnandet av sådana här uppgifter till kreditupplysningsbolagen alltid förhindras i fortsättningen.

JM hade konstaterat att felet kan justeras först i kommande ärendehanteringssystem (AIPA), som tas i bruk senast under år 2018. Som omedelbar åtgärd föreslår justitieministeriet att innehavaren av kreditupplysningsregistret avlägsnar dessa felaktiga anteckningar från sitt register enligt kreditupplysningslagen och personuppgiftslagen. Dataombudsmannen kan också, inom ramen för sina all-

mäna befogenheter enligt personuppgiftslagen, informera innehavaren av kreditupplysningsregistret om att avlägsna nämnda uppgifter från registret samt vägleda dem för detta ärendet.

JO hade inte vetskap om hur många gäldenärer har fått en anteckning om betalningsstörning på felaktiga grunder och som blivit lidande till följd av detta. Enligt JO:s uppfattning rör det sig om betydande antal gäldenärer.

JO ansåg att systemfelet som lett till förmedling av felaktiga uppgifter om betalningsstörningar är allvarligt. Vid beaktande av de allvarliga följderna för gäldenären av en anteckning om betalningsstörning, kunde de åtgärder som justerar felet ej kvarlämnas till att vänta på uppdateringar för informationssystemet. JM bör utan dröjsmål och i samarbete med myndigheter och övriga aktörer vidta åtgärder för att säkerställa att uppgifter som inte motsvarar kreditupplysningslagen inte längre förmedlas från domstolarnas informationssystem. Kreditupplysningsbolagen bör också avlägsna felaktiga och vilseledande anteckningar från sina kreditupplysningsregister.

JO föreslog att kreditupplysningslagen bör tydliggöras avseende registrerade domstolslösningar på sådant sätt att enbart de som påvisar betalningsoförmåga eller betalningsovillighet vid domar som ges vid ostridiga ärenden, kan leda till en anteckning om betalningsstörning. JO föreslog att JM vidtar åtgärder för att färdigställa och precisera bestämmelsen (945/2016*).

JM meddelade som begärd utredning att man lagt till en ny kod i Tuomas-systemet som kan användas för att förhindra att bestridda avgöranden överförs till ett kreditupplysningsbolag. Rättsregistercentralen hade även tagit kontakt med kreditupplysningsbolag som uppgav att felet i fråga inte föranlett nya felaktiga anteckningar om betalningsstörningar efter att den nya koden tagits i bruk. JM meddelade att man 2018 ämnar inleda en utredning av behovet att granska kreditupplysningslagen. I samband med detta granskas även kompletteringen och förtydligandet av ovan nämnda bestämmelse.

– JO gav JM:s svar till kännedom för dataombudsmannen som övervakar kreditupplysningsregisterhållarnas verksamhet för eventuella åtgärder.

En viktig aspekt på överskudsättning är den kumulering av kostnader som indrivning orsakar personer som ofta också i övrigt är i en utsatt position. JO utförde inspektionsbesök hos utsökningsverk, enheter för ekonomi- och skuldrådgivning och kommuners och samkommuners ekonomiförvaltningar och tog upp deras förfarande som fordringsägare, särskilt vid indrivning av avgifter och andra fordringar men också i vissa debiteringsrelaterade frågor. En granskning inom Konkurrens- och konsumentverket behandlade även övervakningen av offentlighetsrättsliga samfund inom indrivningsverksamheten.

I ett ärende som gällde samkommunen för ett sjukvårdsdistrikt gav BJO 2016 ett beslut där hon påpekade att bestämmelserna om rätten att söka omprövning av avgifter i lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården måste förtydligas i fråga om s.k. jämnstora avgifter. BJO delgav samkommunen sin uppfattning att alla avgifter inom social- och hälsovården kan omprövas och att klienten ska informeras om denna möjlighet också när en jämnstor avgift tas ut. BJO meddelade att hon kommer att utreda hur anvisningarna tas fram.

Social- och hälsovårdsministeriet (SHM) meddelade i juni 2017 att det kommer att göra upp ett kommuninfo med anvisningar om att fakturan med klientavgifter ska bifogas anvisningar för rättelseyrkande tills dess att man i samband med helhetsreformen av klientavgiftslagen kan överväga preciseringar av regleringen. SHM tillsatte 2017 en arbetsgrupp för att göra upp ett utkast till regeringens proposition till ny klientavgiftslagstiftning. Det är tänkt att propositionen lämnas till riksdagen under våren 2018 och att ändringarna träder i kraft från början av 2019.

Ställföreträdande BJO fäste i samband med undersökningen av ett klagomål kommunens och det bolag som tar hand om indrivningen som köptjänsts uppmärksamhet vid betydelsen av faktureringsadress. Frågan om fakturering och faktureringsadress är viktig eftersom det i praktiken kommit fram att en schemamässig utsändning av fakturor till den adress som finns i Befolkningsdatasystemet kan äventyra betalningen av fakturorna i rätt tid.

Då det är frågan om personer i utsatt ställning är det skäl att fästa särskild uppmärksamhet vid att processen med att fakturera offentlighetsrättsliga avgifter inte orsakar oskälig skuldsättning. Därmed borde systemen vara sådana att de stöder lösningar som flexibelt beaktar klienternas behov. T.ex. i det här fallet möjliggjorde datasystemen inte användningen av den postadress som registrerats i Befolkningsdatasystemet i första hand som faktureringsadress eller en ändring av adressen till en faktureringsadress meddelad av klienten.

Det allmänna ska se till att de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses. Aktörerna ska överväga en utveckling av systemen så att de allt mer flexibelt möjliggör användningen av en faktureringsadress (912/2016*).

EKONOMI- OCH SKULDRÅDGIVNING

Lagen om ekonomisk rådgivning och skuldrådgivning gavs i december 2017. Lagen träder i kraft den 1 januari 2019. Anordnandet av ekonomi- och skuldrådgivning överförs från regionförvaltningsverken och kommunerna till rättshjälps- och intressebevakningsdistrikten. Rättshjälpsbyråerna producerar tjänsten. Distrikten kan även skaffa tjänster inom ekonomi- och skuldrådgivning som köptjänster. Den allmänna styrningen och tillsynen av tjänsterna överförs från Konkurrens- och konsumentverket till JM. De nuvarande serviceproducenternas heltidsanställda personal överförs med vissa förutsättningar till rättshjälps- och intressebevakningsdistriktens tjänst. Det blir inga ändringar i rådgivningens uppgifter och innehåll.

Lagutskottet och finansutskottet fäste i sina betänkanden uppmärksamhet vid att det anslag som reserverats för verksamheten minskar med 1,1 miljoner jämfört med 8,8 miljoner euro som använts för att producera tjänsten 2015 och 2016. Lagutskottet var mycket oroligt över verksamhetens tillräckliga finansiering särskilt som finansieringen inte ens idag räcker till för att t.ex. ge egentlig ekonomisk rådgivning. Lagutskottet ansåg reformen vara bra med tanke på regional jämlikhet, även om det finns en rädsla på grund av de

små anslagen att tjänsterna försämrats även i de områden där rådgivningen idag fungerar på ett nöjaktigt sätt.

Utskottet var oroligt särskilt för de unga och anser att kommunerna alltjämt kan ha en roll i en förebyggande styrning av klienternas ekonomiska kontroll. Utskottet ansåg det vara viktigt att följa upp hur resurserna räcker till. Även i det här sammanhanget är det vid sidan av en ökad användning av e-tjänster enligt utskottet viktigt att ta hand om de mer traditionella sätten att ta kontakt och ordna kundmöten.

I laglighetsövervakningen har man redan under flera år fäst uppmärksamhet vid att kundernas jämlikhet inte har förverkligats och ekonomi- och skuldrådgivningen inte till alla delar har uppfyllt principerna för god förvaltning. Orsaken är en splittrad förvaltning och ansvarsfördelning. Ur den här synvinkeln kunde man med nöje hälsa på den tydliga överföringen av ansvaret till en statlig myndighet. Rättshjälpsbyrån har på grund av karaktären på verksamheten förutsättningar att utveckla enhetliga förfaringssätt och skapa effektivt registreringspraxis och tillsynsmetoder för verksamhetssektorn.

Överskudsättning är en viktig följd och orsak till fattigdom. Därför är det ytterst viktigt att styra den ekonomiska kontrollen och ge råd när man strävar efter att säkerställa den grundläggande inkomst som alla behöver för ett människovärdigt liv. I sitt utlåtande till arbets- och näringsministeriet om lagutkastet angående anordnandet av ekonomi- och skuldrådgivning lyfte BJO fram sin oro om resursernas tillräcklighet.

Ingripandet i överskudsättningen är en viktig faktor i bekämpningen av fattigdom och därmed ett viktigt samhällligt sätt att påverka säkerställandet av individernas och familjernas grundläggande rättigheter, så väl de ekonomiska, sociala som delaktiga rättigheterna. En fungerande ekonomisk rådgivning är ett effektivt sätt att minska trycket på domstolsväsendet.

BJO betonade ännu att om tjänsten läggs ut i högre grad går den nya lagens centrala mål om enhetligare tjänster förlorad och därmed även förverkligandet av en mer jämlik behandling av klienterna (3330/2017).

BJO fäste Björneborg kommuns uppmärksamhet vid bristerna i skuldrådgivningen och i tillsynen då dess aktuella enhet inte hade kännedom om de brister som uppkommit i produktionen av tjänsten. BJO fäste även uppmärksamhet vid bristerna i de allmänna anvisningarna samt vid att ärendena registrerats bristfälligt och gav sin åsikt till Konkurrens- och konsumentverket som övervakat verksamheten samt för kännedom till kommunen och regionförvaltningsverket (1245/4/16*).

BJO undersökte ett klagomål där uppdraget för rådgivningsenheten med en anställd vid Forssaregionens samkommun under flera månader skötes via en annan ekonomi- och skuldrådgivningsenhet och senare på deltid. BJO konstaterade att det med tanke på utbudet av tjänsterna varit problematiskt att vikarien inte varit närvarande vid Forssas ekonomi- och skuldrådgivningsenhet utan givit rådgivning per telefon och e-post eller via brev.

Ett adekvat ordnande av ekonomi- och skuldrådgivning kan med tanke på rådgivningens karaktär och klienternas utmaningar i den ekonomiska kontrollen inte enbart basera sig på telefon-tjänster eller skriftlig kontakt. Samkommunen borde ha vidtagit åtgärder för att säkerställa att ekonomi- och skuldrådgivaren tidvis varit anträffbar vid kontoret i Forssa trots att denne själv bedömt att den erbjudna servicen är fungerande och tillräcklig. Med tanke på en ändamålsenlig skötsel av servicen var det särskilt problematiskt att kundregistret inte underhållits och att Konkurrens- och konsumentverkets databas inte uppdaterats. Ekonomi- och skuldrådgivningens webbplats uppdaterades heller inte.

BJO konstaterade att myndigheten är skyldig att efterfölja god dataförvaltningssed. Enligt offentlighetslagen ingår även skyldigheten att hålla ett register över ärenden som givits och tagits upp för behandling av myndigheten samt över avgöranden och behandlade ärenden. Att inte registrera ärenden under flera månaders tid har kunnat äventyra en adekvat tillgång till tjänsterna då den vikarierande rådgivaren inte haft tillgång till kundregistrets uppgifter för att ge en aktuell och precis rådgivning.

Forssa-regionens välfärdssamkommun hade inte enligt serviceprincipen och rådgivningsskyldigheten i förvaltningslagen skött en ändamålsenlig information och tjänsterna enligt lagen om ekonomisk rådgivning och skuldrådgivning hade inte varit ändamålsenliga vad gäller registreringarna (4157/2016*).

UTSÖKNINGSFÖRFARANDE

BJO gav flera avgöranden som ledde till åtgärder i frågor som gällde tillvägagångssätten vid utsökning, utmätningsmannens förfarande och beslutsfattandet. Klagomålen gällde ofta innehållet i utmätningsmannens rådgivningsskyldighet och rådgivningens tillräcklighet.

Skyldighet att lämna uppgifter och rådgivning

BJO kritiserade häradsfogden för att ha givit vilseledande och bristfällig rådgivning om de rättsskyddsmedel gäldenären har tillgång till. BJO konstaterade att utmätningsmannens opartiskhet inte äventyras av att utmätningsmannen berättar vilka rättsskyddsmedel gäldenären har tillgång till med anledning av utmätningsåtgärderna.

Gäldenären hade kunnat få fel uppfattning om överklagandet av utmätningsbeslutet. Utmätningsmannen hade i sitt svar på gäldenärens förfrågan bl.a. inte berättat att förhandsanmälan om utmätningen inte varit ett överklagbart beslut. Förfaringssättet hade äventyrat gäldenärens rätt till det rättsskydd som skyddas i grundlagen (3949/2016*).

I ett fall var det frågan om rådgivning till en utomstående samägare till en utmätt egendom i samband med försäljningen av fastigheten. BJO konstaterade att dokumentet som bad samägaren om samtycke till försäljningen inte angav att samägaren får sin andel av försäljningspriset först efter att försäljningen och skiftet vunnit laga kraft. BJO fäste uppmärksamhet vid vikten av muntlig rådgivning gällande detta faktum som var viktigt för den utomstående personens rättsskydd och

föreslog att blanketten för samtycke ändras så att den utomstående får tillräcklig information om utsökningsbalkens bestämmelse om när andelen utbetalas (1173/4/16*).

Motivering av beslut

BJO kritiserade bristfälliga motiveringar i beslutet om uppgörelse enligt lagen om avbetalningsköp. Häradsfogden hade inte i protokollet och i det anknytande beslutet om uppgörelse inte alla motiverat användningen av s.k. nolluppgörelse.

I en uppgörelse enligt lagen om avbetalningsköp är det fråga om att tillsätta en betalningsskyldighet så det kan ställas större krav på motiveringarna än det gäller ett summariskt beslut. Av motiveringarna till uppgörelsebeslutet ska framgå de betydande faktum som bedömningen baserar sig på. Detta är viktigt för den svarandes rättsskydd för att denne ska kunna bedöma om det finns skäl att göra ett klagomål i fallet.

Häradsfogden borde ha motiverat nolluppgörelsen med de faktum som gäller förutsättningarna för denna samt bedöma förutsättningarnas rättsliga betydelse (4943/2016*).

Indrivningsförfarande

BJO gav häradsutmätningsmannen för kännedom sin uppfattning om att skickandet av en förhandsanmälan om utmätning inte är ett rättidigt och tillräckligt sätt att höra gäldenären vid beslut om att en betalningsplan förfaller. Dessutom hade häradsutmätningsmannen fattat beslut om att betalningsplanen förfaller enligt sådana orsaker som inte nämns i lagen som grunder för förfallandet.

Enligt BJO kan beslut om att en betalningsplan förfaller utan en bestämmelse i lagen inte användas såsom en sanktion för att felaktiga uppgifter givits. Om det framkommer att gäldenären givit utmätningsmyndigheten felaktiga uppgifter som varit av betydelse för betalningsplanen ska gäldenären reserveras möjlighet att bli hörd och vid behov precisera betalningsplanen så att den motsvarar de verkliga uppgifterna. Enligt BJO

verkade det i det här fallet vara frågan om en situation där det varit behov att ändra betalningsplanen (1911/2017).

I undersökningen av ett klagomål upptäckte BJO att uppgiften om avbrytande av utmätningen inte alltid förmedlas till betalningsförbudet som utmätningens datasystem automatiskt skickar ut till betalningsförbudets mottagare då det skyddade beloppet ändras. Meddelandet var även bristfälligt på grund av innehållet i ändringen. BJO bad Riksfogdeämbetet att överväga om det är skäl att göra blanketten om betalningsförbud tydligare (604/4/16).

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. Av kontouppgifterna framgick dock att summan varit en betalning av köpesumman för ett löst föremål.

Enligt ställföreträdande BJO hade kravet på tillbörligt förfarande vid utsökning förutsatt att motiveringen till betalningen som framgick av bankkontouppgifterna eller den klagandes antagna anställningsförhållande borde ha utretts närmare, innan beslut om utmätning av lön och ett betalningsförbud skickats ut till bolaget. Ställföreträdande BJO ansåg att häradsutmätningssmannen inte i ärendet förfarit enligt kravet på tillbörligt förfarande vid utsökning (1994/2016).

KONKURRENS- OCH KONSUMENTFRÅGOR SAMT NÄRINGSLIVSTILLSYN

Enligt det klagande bolaget hade konsumentombudsmannen behandlat konkurrenterna ojämnt vid riktandet av tillsynsåtgärder endast mot det klagande bolaget. BJO ansåg att konsumentombudsmannen inte hade överskridit sin omfattande befogenheter vid valet av marknadsövervakningsåtgärder och vid inriktningen av dessa till olika aktörer. Kravet på innehåll i marknadsföringspåståendena i marknadsrätten hade följt vedertagen rättspraxis.

Enligt BJO betonades i det här fallet myndighetens skyldighet att motivera hur den jämlika behandlingen har beaktats vid bedömningen av hur man under de knappa resurserna riktar in strängare åtgärder mot en del aktörer inom samma bransch. Jämlikhetssynvinkeln framgår inte av Konkurrens- och konsumentverkets svar till bolaget eller i den givna utredningen. BJO ansåg detta vara en brist med tanke på verkställandet av förvaltningens laglighetsprincip.

BJO delgav även konsumentombudsmannen och Konkurrens- och konsumentverket sin uppfattning om beslutets motiveringar även på ett sätt som beaktar perspektivet på de grundläggande rättigheterna (1654/2016*).

Även ett fall där Konkurrens- och konsumentverket hade publicerat namnet på privatpersoner på sin webbplats i ett fall som var anhängiggjort vid marknadsdomstolen var ett konsumentärende. BJO konstaterade att frågan om att publicera namnet på en person ska bedömas med tanke på skyddet av personuppgifterna som omfattas av privatlivet.

Utgångspunkten är att användningen av offentlig makt alltid ska kunna återföras till behörighetsgrunden i en lag stiftad av riksdagen. En allmän förutsättning för att begränsa de grundläggande rättigheterna är kravet på att begränsningen stiftas genom lag. Vad gäller lagstiftningen föreligger ett allmänt krav på att lagen är exakt och noggrann.

Bestämmelsen om information och publicering i förordningen om Konkurrens- och konsumentverket ska bedömas i skenet av lagen om Konkurrens- och konsumentverket. Enligt lagens allmänna bestämmelser om bemyndigande får närmare bestämmelser om Konkurrens- och konsumentverkets uppgifter utfärdas genom förordning av statsrådet. BJO ansåg därmed att bestämmelsen om bemyndigande därmed inte var exakt eller noga avgränsad och att man inte enligt bestämmelser i en förordning som utfärdats med stöd av den inte kan publicera personuppgifter på ett öppet datanät.

I lagen om Konkurrens- och konsumentverket yttras inget om syftet med publiceringen eller om publicering överlag. Endast i bestämmelserna i en regeringsproposition till ett lagförslag med en bestämmelse med samma innehåll innan regleringen av de grundläggande rättigheterna trädde i kraft har man hänvisat till att publiceringen är ett medel att få näringsidkaren att efterfölja konsumentombudsmannens ställningstagande. Det anges som ett effektmedel för att godkänna det förfaringssätt konsumentombudsmannen förut-sätter innan ärendet tas upp för undersökning av domstol.

BJO ansåg att lagens bestämmelser om publiceringen av personuppgifter som berättigande är rätt tolkningsbara. Det är inte hållbart ens att slutleda den lagstiftande instansens vilja utifrån ordalydelsen i motiveringarna till regeringspropositionen från 1977 med beaktande av den sedan dess inträffade reformen av de grundläggande rättigheterna och att publiceringssättet blivit en publicering i ett öppet datanät. BJO konstaterade att man överlag borde stifta närmare bestämmelser om publiceringen av namn i öppna datanät. På grund av bristande reglering borde Konkurrens- och konsumentverket ha avstått från att publicera namnen på de klagande (1089/4/16*).

En del klagomål gällde missnöje med hur Finansinspektionen behandlade klagomål om finansinsitut. Finansinspektionen meddelade att den inte kommer att undersöka en skrift som kunde tolkas som enskilt klagomål om bankens förfarande. De klagande fick anvisningen om att vända sig till försäkrings- och finansrådgivningen (FINE).

BJO ansåg att Finansinspektionens svar på enskilda klagomål inte innehöll sådana förpliktande av-göranden om individens förmåner, rättigheter eller skyldigheter som hade föranlett att ett överklagbart beslut borde ha gjorts upp. Till skillnad från Finansinspektionens åsikt i sin utredning är det i enlighet med förverkligandet av en öppen förvaltning och förvaltningslagens rådgivnings-skyldighet att kunden får veta om några tillsyns-åtgärder vidtas i det ärende kunden meddelat. En sådan här delgivningsskyldighet föreligger inte i situationer där givandet av uppgifterna hindras enligt sekretessbestämmelserna eller om de fortsatta åtgärderna inte kan specificeras enligt ett enskilt kundbrev (1299/4/17).

BJO undersökte även flertalet klagomål gällande Energimyndighetens praxis i fastställandet av elöverföringsavgifter och övervakningen av förhöjningar. Energimyndigheten hade inte överskridit sina befogenheter vid beslut om att fastställa förfaringssätt som gäller fastställandet av metodgällande nätverksinnehavarens avkastning på nätverksverksamheten. Energimyndigheten hade heller inte misskött sin skyldighet då den enligt lagen inte hade möjlighet att ingripa i nivån på en enskild prishöjning (458/4/16*).

4.8.3 INSPEKTIONER

Inom det här sakområdet gjordes inga inspektioner under berättelseåret.

4.9

Utlänningsärenden

Som utlänningsärenden betraktas i första hand ärenden som hör samman med utlänningslagen och medborgarskapslagen. Inom detta sakområde riktar sig klagomålen oftast mot tillstånds- och remissmyndigheter, framför allt inrikesministeriet (IM), Migrationsverket, polisen, utrikesministeriet (UM) eller Finlands beskickningar i utlandet samt mot Gränsbevakningsväsendet. Alla ärenden som på något sätt berör andra än finska medborgare statistikförs emellertid inte som utlänningsärenden.

Utlänningsärenden sköttes av JO *Petri Jääskeläinen*. Huvudföredragande var referendarierådet *Jari Pirjola*. Under huvudföredragandes tjänstledighet till och med den 31 juli 2017 fungerade JO-sekreterare *Elina Castrén* som föredragande för utlänningsärenden.

4.9.1 VERKSAMHETSMILJÖN

Med utlänning avses i utlänningslagen var och en som inte är finsk medborgare. Vid utgången av 2015 var cirka 230 000 utlänningar bosatta i Finland, vilket utgjorde cirka 4 % av hela befolkningen.

Enligt utlänningslagen kan asyl beviljas en asylsökande som har motiverad anledning att frukta förföljelse i sitt hemland. Ifall förutsättningarna för att erhålla asyl inte uppfylls kan den som söker internationellt skydd beviljas uppehållstillstånd på grund av alternativt skydd. Utöver internationellt skydd är det också möjligt att få uppehållstillstånd på andra grunder, exempelvis för arbete eller studier. År 2017 beviljades totalt 3 232 uppehållstillstånd på grund av internationellt skydd.

Varje år tar Finland även emot kvotflyktingar som godkänts av FN:s flyktingorganisation UNHCR. Under berättelseåret anlände 1 088 kvot-

flyktingar till Finland. År 2017 ansökte 5 059 personer om asyl i Finland. År 2016 ansökte 5 657 personer om asyl i Finland, medan antalet för 2015 var 32 476 personer.

De flesta asylsökande var från Irak; 1 453 sökte asyl. 744 personer från Syrien sökte asyl. Den tredje största gruppen asylsökande var från Eritrea; 435 personer sökte asyl.

I slutet av 2017 fanns det cirka 13 500 asylsökande i Finland, och de var bosatta i 56 flyktingförläggningar. En del av de asylsökande bodde i privat inkvartering. Det totala antalet personer som bokförts som asylsökande har minskat, eftersom sökandena beviljats uppehållstillstånd eller de har lämnat landet. Under berättelseåret stängdes 32 flyktingförläggningar som var avsedda för vuxna och familjer, och 37 enheter för ensamkommande minderåriga.

Den 1 januari 2018 blev Helsingfors förvarsenhet i Krämertsskog en del av Migrationsverket. Förvarsenheten överfördes till Migrationsverket från Helsingfors stad, som ansvarat för tagandet i förvar av utlänningar sedan 2002. Helsingfors förvarsenhet har 40 klientplatser.

Under berättelseåret diskuterades det bl.a. hur det påverkar ansökan om asyl om den sökande omvänder sig till kristendomen. Många asylsökande berättade att de var rädda för att bli utsatta för förföljelser i sitt hemland eftersom de omvänt sig till kristendomen i Finland. Migrationsverket fäste uppmärksamhet vid att sökande inte automatiskt beviljas asyl eller uppehållstillstånd på grund av att de berättar att de omvänt sig till kristendomen.

4.9.2 ÄNDRINGAR AV UTLÄNNINGSLAGEN

År 2017 gjordes vissa ändringar i utlänningslagen. Beslut fattades om att behandlingen av besvär-ärenden om internationellt skydd som har kon-

centrerats till Helsingfors förvaltningsdomstol decentraliseras till ytterligare tre andra förvaltningsdomstolar. Ärenden behandlas i fortsättningen även av Östra Finlands, Norra Finlands och Åbo förvaltningsdomstol.

I och med lagen som trädde i kraft i början av februari fogades bestämmelser till utlänningslagen om nya säkringsåtgärder som gäller boendeskyldighet och boendeskyldighet för barn. En utlännings som söker internationellt skydd ska enligt förslaget kunna åläggas att bo på en angiven förläggning och att anmäla sig på förläggningen en till fyra gånger per dygn.

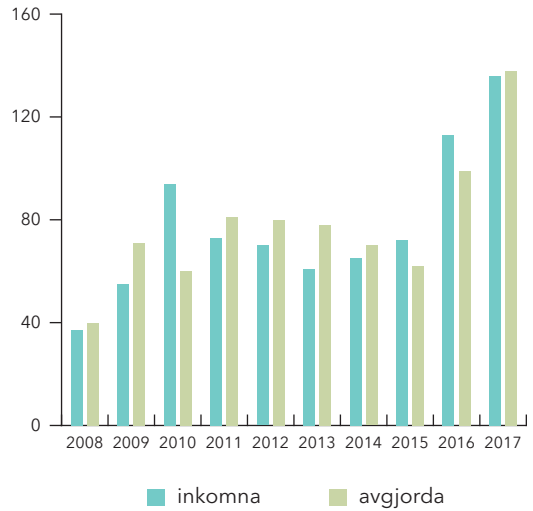
För myndiga personer är förutsättningarna för att åläggas boendeskyldighet lindrigare än förutsättningarna för tagande i förvar. För barnens del har också fastställts att barnet ska stanna på förläggningens område. Boendeskyldighet för barn kan påföras när förutsättningarna för tagande i förvar av barn uppfylls, så det handlar alltså om ett alternativ till tagande i förvar.

Från och med den 1 januari 2017 har Migrationsverket skött utlänningsars alla tillståndsärenden. Tidigare skötte polisen en del av tillståndsärendena. Från polisen till Migrationsverket överfördes bl.a. alla uppehållstillstånd som ansöks i Finland, mottagandet av ansökningar om medborgarskap, samt registreringen av EU-medborgare och deras familjemedlemmars ansökan om uppehållstillståndskort. Från och med början av 2017 har ansökningar om uppehållstillstånd behandlats på Migrationsverkets verksamhetsställen på nio orter.

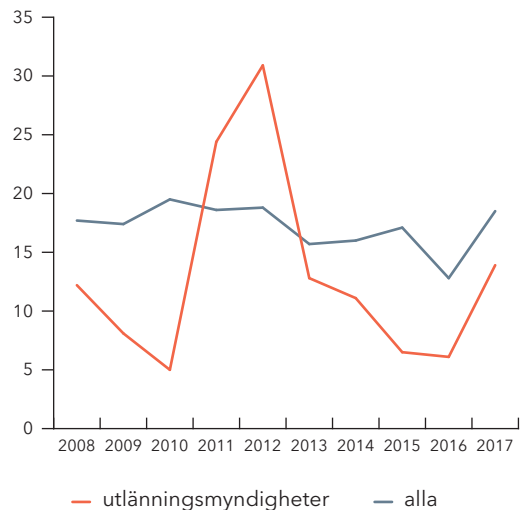
4.9.3 KLAGOMÅL

År 2017 inkom 136 klagomål i utlänningsärenden och 138 avgjordes. År 2016 inkom 113 klagomål i utlänningsärenden och 99 avgjordes. Av de klagomål som kommit in och avgjorts har andelen utlänningsärenden varierat mellan en och två procent. Andelen är mindre än andelen utlänningsars av landets hela befolkning.

År 2017 överförde JO tre ärenden som gällde polisens förfarande beträffande tillämpningen av utlänningslagen till riksåklagarämbetet. JO bad



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2008–2017



Åtgärdsprocent under åren 2008–2017

riksåklagarämbetet att utvärdera och besluta om fallen i fråga omfattade de grunder som avses i förundersökningslagen till att utföra en förundersökning.

JO gav Migrationsverket sex anmärkningar för lagstridigt förfarande. Tre av anmärkningarna (63*, 1487* och 2016/2017) gällde handläggningen av ansökningar från minderåriga asylsökande. I ett av fallen (4068/2016*) var det fråga om fördröjning av handläggningen av en ansökan om medborgarskap, och ett fall gällde fördröjning i avgörandet av en ansökan om uppehållstillstånd som baserade sig på familjeband (1689/2017*). En anmärkning gällde ett återtagande av en asylansökan (1514/2016*). JO gav även en anmärkning för lagstridigt förfarande till ambassaden i Pristina (1514/2016*). Ärendet gällde rättelse av ett negativt visumbeslut.

Typiska klagomål i utlänningsärenden gäller missnöje med avslag på ansökningar om uppehållstillstånd eller asyl och missnöje med myndigheternas förfarande. Myndigheternas långa behandlingstider och förfaranden som upplevdes strida mot god förvaltningssed gav upphov till klagomål. I vissa klagomål kritiserades avvísningsslygningar för asylsökande.

Under året behandlades flera klagomål som gällde förhållandena på förläggningarna för asylsökande eller bemötandet av de sökande. I klagomålen fästes uppmärksamhet bl.a. vid bristerna i hälsovården. I några klagomål kritiserades de s.k. papperslösas förhållanden i Finland.

I flera klagomål kritiserades Finlands asylpolitik i allmänhet. Många klagande var missnöjda med det stora antalet asylsökande som kommer till Finland och att nya flyktingförläggningar grundas. I vissa klagomål förundrade klagandena sig över varför Finland återsänder människor till länder där man enligt klagandena inte kan leva i trygghet.

JO fäste vissa 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 som gäller behovet av internationellt skydd.

I några klagomål kritiserades den service som man fått vid Finlands beskickningar i utlandet som de klagande inte hade varit nöjda med. I ett av sina avgöranden ansåg JO det vara problematiskt att myndigheterna som sköter ärenden i Finlands beskickningar i utlandet var osäkra på vilka åtgärder beskickningarna kunde vidta för att identifiera ett barn som söker pass. I sitt beslut konstaterade JO att det vore viktigt att klargöra om man kan använda ett DNA-test för att identifiera en person i samband med ansökan om pass, och om detta är möjligt, om användningen av testet borde föreskrivas i lag. Han föreslog att ministerierna överväger om saken förutsätter några lagstiftningsåtgärder (4654/2016).

UM meddelade att man tillsammans med inrikesministeriet, Polisstyrelsen och centralkriminalpolisen har konstaterat att det inte behövs lagstiftning för identifiering av passökande med hjälp av DNA-undersökningar. En passökande kan, om hen så önskar, utföra en DNA-undersökning på egen bekostnad. Enligt UM kan en DNA-undersökning inte vara den enda utredningen om en sökandes identitet. UM betonar medborgarnas ansvar att införskaffa sådana dokument som fungerar som pålitlig identifieringsskälla.

I ett klagomål kritiserades att flyktingar från Syrien som beviljats uppehållstillstånd inte kan återförenas med sina familjer i Finland, eftersom deras anhöriga inte kan få visum till Turkiet för att ansöka om familjeåterförening i Finlands beskickning. I sitt avgörande ansåg JO det vara mycket viktigt med tanke på skyddet för familjeliv och förutsättas av god förvaltningssed att konsulära tjänster ordnas så att det i praktiken är möjligt att lämna in en ansökan om familjeåterförening. På grund av försörjningsförutsättningen i utlänningslagen ska denna möjlighet erbjudas inom tre månader från att anknytningspersonen fått beslutet om beviljat uppehållstillstånd (3193/2016).

I rätt många fall gäller klagomålen ärenden som behandlas hos en behörig myndighet eller som det är möjligt att överklaga till förvaltningsdomstolen. En laglighetsövervakare befattar sig i allmänhet inte med ärenden som inte ännu avgjorts.

Språkfrågor som berör utlänningsärenden behandlas i avsnitt 4.19.

4.9.4 INSPEKTIONER

JO inspekterade flyktingförläggningen och förvaringsenheten i Joutseno. I samband med denna inspektion bekantade man sig med systemet för att hjälpa offer för människohandel. Dessutom gjordes en oanmäld inspektion av förvaringsenheten i Krämertsskog. BJO gjorde en oanmäld inspektion av boendeenheten för asylsökande barn och unga som anlant ensamma i Kajana.

Under inspektionen i Joutseno framkom det att förvaringsenheten varit nästan full under början av året. Bland dem som tagits i förvar fanns allt fler utlänningar som tagits i förvar så fort de frigivits från fängelse. I dessa fall har avlägsnandet ur landet enligt uppgifterna man fick inte inletts i tillräckligt god tid. Under inspektionen intervjuades flera personer som tagits i förvar. Nästan alla som intervjuades berättade att de behöver närmare juridisk information om hur ärendet för att avlägsna dem ur landet fortskrider.

Under inspektionen fästes uppmärksamhet även vid genomförandet av hälsovården. I inspektionsdelegationen deltog en specialistläkare i psykiatri som expert inom hälsovården. På basis av diskussionerna som fördes konstaterades det att det vore bra att utveckla samarbetet mellan fäng-



Besöksutrymmen vid förvaringsenheten i Joutseno.

hälsovården och förvaringsenhetens hälsovård. Dessutom upplevdes det som problematiskt att hälsovårdspersonalen inte alltid fick information om att en person som tagits i förvar skulle flyttas eller avlägsnas ur landet i tillräckligt god tid. Efter inspektionen meddelade förvaringsenheten i Joutseno JO om vilka åtgärder man vidtagit som följd av iakttagelserna vid inspektionen.

Inspektionen av förvaringsenheten i Krämertsskog fokuserade på verkställandet av rekommendationerna från föregående inspektion, behandlingen av asylsökande, samt tillgodoseendet av hälsovård. Under inspektionen hördes inga påståenden om osaklig behandling av dem som tagits i förvar.

Under inspektionen av boendeenheten i Kajana fästes särskild uppmärksamhet vid förverkligandet av barnens rättigheter. Inspektionen ledde inte till några åtgärder från BJO:s sida.

4.9.5 AVGÖRANDE

HANDLÄGGNING AV ETT BARNNS ANSÖKAN OM ASYL SAMT FASTSTÄLLANDE AV ÅLDER

JO gav Migrationsverket en anmärkning om fördröjningen av handläggningen av ett barns ansökan om asyl samt brister som stred mot god förvaltningspraxis i förfarandet för att utreda sökandens ålder. Sökanden hade ansetts vara myndig, men hade senare konstaterats vara minderårig på basis av ett identitetsbevis som konstaterats vara äkta.

Rättsmedicinsk undersökning för att utreda ålder

I sitt avgörande konstaterade JO att man innan man ber om samtycke till att utreda en persons ålder måste ge den asylsökande eller anknytningspersonen samt sökandens eller anknytningspersonens vårdnadshavare eller annan laglig företrädare uppgifter om betydelsen av att utreda åldern, de rättsmedicinska undersökningsmetoder som an-

vänds, eventuella hälsoeffekter som dessa kan ha, undersökningens följder samt följderna av att vägra till undersökningen.

Migrationsverket kunde inte bevisa att man innan man bett om samtycke gett sökanden och hans företrädare de uppgifter om den rättsmedicinska utredningen av ålder som krävs i utlänningslagen. Asylsamtalsprotokollet innehöll inga anteckningar om att dessa uppgifter hade delgetts, och ingen bandinspelning av asylsamtalet kunde hittas på ämbetsverket.

JO konstaterade att myndigheter i samband med laglighetsövervakningen av deras verksamhet i efterhand måste kunna bevisa att alla föresattningskrav och krav på förfaranden som definieras i lagen och tryggar sökandens rättsskydd har uppfyllts. I den goda förvaltning som garanteras i grundlagen ingår kravet på att handlägga ärenden på ett tillbörligt sätt, vilket inkluderar omsorgsplikten, vilket Migrationsverket inte följt i detta fall.

Företrädarens närvaro

Enligt utlänningslagen har en vårdnadshavare eller annan laglig företrädare rätt att vara närvarande då undersökningen för att fastställa sökandens ålder utförs. Barnets företrädare hade fått veta tidpunkten för testet för att fastställa sökandens ålder en dag innan undersökningen utfördes. Enligt klagomålet hade inbjudan inte skickats direkt till företrädaren för kännedom, utan företrädaren fick veta om undersökningen av boendenhetens föreståndare. Företrädaren hade inte möjlighet att delta i undersökningen följande dag.

JO ansåg inte att det var korrekt eller utgjorde god förvaltningssed att skicka ut inbjudan en dag innan undersökningen utfördes. Han konstaterade att företrädaren som förordnats för den minderåriga använder den talan som tillhör barnets vårdnadshavare i ärenden som berör barnets person. Företrädaren har som uppgift att övervaka att barnets bästa förverkligas och att barnet behandlas rättvist och sakligt. Företrädaren ska ges en faktisk möjlighet att vara närvarande då undersökningen genomförs. Detta förutsätter

att företrädaren får sin inbjudan i god tid. Enligt JO:s åsikt ska inbjudan även skickas direkt till barnets företrädare.

Hörande

JO konstaterade att tolkningen av resultaten från den rättsmedicinska undersökningen som gjorts för att utreda sökandens ålder har betydliga rättsverkningar för asylsökanden. Sökandens ålder kan skilja sig från den som sökanden själv angett. Om en minderårig sökande konstateras vara myndig har det ofta en negativ inverkan på avgörandet av personens asyl- eller uppehållstillståndsärende.

Sökande som konstaterats vara myndiga nekades de rättigheter och förmåner beträffande asylofforandet och mottagandet som tillhör minderåriga sökande. Företrädaren som förordnats för den minderåriga slutar utföra sitt uppdrag, det finns skillnader i rättshjälpen som erbjuds minderåriga och myndiga, studierätten som tryggas för minderåriga upphör, och personen flyttas från en förläggning för minderåriga till en förläggning som avses för myndiga personer.

Migrationsverket tolkade först undersökningsresultaten om sökandens ålder, och ordnade först efteråt ett hörande i saken. Därmed beaktades inte sökandens eventuella utredningar och synpunkter innan en tolkning gjordes om hans ålder, och de faktiska konsekvenserna av därpå följande registeruppgifter trädde i kraft. Enligt JO:s synpunkt motsvarade inte Migrationsverkets anvisningar och förfarande i fallet som klagomålet gällde hörandets syfte som garanti för sökandens rättsskydd och ett sätt att utreda saken som främjar avgörandets riktighet.

JO ansåg att fastän avgörandet om sökandens ålder inte i sig var ett överklagbart förvaltningsbeslut förutsatte dock barnets bästa och rättsskydd samt förfarande i enlighet med god förvaltning på grund av avgörandets betydliga omedelbara konsekvenser att sökanden skulle höras innan avgörandet görs, åtminstone i det fallet att man ämnar anteckna sökandens ålder som myndig på basis av utlåtandet om undersökningen av ålder. Därför kunde man inte heller neka företrädarens talan före ett hörande ordnats i saken. Enligt JO visade

fallet att hörande av sökanden i praktiken kan ha en avgörande betydelse.

Upphörande av uppgiften för företrädaren som förordnats för en minderårig

JO höll med Migrationsverket om att företrädarens uppgift kan anses upphöra då en registeranteckning görs om sökandens myndighet. I sitt avgörande betonade han att det även av denna anledning är viktigt att sökanden och företrädaren hörs innan ett avgörande om myndighet görs på basis av utlåtande om undersökningen av ålder.

Förflyttning av barnet från en flyktingförläggning till en annan och barnets bästa

Efter åldersbestämningen flyttade Migrationsverket sökanden till en flyktingförläggning avsedd för vuxna. När sökandens intyg som bevisade att han var minderårig konstaterades vara äkta flyttades sökanden till en enhet avsedd för minderåriga.

JO konstaterade att det är förenligt med barnens bästa att inte inkvartera myndiga klienter i enheter för minderåriga. Samtidigt bör man beakta att det strider mot barnets bästa att placera en minderårig asylsökande i en flyktingförläggning avsedd för vuxna. I det här fallet hade det kommit fram att sökanden hela tiden varit minderårig. Den felaktiga tolkningen av sökandens ålder hade korrigerats senare när sökanden hörts och det framgick att sökanden hade möjlighet att få tag på ett identitetsbevis.

Då fallet utvärderades i efteråt ansåg JO det vara klart att man i fallet handlat på ett sätt som gravt stred mot barnets bästa. Den minderåriga asylsökanden hade flyttats till en flyktingförläggning som var avsedd för vuxna. Sökanden hade delat ett rum med flera vuxna män som var främmande för honom. Under fyra månader hade han flyttats från en flyktingförläggning till en annan tre gånger. Den långvariga ovissheten och de konstanta förändringarna, bl.a., hade lett till psykiska symptom hos den sökande. Ordandet av sökandens skolgång för vårterminen hade fördröjts.

Enligt JO:s åsikt hade man uppenbarligen kunnat undvika avgörandet om sökandens ålder, som sedan visade sig vara felaktigt, och de ovannämnda följderna som detta ledde till om sökanden och hans företrädare hörts som anges ovan innan avgörandet om myndighet gjordes.

Enligt JO:s åsikt borde Migrationsverket ändra sitt förfarande kring utfrågningar med anknytning till åldersbedömningen. Han föreslog att Migrationsverket överväger hurdana förändringar bör göras i förfarandet för att utreda åldern för att undvika att bristerna som konstaterades i avgörandet upprepas i framtiden.

JO bad Migrationsverket meddela senast den 29 september 2017 vilka åtgärder hans beslut har gett anledning till (1487/2017*).

I sitt utlåtande den 6 oktober 2017 meddelade Migrationsverket om de åtgärder man vidtagit för att påskynda behandlingen av ensamkommande minderåriga asylsökandes ansökningar. Enligt utlåtandet bereder Migrationsverket dessutom nya anvisningar beträffande åldersbestämning av asylsökande. I fortsättningen försöker Migrationsverket även garantera att den asylsökandes företrädare kan vara närvarande vid åldersbestämningen. Genom ovannämnda åtgärder strävar man efter att bättre beakta barnets bästa i asylprocessen.

HANDLÄGGNINGEN AV MINDERÅRIGAS ANSÖKAN OM ASYL FÖRDRÖJDES

JO gav Migrationsverket en anmärkning då åldersbestämningen och handläggningen av asylansökan fördröjdes för två minderåriga asylsökande som anlände ensamma.

I båda fallen räckte det nästan 17 månader att behandla asylansökningarna. Migrationsverket hade ordnat asylsamtal för sökandena först 8–9 månader efter att de anlät i landet. Efter samtalen räckte handläggningen av asylansökningarna 7 månader för den ena sökanden och 6 månader för den andra. Båda sökandena bads om samtycke till en undersökning av åldern över ett år efter att de anlät i landet och ansökt om asyl.

JO konstaterade att de sedvanliga utredningsåtgärderna som hör ihop med undersökningen av

en asylansökan inte gör fördröjningen godtagbar. JO ansåg att beslutet om en eventuell åldersbestämning med hjälp av en rättsmedicinsk undersökning borde utföras i ett så tidigt skede av asylundersökningen som möjligt. Detta skulle trygga sökandenas rättssäkerhet och beakta minderåriga asylsökandes fördel och säkerhet på bästa sätt.

JO ansåg att det inte framgick några motive-ringar i ärendet till varför handläggningen av barnens asylansökan räckte nästan 17 månader. I utvärderingen beaktades den osedvanliga situationen hösten 2015, och därför godkändes fördröjningen delvis. Fördröjningen orsakades av tidsperioder utan åtgärder, samt att vissa åtgärder utfördes i ett mycket sent skede av förfarandet.

Barnens ansökningar framskred inte inom Migrationsverket utan obefogad fördröjning, och kravet i utlänningslagen om brådskad handläggning av minderåriga sökandens ärenden och om att beakta barnets bästa förverkligades inte enligt JO (63/2017*).

ÅTERTAGANDE AV ANSÖKAN OM ASYL, BESLUT OM ATT ANSÖKAN FÖRFALLER OCH HANDLÄGGNINGSTID

JO gav Migrationsverket en anmärkning om lagstridigt förfarande i ett ärende som gällde återtagande av ansökan om asyl, beslut om att ansökan förfaller och handläggningstid.

Klaganden hade sökt internationellt skydd i Finland. Hen hade gått till polisstationen för att berätta om sin familjs situation och för att be om hjälp. Det fanns ingen tolk på plats på polisstationen under besöket. Efter mötet skickade polisen en anmälan till Migrationsverket om återtagande av klagandens ansökan om asyl. Efter att Migrationsverket mottagit anmälan fattades beslutet om att asylansökan förfaller. Klaganden hade aldrig haft för avsikt att återta sin asylansökan.

Migrationsverket hade arkiverat en kopia av anmälan om att återta asylansökan som saknade underskrift, och som stämplat som ankommen samma dag som beslutet om att ansökan förfaller hade fattats. JO konstaterade att myndigheter i samband med laglighetsövervakningen av deras

verksamhet i efterhand måste kunna bevisa att alla lagliga förutsättningar för att fatta beslutet har funnits.

I det här fallet förblev det oklart om Migrationsverket då beslutet fattades hade haft en anmälan om återtagande som uppfyller de i lag stiftade formkraven som fungerar som en garanti för sökandens rättsskydd och som undertecknats av sökanden och två ojäviga vittnen. I varje fall hade man på Migrationsverket handlat på ett sätt som strider mot reglerna och bestämmelserna angående arkiveringen av handlingar, och ämbetsverket hade inte uppfyllt den allmänna omsorgsplikt som ingår i god förvaltning.

Som följd av beslutet om att ansökan förfaller hade klaganden ansökt om asyl på nytt och beviljats asyl. Handläggningen av den andra asylansökan räckte 17 månader. JO ansåg att asylansökan inte behandlats utan obefogad fördröjning.

Vad gäller polisens förfarande hade ärendet redan behandlats och avgjorts i och med polisins-rättningens avgörande av klagomålet. Till dessa delar hade JO ingen orsak att utreda ärendet på nytt (1706/2016*).

ANSÖKAN OM VISUM AVSLOGS PÅ FELAKTIGA GRUNDER

JO ansåg att Finlands ambassad i Nairobi hade handlat fel då den avslog en visumansökan som lämnats in av en person som bott i Finland i 18 år. JO föreslog att utrikesministeriet skulle utreda vistelseorten för personen som fått det felaktiga visumbeslutet, höra honom och därefter göra ett förslag om gottgörelse till Statskontoret. Med tanke på framtiden fäste han även utrikesministeriets uppmärksamhet vid att man bör besvara riksdagens justitieombudsmans begäran om utredningar inom utsatt tid.

Klagandens bror reste till Uganda för sin mors begravning på sommaren 2015. När han skulle resa tillbaka till Finland konstaterades ett fel i hans pass. På grund av felet fick klagandens bror inte tillåtelse att stiga ombord planet, och han ombads att skaffa ett nytt pass. Klagandens bror gjorde en ny passansökan i Uganda, men det permanenta uppehållstillståndet som fanns i det

gamla passet bifogades inte till det nya passet. Han gavs rådet att kontakta Finlands ambassad i Nairobi. På ambassaden bads brodern att göra en visumansökan till Finland.

Ambassaden fattade ett negativt beslut om visumansökan. Ambassaden beaktade inte att personen som ansökte om visum hade bott i Finland sedan 1998, i cirka 19 år. Dessutom hade han permanent uppehållstillstånd i Finland. Enligt klagomålet satt brodern fast i Uganda, som han inte besökt sedan 1998.

JO konstaterade att klagandens bror hade ett giltigt uppehållstillstånd i Finland. Därmed hade han rätt i enlighet med 40 § i utlänningslagen att vistas i Finland.

JO konstaterade att enligt klagomålet hade ambassadens felaktiga förfarande orsakat skadliga följder för klagandens bror; bl.a. förlorade han sin hyresbostad och sin studieplats. Inom ramen för sin övervakningsuppgift kan JO göra förslag om gottgörelse på grund av kränkningen till de instanser som omfattas av hans laglighetsövervakning. På basis av klagomålet och utredningen verkade det enligt JO som om det i detta ärende fanns grunder för att gottgöra för felaktigt förfarande.

JO bad Migrationsverket meddela senast den 30 mars 2018 vilka åtgärder hans beslut eventuellt har gett anledning till (5000/2016*).

FELAKTIGT AVGÖRANDE FÖR RÄTTELSEYRKAN I VISUMÄRENDE

JO gav en anmärkning till Finlands ambassad i Pristina för lagstridigt förfarande.

Klagandens make hade ansökt om besöksvisum till Finland. Finlands ambassad i Kosovo gav hen ett negativt beslut på hans visumansökan. Det negativa beslutet var baserat på ett inreseförbud som antecknats i datasystemet. Klaganden utredde ärendet och det kom fram att Helsingfors förvaltningsdomstol hade upphävt sökandens inreseförbud. Migrationsverket meddelade klaganden och beskickningen att anteckningen om inreseförbud blivit kvar i utlänningsregistret på grund av ett mänskligt fel. Enligt meddelandet hade den felaktiga uppgiften senare tagits bort.

Klaganden gjorde en rättelseyrkan där det utredes för Finlands ambassad att beslutet baserats på en felaktig uppgift som berodde på myndigheterna. Trots utredningen motiverade beskickningen i avgörandet om rättelseyrkan sitt negativa beslut med att inreseförbudet funnits i systemet vid tidpunkten då beslutet fattades. Enligt klaganden kunde en felaktig anteckning om inreseförbud inte vara en laglig orsak till att visumet nekades. Dessutom kritiserade klaganden att Finlands ambassad inte besvarat hans frågor om ärendet.

JO ansåg att ambassadens förfarande stred mot lagen i att avgörandet om rättelseyrkan baserades sig på en felaktig uppgift, trots att man på ambassaden var medvetna om att uppgiften om inreseförbud var felaktiga när beslutet fattades. Dessutom hade Finlands ambassad handlat på ett sätt som stred mot principerna för god förvaltning och förvaltningslagen eftersom man inte besvarat klagandens frågor (1514/2016*).

HANDLÄGGNINGEN AV ANSÖKAN OM MEDBORGARSKAP FÖRDRÖJDES

JO gav Migrationsverket en anmärkning om lagstridiga dröjsmål i handläggningen av en ansökan om medborgarskap.

Totalt räckte handläggningen av ansökan om medborgarskap över 21 månader, varav cirka 20 månader på Migrationsverket. JO konstaterade att klagandens ansökan om medborgarskap fördröjdes på grund av handläggningen av hans barns ansökan om medborgarskap, och därför kunde det anses vara delvis godtagbart att handläggningen av klagandens ansökan fördröjdes.

Sökandens ansökan om medborgarskap hade emellertid tagits i behandling på Migrationsverket först mer än ett år efter att ansökan blivit anhängig. Efter att klagandens barn fått sitt beslut hade handläggningen av ärendet räckt ytterligare fem månader.

JO såg inga godtagbara grunder för alla dessa dröjsmål, och ansåg att en handläggningstid på Migrationsverket som överskrider 20 månader inte kan anses utgöra god förvaltning (4068/2016*).

4.10 Socialvård

Enligt 19 § i grundlagen har alla som inte förmår skaffa sig den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv rätt till oundgänglig försörjning och omsorg. Det allmänna skall, enligt vad som närmare bestäms genom lag, tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt främja befolkningens hälsa.

Det allmänna skall också stödja familjerna och andra som svarar för omsorgen om barn så att de har möjligheter att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt. I laglighetsövervakningen över socialvården handlar det i synnerhet om att tillgoda dessa grundläggande fri- och rättigheter.

Sakområdet socialvård omfattar tjänster för personer med funktionsnedsättning, tjänster för äldre och rättigheter för barn, i synnerhet ärenden som anknyter till tolkningen och tillämpningen av barnskyddslagen. De övriga klagomålen inom socialvården gällde bl.a. utkomststöd, närstående-vård, missbrukarvård samt hem-, boende- och anstaltsservice.

De avgöranden som gällde god förvaltning handlade om offentlighetsprincipen, sekretess, förvaltningsförfarande, iakttagandet av principerna för god förvaltning i behandlingen av ärenden och myndigheternas informations- och utredningsskyldighet.

Socialvårdsärendena avgjordes av BJO *Maija Sakslin*. Huvudföredragande var referendarierådet *Tapio Rätty*. Socialvårdsärenden föredrogs också av *Riikka Jackson*.

JO *Petri Jääskeläinen* avgjorde också ärenden med anknytning till funktionsnedsättningar.

Klagomål gällande utkomststöd från FPA avgjordes till och med den 30 september 2017 av BJO *Jussi Pajujoja* och därefter av BJO *Pasi Pölönen*.

4.10.1 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

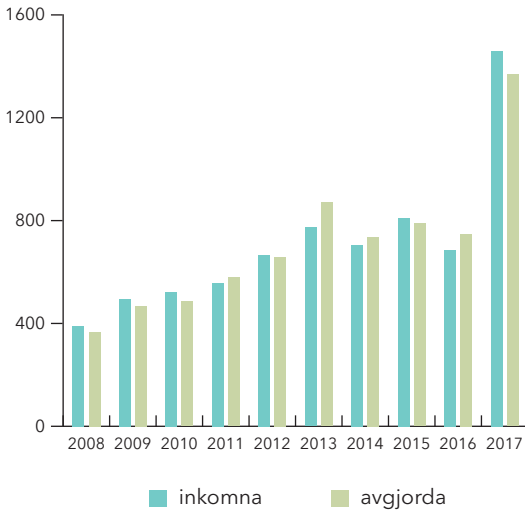
Det inkom 1 459 klagomål som gällde socialvården (685 år 2016). Under verksamhetsåret avgjordes 1 369 klagomål (749 år 2016). Antalet åtgärdsavgöranden uppgick till 477 (34,9 %).

223 klagomål gällande barnskyddet avgjordes. Antalet klagomål som gällde tjänster för personer med funktionsnedsättning uppgick till 90 medan 23 klagomål gällde äldreomsorgen. Under berättelseåret framfördes 783 klagomål som berörde FPA:s utkomststöd. Antalet klagomål som gällde utkomststöd från kommunen uppgick till 32.

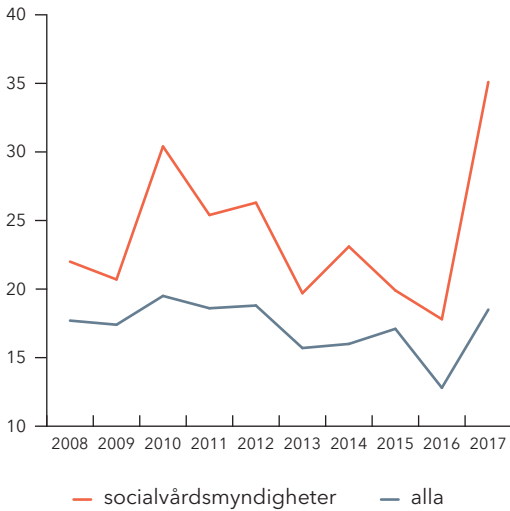
Sakområdet för socialvården har i flera år varit det största sakområdet i JO:s verksamhet. Antalet klagomål har ökat under de senaste åren. Av klagomålen har också framgått att de som använder tjänster ofta är medvetna om sina rättigheter och myndighetens skyldigheter. Å andra sidan kan klienter inom socialvården ibland ty sig till klagomål även när de i första hand bör utnyttja lagenliga metoder för ändringssökande.

I åtgärdsavgörandena uppmärksammades utöver felaktiga förfaranden av myndigheter eller andra som JO utövar tillsyn över även de korrigerande åtgärder som dessa vidtog. Genom avgörandena styrdes allt oftare myndigheternas verksamhet mot lagenliga och goda förfaranden. Myndigheter uppmanades ofta att utreda vilka åtgärder de eventuellt kommer att vidta med anledning av JO:s avgörande eller hur det felaktiga förfarandet kan läggas till rätta. I vissa ärenden framställde JO att myndigheten skulle gottgöra den klagande för den olägenhet som det felaktiga förfarandet hade gett upphov till.

Under berättelseåret fäste BJO i fråga om övervakningen av äldre personers rättigheter fortsättningsvis särskild uppmärksamhet vid kvaliteten på service som tillhandahålls i hemmet, över-



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2008–2017



Åtgärdsprocent under åren 2008–2017

vakningen av hemvården samt kommunernas beslutsfattande, anvisningar och information om servicen. Inspektioner riktades särskilt till ålderdomshem och boendeservice för äldre. En värdig ålderdom samt äldres självbestämmanderätt och rätt till delaktighet är frågor som särskilt behandlats i avgörandena och vid inspektionerna.

I övervakningen av barnens rättigheter betonas särskilt ordnandet av vård utom hemmet, utnyttjandet av begränsande åtgärder och lagenligt förfarande i samband med dessa. Under inspektionerna bedöms bl.a. om de barn som placerats känner till sina rättigheter och vilka skyldigheter och uppgifter anstalten och den för barnet utsedda egna socialarbetaren som ansvarar för barnets angelägenheter har samt följs hur placerade barns rätt att träffa sin socialarbetare förtroligt tillgodoses.

I laglighetsövervakningen följs också att de myndigheter och andra instanser som deltar i vården och fostran av särskilt svårskötta barn samarbetar. Samarbetet mellan barnskyddsmyndigheterna, de barnpsykiatriska vårdinstanserna och de instanser som ansvarar för barnets grundläggande utbildning samt vården utom hemmet bör vara regelbundet, konsekvent och kontinuerligt. Gemensamt utarbetade planer ska tillämpas flexibelt och utan dröjsmål.

De klagomål som gällde service för personer med funktionsnedsättning handlade särskilt om färdtjänst och personlig assistans samt om kommunens handläggning av serviceärenden. I avgörandena betonades särskilt skyldigheten att göra upp serviceplaner. De klagomål som gällde service för personer med utvecklingsstörning handlade om bemötande, användning av begränsningsåtgärder, servicens kvalitet samt uppgörande av serviceplaner och specialomsorgsprogram.

Barnskyddsklagomålen behandlas på s. 260 och socialvårdsavgöranden som gäller personer med funktionsnedsättning på s. 83. Avgöranden som gäller äldreomsorg behandlas på s. 268.

4.10.2 INSPEKTIONER

Det gjordes sammanlagt 42 inspektioner inom socialvården. Det gjordes tolv inspektioner av barnskyddet, 17 inspektioner med anknytning till personer med funktionsnedsättning, nio inspektioner inom äldreomsorgen och tre övriga inspektioner (se bilaga 6).

Inspektionerna utfördes i regel utan förhandsanmälan, d.v.s. som överraskningsinspektioner. Inspektioner av barnskyddet utfördes också på s.k. obekväma tider, d.v.s. på kvällar och veckoslut.

4.10.3 AVGÖRANDE

STÄNDIGA PROBLEM MED UPPFYLLANDE AV OFFENTLIGHET

I fråga om klagomål inom socialvården handlar det vid sidan om andra ärenden ofta om handlingars offentlighet. Det kan vara fråga om tillgodoseendet av partsoffentlighet, beslutsfattande i frågor som berör offentlighet eller förhållandet mellan exempelvis personuppgiftslagen och offentlighetslagen.

Det förekommer ständiga problem i tillämpningen av offentlighetslagen. Problemen påverkar tillgodoseendet av klienternas rättigheter. Utifrån klagomålen verkar det som om problemen beror på att myndigheterna har bristfällig information om på vilket sätt och i vilka situationer offentlighetslagen ska tillämpas. Det verkar också som om myndigheten är förhållandevis väl förtrogen med bestämmelserna i personuppgiftslagen, eventuellt tack vare att myndigheten har utsett en dataskyddsansvarig.

Detta verkar dock ofta leda till att de krav som personen som begär information ställer behandlas enbart som en begäran om insyn enligt personuppgiftslagen och inte som den begäran om uppgifter enligt offentlighetslagen som personen i fråga avsett. I dessa situationer ska myndigheten i enlighet med förvaltningslagen utreda vad skillnaden mellan en begäran om insyn enligt personuppgiftslagen och en begäran om uppgifter enligt

offentlighetslagen är med tanke på partens rättigheter. Den rätt att få information som en klient inom socialservicen och klientens närstående har, avviker i betydande grad från rätten till insyn i personuppgifter.

Beslutsfattande enligt offentlighetslagen

Klaganden hade i egenskap av företrädare för sin mamma begärt information om hemvårdens besök hos mamman. Av klagomålet framgick att klaganden uttryckligen hade begärt information utifrån offentlighetslagen. Samtidigt hade klaganden begärt att få ett med offentlighetslagen förenligt beslut i ärendet ifall begäran om uppgifter inte bifalls.

Enligt en utredning av hemvårdschefen tolkade social- och hälsovårdsverket att begäran om uppgifter gällde handlingar om hemvårdens interna arbete och att klaganden inte kunde visa upp en specificerad fullmakt från mamman.

Hemvården hade ansett att klagandens mamma var förmögen att besluta att ge en specificerad fullmakt för utlämnande av uppgifter. Hemvården utredde dock inte i någon desto större utsträckning klagandens mammas förmåga att fatta beslut om sina egna angelägenheter.

Enligt utredningen i ärendet och klagandens tidigare skrivelser hade klaganden i flera år skött sin mammas och pappas, och efter att pappan avlidit, mammans angelägenheter inom social- och hälsovårdsverkets handikapps-service och inom hemvården. Vid social- och hälsovårdsverket borde man alltså ha vetat att klaganden hade skött sin mammas angelägenheter vad gäller ordnande av socialvårdstjänster och hälso- och sjukvård.

Agerandet hade stridit mot offentlighetslagen. Klaganden hade upprepade gånger begärt att få uppgifter om sin mamma men klagandens begäran om uppgifter hade inte bifallits. Klaganden hade också begärt ett med offentlighetslagen förenligt beslut, som inte hade fattats. Social- och hälsovårdsverkets hemvård borde ha fört ärendet vidare till en tjänsteinnehavare med rätt att fatta beslut senast när klaganden begärde ett beslut (5928/2016).

Förbud mot att fotografera handlingar

Klaganden fick inte kopiera handlingar som förvarades i ett arkiv genom att fotografera dem. Klaganden kritiserade också den tid det tog att behandla begäran om att få tillgång till handlingen.

Offentlighetslagens bestämmelser om tillgång till och utlämnande av handlingar omfattar en särskild skyldighet för myndigheten att behandla en begäran utan dröjsmål. Offentlighetslagens bestämmelse om detta ålägger myndigheten en större skyldighet att agera utan dröjsmål än vad som annars krävs i ett förvaltningsärende. Utgångspunkten är att myndigheten ska sträva efter att behandla ett sådant ärende som avses i offentlighetslagen klart snabbare än på två veckor.

Den maximala tiden på en månad kan främst iakttas i de svåraste fallen, där många handlingar begärs eller handlingarna innehåller sekretessbelagda delar. Det att en situation är svår att tolka kan förlänga behandlingstiden.

Beroende på situationen kan en begäran om handlingar bestå av flera olika skeden, t.ex. då begäran tas emot, registreras i diariet eller sparas i ärendehanteringssystemet, ärendet delegeras till de personer som ansvarar för det, det utreds om de begärda handlingarna finns i t.ex. datasystemen eller andra myndighetsförteckningar, handlingarna söks fram, handlingarnas offentlighet och sekretess granskas, sekretessbelagda delar vid behov avlägsnas, handlingarna ställs i sådant skick att de kan skickas iväg och handlingarna skickas till mottagaren.

I fråga om sekretessbelagda handlingar hör det också till arbetsskedena att utreda t.ex. vilken myndighet som har rätt att fatta beslut, vilken partsställning den som begär uppgifterna har eller vilken annan ställning den som begär uppgifterna har som kan påverka beslutet om att lämna ut uppgifterna.

Om begäran om uppgifter inte bifalls ska den som begärt uppgifterna meddelas vad vägran beror på. Den som begärt uppgifterna ska också upplysas om rätten att föra ärendet till myndigheten, d.v.s. den aktör som har beslutanderätt, för avgörande. Den som begärt uppgiften genom att skrift-

ligen anhängiggöra ärendet ska tillställas en förfrågan om personen önskar att ärendet hänskjuts till myndigheten för avgörande.

I ärendet fattades ett beslut gällande klagandens ansökan om användningstillstånd och innehållet i beslutet meddelades klaganden per e-post samma dag. Enligt utredningen var e-postmeddelandet inte avsett som ett sådant skriftligt negativt beslut som avses i lag. Syftet var att ”klienten efter att ha fått informationen yrkar på rättelse och får ett skriftligt svar som utarbetats enligt en blanketmall till vilket en besvärсанvisning fogas.”

Formuleringen i e-postmeddelandet var vilseledande. Man borde i meddelandet i enlighet med offentlighetslagen ha frågat om klaganden vill att ärendet ska hänskjutas till myndigheten för avgörande genom ett överklagbart beslut. Till denna del hade man agerat fel i ärendet.

Uppgifter ur en myndighetshandling kan lämnas ut muntligen eller så att handlingen läggs fram för påseende och kopiering eller får avlyssnas hos myndigheten eller så att en kopia eller en utskrift av den lämnas ut. Uppgifter om det offentliga innehållet i en handling skall lämnas ut på det sätt som begärts, om inte detta medför oskälig olägenhet för tjänsteverksamheten på grund av att antalet handlingar är stort, kopiering svår att genomföra eller någon annan därmed jämförbar orsak.

Enligt det skriftliga klagomålet bad klaganden om att få se handlingarna och begärde samtidigt att få kopiera eller göra anteckningar om handlingarna genom att fotografera dem. Enligt skrivelsen hade klaganden för avsikt att undvika kopieringsavgifter.

I 16 § i offentlighetslagen finns inga bestämmelser om att fotografera handlingar, utan endast om ”kopiering”. Myndigheten kan ha motiverade skäl att vägra personens begäran om att fotografera handlingar t.ex. på den grunden att handlingarna kan skadas. Det är i sista hand domstolens uppgift att bedöma om den grund som angetts är godtagbar.

Det att uppgifterna lämnas ut på annat än begärt sätt omfattar vanligen inte ett sådant slutligt avgörande av ärendet som skulle påverka personens rättsliga ställning. Den som begär uppgifter kan emellertid ha grundade skäl att kräva att få

uppgifterna på ett visst sätt. Begäran om att få uppgifter på ett visst sätt ska godkännas i synnerhet om sättet i fråga främjar tillgodoseendet av den offentlighetsprincip som föreskrivs i offentlighetslagen eller principerna om god förvaltning enligt förvaltningslagen i ärendet i fråga.

I vissa fall kan utlämnandet av uppgifter på begärt sätt påverka den rättsliga ställningen för den som begär uppgifterna så att det är av stor betydelse för den som begär uppgifterna. Efter som beslutet om hur en handling lämnas ut alltså kan påverka individens rättigheter och intressen har man ansett att det ska fattas ett skriftligt beslut om hur handlingen lämnas ut som ges tillsammans med en besvärсанvisning, om den som begär uppgifterna har önskat få ett myndighetsbeslut.

Detta förfarande svarar också mot bestämmelsen i 21 § i grundlagen, enligt vilken var och en har rätt att på behörigt sätt få sin sak behandlad samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan (2585/2016).

Beslut enligt offentlighetslagen överklagas hos förvaltningsdomstolen

Enligt det skriftliga klagomålet hade klaganden begärt uppgifter om sitt myndiga barn av socialväsendet. En tjänsteinnehavare inom socialväsendet hade fattat ett negativt beslut i ärendet. Till beslutet hade felaktigt fogats en anvisning om hur man begär omprövning enligt kommunallagen. Ändring i ett beslut enligt offentlighetslagen söks genom besvär hos förvaltningsdomstolen.

Socialväsendet meddelade att det i fortsättningen kommer att fästa tjänsteinnehavarnas uppmärksamhet vid att beslut fattas på korrekt sätt enligt offentlighetslagen.

På grund av socialväsendets felaktiga förfarande hade det för klaganden emellertid förblivit oklart på vilket sätt klaganden ska agera om hen anser att tjänsteinnehavarens beslut om rätten att ta del av en handling är felaktigt. BJO konstaterade att socialväsendet på nytt borde delge klagan-

den det beslut som tjänsteinnehavaren fattat så att det till beslutet fogats en besvärсанvisning enligt offentlighetslagen. Klaganden har visserligen ännu möjlighet att överklaga ärendet hos förvaltningsdomstolen.

Att delge beslutet på nytt skulle vara förenligt med god förvaltning och det bästa sättet att tillgodose klagandens rättigheter (6414/2016).

SEKRETESSBELAGDA UPPGIFTER I EN UTREDNING OM BARNS FÖRHÅLLANDEN

Klaganden berättade att socialväsendet hade gett tingsrätten en utredning om barnets förhållanden enligt lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt som innehöll sekretessbelagda uppgifter om klaganden och klagandens familj. Uppgifter om besök inom hälso- och sjukvården som ansågs onödiga och oväsentliga hade endast strukits över med tusch så att alla detaljer och uppgifter om personens hälsa fortsättningsvis kunde läsas.

Utredningen om barnets förhållanden skickades till tingsrätten och gavs också till den andra föräldrarnas juridiska ombud. Klaganden ansåg att uppgifterna var mycket personliga och att de inte på något sätt var nödvändiga eller väsentliga med tanke på utredningen om barnets förhållanden.

Uppgifterna gällde t.ex. magsjuka, öronvärk, förkylningar och graviditetsillamående som klaganden lidit av. Uppgifterna var sådana normala hälsouppgifter med anknytning till det dagliga livet som var mycket svåra att motivera som viktiga och nödvändiga för ett beslut om vårdnad om barn och umgängesrätt.

En utredning om barns förhållanden får inte inbegripa onödiga uppgifter eller sådana uppgifter som inte är nödvändiga för att avgöra ett ärende. I synnerhet då domstolen i sin begäran om utredning inte har gett anvisningar om förfarandet framhävs socialvårdens behöriga tjänsteinnehavares roll i prövningen. Vid behov har de personer som bereder utredningen om barnets förhållanden möjlighet att med en domare vid den domstol som begärt utredningen om barnets förhållanden diskutera vilka uppgifter domstolen kräver ska ingå i utredningen om barnets förhållanden i fallet i fråga.

Det krävs alltid en individuell prövning i varje enskilt fall då det handlar om vilka sekretessbelagda uppgifter om parten som ska ingå i en utredning om barns förhållanden. I prövningen övervägs vad som är bäst för barnet, d.v.s. vilka uppgifter som med tanke på barnets bästa ska betraktas som nödvändiga för att avgöra eller utreda ett ärende.

Uppgifterna i en utredning om barns förhållanden är offentliga för delaktiga parter, vilket innebär att en förälder som är part i en vårdnadstvist får tillgång till sekretessbelagda uppgifter om den andra föräldern. Med beaktande av denna aspekt är det med tanke på förverkligandet av parternas rättsskydd och uppgifternas konfidentiella karaktär viktigt att utredningen om barnets förhållanden endast innehåller sådana nödvändiga uppgifter som avses i 16 § 3 mom. i lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt och 18 § 1 mom. i lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården och som kan vara av betydelse i ärendet (2831/2016*).

ÄNDRINGSSÖKANDEN SKA BEHANDLAS PÅ BEHÖRIGT SÄTT

Klaganden hade vid flera olika tillfällen yrkat på ändring av de beslut om utkomststöd som fattats för december och senare även för januari. Dessa yrkanden borde ha förts vidare till den myndighet som rättelseyrkanden ska ställas till för behandling. Man borde alltså ha gått till väga på detta sätt även om tidsfristerna för rättelseyrkanden hade löpt ut. Därefter skulle klaganden ha haft möjlighet att föra socialsektionens beslut till förvaltningsdomstolen för utredning (2726/2016).

I punkten för delgivning i anvisningen för ändringssökande i det beslut som tjänsteinnehavaren fattat konstaterades att beslutet hade skickats. Av anvisningen för ändringssökande framgick inte till vilken adress beslutet hade skickats och det framgick heller inte entydigt när beslutet hade skickats och på vilket sätt delgivningen hade skett.

Av en anvisning för ändringssökande ska tydligt framgå till vilken adress beslutet har skickats och när myndigheten har skickat det. Med hjälp av dessa anteckningar kan parten och senare be-

svärsmyndigheten bedöma hur tiden för ändringsökande beräknas och om beslutet har skickats till rätt plats (222/4/16).

BEGRÄNSNING AV KONTAKTEN MELLAN VÅRDTAGAREN OCH DENNES NÄRSTÅENDE

Klaganden uppgav att tjänsteinnehavare inom samkommunen för specialiserad sjukvård och basservice hade begränsat kontakten mellan klaganden och sambon. Begränsningen av kontakten motiverades med det att klaganden tidigare tagit kontakt nästan dagligen försvårat vården av sambon, som bodde på ett servicehem. Regionförvaltningsverket hade konstaterat att man skulle ha kunnat avtala om regler för kontakten om det ansågs nödvändigt för att trygga den vård personen behövde och därmed var förenligt med personens bästa.

Inom socialvården uppstår situationer där det för att skydda hälsan eller säkerheten för en klient inom socialvården eller en annan person eller på grund av ett annat vägande samhälleligt behov (skydd av andra personers grundläggande fri- och rättigheter) krävs att man begränsar självbestämmanderätten för en klient inom socialvården eller andra personers grundläggande fri- och rättigheter. Lagstiftningen om begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna för en klient inom socialvården är dock till många delar bristfällig och svarar inte mot kraven i grundlagen eller internationella avtal.

Självbestämmanderätt hör till vårt system för grundläggande fri- och rättigheter som en del av rätten till personlig frihet och integritet. Begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna ska grunda sig på lag. En persons grundläggande fri- och rättigheter kan endast begränsas om tillämpningen av begränsningen grundar sig på lag och uppfyller kraven på att begränsningen är nödvändig, proportionerlig och ändamålsenlig. Finland har ingen lagstiftning som gäller förutsättningarna för att använda begränsande åtgärder och som skulle stärka självbestämmanderätten för patienter och klienter inom socialvården.

Om man är tvungen att begränsa en persons självbestämmanderätt eller andra rättigheter eller friheter ska man alltid försäkra sig om att inga andra mindre begränsande metoder finns att tillgå. Begränsningen får inte vara mer omfattande eller gälla för en längre tid än nödvändigt. Dessutom ska begränsningarna fastställas på ett sådant sätt att det säkerställs att de inte tillämpas i större utsträckning eller begränsar personens rättigheter mer än nödvändigt för att genomföra de mål man vill uppnå med begränsningen samt för att säkerställa att målet är godtagbart.

Då man begränsar en persons grundläggande fri- och rättigheter ska man se till att den klienten inom socialvården som begränsningarna av de grundläggande fri- och rättigheterna riktas till har tillgång till tillräckliga rättsmedel. Det är i sista hand en domstol som avgör om användningen av begränsande åtgärder är lagenlig (699/4/16*).

BESLUTFATTANDE I ETT FÖRVALTNINGSTVISTEMÅL

Klaganden kritiserade socialväsendet för att det inte fattade ett beslut om ersättning för kostnaderna för skötseln av barn. Socialväsendet hade ansett att klaganden inte var part i ärendet. Socialväsendet hade inte placerat barnet att bo hos klaganden. Det hade heller inte ingåtts ett uppdragsavtal och klaganden var inte en sådan stödperson för barnet som avses i socialvårdslagen.

Myndigheten måste behandla varje yrkande som lämnats till den och som omfattas av dess beslutanderätt och lämna ett tillbörligt svar. Den som framställde yrkandet har emellertid inte rätt att få ett förvaltningsbeslut i ärendet enbart på den grunden att personen själv anser att det krävs ett beslut i ärendet. Skyldigheten att fatta administrativt beslut gäller endast ett sådant yrkande eller en sådan ansökan som gäller partens fördel, rätt eller skyldighet. För att ett ärende ska behandlas i andra fall kan det räcka att t.ex. myndigheten ger ett svar i ett brev.

Ett kriterium vid bedömning av myndighetens skyldighet att fatta ett beslut är huruvida ändring kan sökas i beslutet. Enligt förvaltningsprocesslagen avses med ett beslut över vilket besvär kan anföras en åtgärd varigenom ett ärende har avgjorts eller lämnats utan prövning. Av bestämmelsen framgår emellertid inte entydigt när ett beslut innehåller ett bindande avgörande i saken och därmed är överklagbart. Om det är fråga om en lagstadgad förmån och en ansökan om denna ska ett beslut alltid fattas i ärendet. Skyldigheten att fatta ett beslut beror då inte på om sökanden har rätt till den förmån personen ansöker om.

Vid sidan om lagstadgade ansökningar uppstår sådana situationer där en person ansöker om en förmån utan att kunna luta sig mot någon uttrycklig bestämmelse. Beslut om sådana ansökningar har i regel betraktats som överklagbara. I juridisk litteratur råder en etablerad syn om att lagstiftningen i Finland i allmänhet inte tryggar den s.k. petitionsrätten, enligt vilken var och en har rätt att av myndigheten få ett beslut gällande sin anhållan. I detta sammanhang har emellertid ansetts att beslutsfattande i dessa situationer skulle vara förenligt med god förvaltning.

Det kan vara motiverat att fatta ett beslut av den orsaken att en ståndpunkt som uttrycks i form av ett beslut vanligtvis är tydligare och mer exakt än t.ex. ett svar som ges i form av ett brev. Då kan det emellertid vara oklart om det till beslutet ska fogas en anvisning om rättelseyrkande till ett kommunalt organ eller anvisningar om förfarandet i ett förvaltningstvistemål.

Ett ärende som behandlas som ett förvaltningstvistemål i en förvaltningsdomstol förutsätter inte att en myndighet har fattat ett förvaltningsbeslut. Med tanke på rättsskyddet för den som inlett ärendet, krävs det inte nödvändigtvis att myndigheten har uttryckt sin ståndpunkt i form av ett beslut. Å andra sidan finns det inget som hindrar att ett beslut fattas (1790/2016*).

REGIONFÖRVALTNINGSVERKET SKA BEHANDLA DE ÄRENDEN SOM HÖR TILL DESS BEFOGAD HETER UTAN OBEFOGAD FÖRDRÖJNING

Klaganden hade sedan 2012 hos regionförvaltningsverket (RFV) klagat om bl.a. kommunens förfarande, problem som förekommit i servicehemmet, lagenligheten i ordnandet av social- och hälsovård, anteckningar i patienthandlingen samt frågor kring dataskydd.

Enligt klaganden hade förvaltningsklagan gällande kommunens förfarande anhängiggjorts den 6 juni 2012 hos RFV. RFV:s ansvarsområde för undervisnings- och kulturväsendet gav ett beslut i ärendet den 26 januari 2015. Det tog över två och ett halvt år för RFV att behandla klagomålsärendet.

RFV:s ansvarsområde för undervisnings- och kulturväsendet hade den 26 januari 2015 överfört klagandens ärenden gällande social- och hälsovård och miljö- och hälsoskydd till ansvarsområdet för basservice, rättsskydd och tillstånd. Åtminstone en del av de ärenden som hade överförts hade anhängiggjorts hos RFV redan vid klagomålen av den 6 juni 2012 eller skrivelser av klaganden under 2012–2014.

Behandlingen av klagandens ärenden hade till vissa delar i sin helhet kunnat ligga kvar hos RFV i över fem år.

Målbehandlingstiden för klagomål som hör till RFV:s uppgifter var åtta månader enligt det resultatavtal som ingåtts mellan finansministeriet och RFV, som statens budgetförslag. Den genomsnittliga behandlingstiden för klagomål vid RFV i Sydvästra Finland var 6,7 månader.

Behandlingen av ärenden utan dröjsmål enligt förvaltningslagen innebär framför allt att myndigheten ska organisera sitt förfarings sätt så att det går att behandla ett ärende smidigt och snabbt. Behandlingstiden får inte vara längre än en tillräckligt noggrann och behörig behandling rimligen kräver med beaktande av ärendets särdrag.

T.ex. det att anställda byts ut eller går i pensionär inte godtagbara skäl för att behandlingen av ett ärende fördröjs inom en myndighet. Myndigheten ska bl.a. genom att arrangera arbetet se till

att behandlingen av ett ärende inte fördröjs. Orsaker med anknytning till personalresurserna kan vanligtvis förutspås.

Överföring av ett klagomål till ett annat ansvarsområde inom RFV för behandling eller andra interna arrangemang inom myndigheten får inte leda till obefogad fördröjning i behandlingen av ett ärende. Inte heller det att enskilda klagomål överförs för behandling som tillsynsärenden inom RFV är ett godtagbart skäl för att behandlingen av ärendet fördröjs. Ärendehanteringens ska också ordnas så att man trots att ärenden överförs kan följa att de behandlas på behörigt sätt och att behandlingen framskrider utan dröjsmål.

BJO gav RFV i Sydvästra Finland en anmärkning inför framtiden gällande de orimligt långa behandlingstiderna för klagomål (6433/2016*).

UTKOMSTSTÖD

Genom en ändring av lagen om utkomststöd överfördes ordnandet av det grundläggande utkomststödet från kommunerna till FPA. I de utlåtanden som justitieombudsmannens kansli gav under beredningen av överföringen till FPA fästes särskild uppmärksamhet vid att det för att tillgodose utkomststödsklientens rättigheter är viktigt att FPA och kommunerna har ett nära samarbete i ärenden som berör ansökan om utkomststöd och tillämpningen av lagen om utkomststöd.

Enligt lagen om utkomststöd ska kommunen fortsättningsvis ordna kompletterande utkomststöd och förebyggande utkomststöd.

Innan överföringen till FPA genomfördes skickades FPA med tanke på beredningen av anvisningar för överföringen information om justitieombudsmannens praxis i ärenden som berör utkomststöd. I detta sammanhang skickades för FPA:s bruk också information som beskriver förvaltningsdomstolarnas praxis.

Överföringen av uppgifter som anknyter till utkomststödet till FPA medförde köer i behandlingen av utkomststöd, vilket syntes i antalet klagomål som inkom genast i början av 2017. Före ut-

gången av mars hade över 400 klagomål gällande grundläggande utkomststöd som verkstälts av FPA anhängiggjorts.

Före utgången av berättelseåret hade sammanlagt 775 klagomål som berörde FPA:s utkomststöd anhängiggjorts. På motsvarande sätt inkom 82 klagomål som gällde det utkomststöd som kommunen ordnade.

I laglighetsövervakningen fästes särskild uppmärksamhet vid att klagomål som gällde utkomststöd skulle behandlas snabbt. Det allokerades resurser för att behandla klagomålen om FPA och fästes särskild uppmärksamhet vid tillgodoseendet av utkomststöds klienternas rättigheter. I klagomålsavgörandena uppmärksammades FPA:s förfarande för beslutsfattande, instruktioner och rådgivningen samt uträttandet av ärenden hos FPA.

Under våren och hösten utfördes inspektioner vid FPA som syftade till att ge information samt att tillsammans diskutera avgöranden gällande laglighetsövervakning och utreda vilka åtgärder FPA hade vidtagit med anledning av klagomålsavgöranden gällande utkomststödet.

Enligt 1 § i lagen om utkomststöd är utkomststödet ett ekonomiskt stöd inom socialvården som beviljas i sista hand och syftet med det är att trygga en persons och familjs utkomst och främja möjligheterna att klara sig på egen hand. Med hjälp av utkomststödet tryggas minst den oundgängliga utkomst som en person och familj behöver för ett människovärdigt liv.

I beslutsfattande som gäller utkomststöd ska det fästas uppmärksamhet vid kraven på innehållet i beslutet och kravet på att ett beslut ska fattas snabbt. Ett utkomststödsärende ska behandlas så att ingens rätt till oundgänglig försörjning och omsorg äventyras. Behandlingen av en ansökan om utkomststöd kräver vanligen särskild prövning av den som fattar beslutet, en utredning av klientens och klientens familjs förhållanden och beaktande av klientens individuella livssituation.

I de klagomål som anhängiggjordes i början av året kritiserades främst fördröjningen av behandlingen av ansökningar om utkomststöd. Dessutom gällde de ansökningar som anhängiggjordes bl.a. problem med e-tjänsten, kundtjänsten, köerna i telefontjänsten och de anvisningar för utkomststöd som FPA gett.

Ett tema för klagomålen var också FPA:s förfarande vid beviljande av betalningsförbindelser för läkemedel och hälso- och sjukvårdsutgifter.

Dröjsmål i behandlingen

BJO gav i början av året FPA 36 anmärkningar gällande fördröjningar i behandlingen av ansökningar om utkomststöd och bad samtidigt FPA att meddela vilka korrigerande åtgärder anstalten hade vidtagit för att behandlingen av, och beslutsfattandet kring, ansökningar ska ligga på den nivå som lagen kräver.

I avgörandena betonades att bestämmelserna om att ett ärende ska behandlas utan dröjsmål i lagen om utkomststöd är ovillkorliga och berör alla skeden i behandlingen av utkomststödsärenden; behandling av en ansökan, komplettering av ansökan, beslutsfattande och verkställande av beslutet.

Då man bedömer vad behandling utan dröjsmål innebär ska man beakta vilken betydelse ärendet har för den person som ansöker om stöd och för dennes familj. 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 vikten av att ärendet behandlas utan dröjsmål särskilt betonas i myndighetens verksamhet.

Den skyldighet att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna som i grundlagen åläggs det allmänna innebär bl.a. att FPA måste avsätta tillräckliga resurser för sina lagstadgade uppgifter, d.v.s. att de måste öka eller omfördela sina personalresurser så att uppgifterna kan utföras. FPA har också i uppgift att se till att anstalten har tillräckligt med yrkeskunnig personal och att den kan fatta beslut utan dröjsmål på det sätt som lagen kräver.

BJO ansåg i sitt avgörande att det var positivt att FPA vidtog omfattande åtgärder för att rätta till de fel som observerats och rekryterade fler tjänstemän för detta ändamål. FPA började också utveckla sin telefontjänst och kundtjänst (649/2017*).

I april 2017 meddelade FPA att anstalten i fortsättningen kommer att kunna behandla ansökningar om utkomststöd inom den behandlingstid som fastställts i lag. Efter att behandlingsköerna minskat nöjde sig BJO med att i de avgöranden som getts gällande klagomål innan köerna minskade fästa FPA:s uppmärksamhet vid ett lagenligt förfarande i behandlingen av ansökningar om utkomststöd (hundratals beslut).

Betalning av gottgörelse till klienter

BJO föreslog att FPA ska gottgöra de kunder som har orsakats ekonomisk skada, olägenhet och besvär på grund av FPA:s lagstridiga förfarande (1301/2017*).

FPA uppgav att anstalten efter avgörandet betalade gottgörelse till de klienter som fått ett positivt beslut om utkomststöd och vars ansökan hade tagit längre tid att behandla än den lagenliga tidsfristen på sju vardagar, 25–150 euro beroende på hur länge behandlingen fördröjts. FPA meddelade att anstalten dessutom separat betalade de försenings- och påminnelsekostnader som klienten orsakats till följd av att klientens faktura behandlats för sent.

På grund av köerna för att behandla ansökningar om utkomststöd uppstod långa köer även i FPA:s telefontjänst i början av 2017. BJO ansåg i sitt avgörande att de långa kötiderna orsakade omåttliga kostnader för klienterna med avseende på deras ekonomiska situation. Efter avgörandet utvecklade FPA sin telefontjänst och den genomsnittliga kötiden minskade till under fem minuter.

BJO fäste i sitt avgörande uppmärksamhet vid FPA:s praxis, enligt vilken en brådskande behandling av en ansökan om utkomststöd endast kan genomföras genom att ärendet uträttas vid ett verksamhetsställe eller via telefontjänsten. FPA borde utveckla sin telefontjänst så att anstalten alltid kan svara på brådskande ärenden i rätt tid utan obefogad fördröjning (2879/2017*).

Behandling av en brådskande ansökan om utkomststöd

I avgörandet var det fråga om huruvida kommunen med stöd av bestämmelserna i lagen om utkomststöd kan bevilja förebyggande utkomststöd för att trygga brådskande och nödvändig hjälp även utanför FPA:s öppettider. Social- och hälsovårdsministeriet konstaterade i sitt utlåtande, där ministeriet hänvisade till en regeringsproposition, att bestämmelsen tillämpas endast utanför FPA:s öppettider.

BJO ansåg att en schematisk rekommendation för tolkningen av bestämmelserna som grundar sig på förarbetena med lagen i vissa situationer kan äventyra personens eller familjens ställning så att de blir utan den minimitrygghet om vilken föreskrivs i 19 § i grundlagen. En sådan situation kan uppstå för en person som ansöker om utkomststöd t.ex. i en akut och oförutsägbar situation där det inte går att få tag på FPA t.ex. på grund av att FPA inte har ett verksamhetsställe på orten eller det inte går att få tag på FPA per telefon. I sådana situationer ska kommunen bedöma förutsättningarna för beviljande av brådskande utkomststöd (2225/2017*).

BJO gav ett stort antal ställningstaganden som handlade om att om FPA inte kan behandla och avgöra en brådskande ansökan inom den tidsfrist som föreskrivs i lag ska FPA aktivt hänvisa klienten till kommunens socialjour och vid behov själv kontakta juren med anledning av klientens ärende. Om nödvändig och brådskande hjälp eller stöd inte går att ordna på annat sätt är kommunen skyldig att bedöma förutsättningarna för beviljande av stöd.

Samarbete mellan kommunen och FPA

FPA:s och kommunens skyldighet att samarbeta hade i många fall inte beaktats tillräckligt i behandlingen av ansökningar om utkomststöd.

Många klagomål handlade om samarbetet mellan kommunen och FPA och hur samarbetet påverkade tillgodoseendet av klientens rättigheter.

Utifrån klagomålen verkade problem i samarbetet anknyta i synnerhet till brådskande ansökningar om utkomststöd.

I klagomålen framfördes att utkomststöds-klienter hade bollats mellan FPA och kommunen. Kommunerna kunde ha vägrat att behandla klientens ansökan och hänvisat klienten till FPA samtidigt som FPA hade bedömt att det hörde till kommunens uppgifter att avgöra ärendet i fråga. Skillnaderna och gränstorna mellan grundläggande utkomststöd och kompletterande utkomststöd är inte alltid tydliga för de anställda vid FPA och kommunerna.

Enligt lagen om utkomststöd ska det vid behov göras upp en sektorsövergripande plan för att ordna tjänster för en klient inom socialvården, och bl.a. FPA och socialvårdsmyndigheterna kan delta i detta arbete. Utifrån klagomålen och diskussioner med FPA verkar det som om sådana planer inte har gjorts upp. Också i samband med att grunddelen sänks ska det upprättas en sådan plan som avses i lagen om utkomststöd. Sådana planer har dock inte alltid utarbetats. Det har också förblivit oklart vilken betydelse planen har för FPA:s framtida beslutsfattande.

FPA har meddelat att anstalten har börjat utveckla samarbetsmodeller för samarbetet mellan FPA och kommunen.

Utkomststöd för hälso- och sjukvårdsutgifter

I flera anhängiggjorda klagomål har FPA kritiserats för att anstalten inte har beviljat utkomststöd för nödvändiga läkemedel utskrivna av läkare eller andra hälso- och sjukvårdsutgifter.

BJO konstaterade i sitt avgörande att lagen om utkomststöd inte begränsar för vilka läkemedel eller hälso- och sjukvårdsutgifter stöd kan beviljas och det krävs heller inte t.ex. att ett läkemedel ersätts genom sjukförsäkringen. Det är fråga om huruvida de hälso- och sjukvårdsutgifter som kunden presenterar är nödvändiga för sökandens sjuk- eller hälsovård på det sätt som avses i lagen om utkomststöd (2112/2017*).

FPA har i sin anvisning emellertid tolkat lagen om utkomststöd så att utkomststöd kan beviljas endast för oundgängliga och nödvändiga hälso- och sjukvårdsutgifter. Det har med anledning av FPA:s anvisning om hälso- och sjukvårdsutgifter anhängiggjorts flera klagomål där det handlat om långa vårdförhållanden och exempelvis starka läkemedel mot smärta som den behandlande läkaren ordinerat en utkomststöds-klient. Enligt FPA:s beslut har det emellertid inte varit fråga om läkemedel som varit nödvändiga och oundgängliga för klienten.

Social- och hälsovårdsministeriet har ombetts ge ett utlåtande med anledning av de skriftliga klagomålen. Ärendet är än så länge under behandling vid JO:s kansli.

4.11

Hälsa- och sjukvård

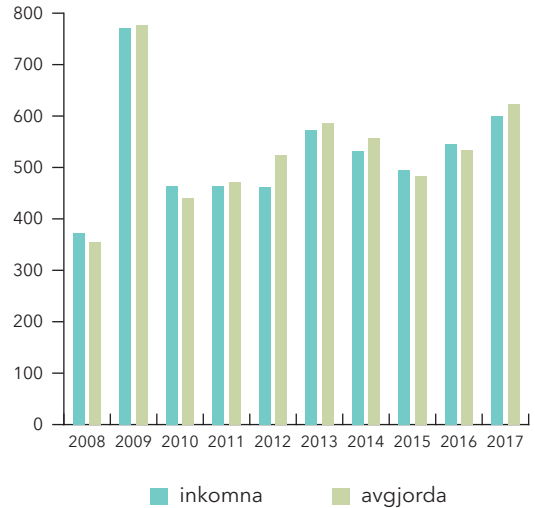
JO utövar tillsyn över den offentliga hälso- och sjukvården. Tillsynen gäller i synnerhet tillgodo-seendet av den rätt till tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster som enligt 19 § 3 mom. i grundlagen hör till vars och ens grundläggande rättigheter. Laglighetskontrollen är viktig särskilt i samband med övervakningen av sådan psykiatrisk sjukvård som ges oberoende av patientens vilja.

JO är däremot inte behörig att övervaka sådana yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården som utövar sitt yrke självständigt. JO har inte heller behörighet att utöva tillsyn över privata producenter av hälso- och sjukvårdstjänster, med undantag för situationer där kommuner eller samkommuner köper tjänster av dem. JO utövar tillsyn också över hälso- och sjukvården inom fängvården (se avsnitt 4.11.5) och inom försvarsmakten (se avsnitt 4.11.6).

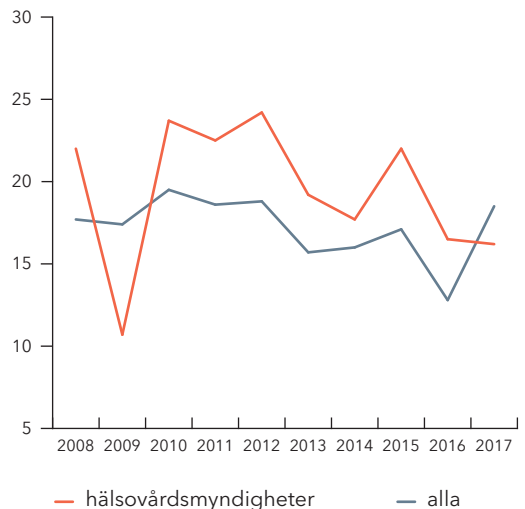
Ärenden som gällde hälso- och sjukvård ingick i JO Petri Jääskeläinens uppgifter. Som huvudföredragande verkade referendarierådet *Kaija Tanttinen-Laakkonen*. Ärenden som gällde hälso- och sjukvård föredrogs även av referendarierådet *Håkan Stoor*, äldre JO-sekreterare *Iisa Suhonen* och *Heidi Laurila*, rådgivande jurist *Pia Wirta* samt notarie *Taru Koskiniemi*.

4.11.1 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Många av klagomålen gällde ordnandet av tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster, patientens rätt till god vård och gott bemötande, patientens självbestämmanderätt och rätt till information samt patientjournalanteckningar och patientdatasekretess. I likhet med de tidigare åren riktades det också kritik mot behandlingen av ärenden vid myndigheter och verksamhetsenheter som tillhör hälso- och sjukvårdssektorn.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2008–2017



Åtgärdsprocent under åren 2008–2017

Inom ramen för laglighetskontrollen blir JO också tvungen att bedöma värden på medicinska och odontologiska grunder. I dessa fall hör JO medicinska sakkunniga innan ärendet avgörs, i allmänhet Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira).

Under verksamhetsåret avgjorde JO 624 klagomål och fyra initiativärenden som gällde hälso- och sjukvårdssektorn. Åtgärdsavgörandena motsvarade 16,2 % av klagomålen och av de ärenden som undersöktes på eget initiativ inom detta sakområde.

Antalet mottagna klagomål har hållits på samma nivå de senaste åren, cirka 500 klagomål. År 2009 fick JO ta emot 800 klagomål, vilket innebar att antalet inkomna klagomål fördubblades jämfört med året innan. Denna ökning berodde till största delen på att Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt (HNS) planerade att lägga ner avdelningar vid Västra Nylands sjukhus, främst försökningsavdelningen i Ekenäs, vilket föranledde 345 klagomål. Antalet klagomål som anlände under berättelseåret 2017 ökade med cirka 10 % till 600 klagomål. Tillväxten kan inte påvisas bero på en enskild orsak.

4.11.2 FRAMSTÄLLNINGAR

Nedan följer en redogörelse för ärenden som JO tagit till behandling med anledning av klagomål och som föranlett framställning från JO:s sida.

ÖVERLÅTELSE AV PATIENTUPPGIFTER I STRID MED PATIENTENS FÖRBUD

Den klagandes patientuppgifter hade 2014 överlämnats från HNS:s Tölö sjukhus till hälsovården i staden A då den klagande flyttade dit för rehabilitering. Den klagande hade dock 2011 med HNS:s blankett förbjudit överlämnande och skaffande av sina uppgifter.

Enligt HNS:s utredning utnyttjade man 2014 främst patientdatasystemet och man beställde inte alltid sjukjournalhandlingarna i pappersformat till avdelningarna. Personalen vid Tölö sjukhus

kände därmed nödvändigtvis inte till att det förbud mot överlåtelse som den klagande undertecknat 2011 fanns arkiverat i sjukhusets arkiv. Dessutom hade man gjort en anteckning i patientdatasystemet utan årtal som eventuellt var vilseledande och svår att tolka.

JO konstaterade att staden A tillhör HNS:s område. Verksamhetsenheterna inom stadens hälsovård får enligt 9 § i hälso- och sjukvårdslagen använda de patientuppgifter som gjorts upp på HNS om patienten inte förbjudit användningen av uppgifterna.

Den klagande hade dock 2011 förbjudit överlämnande och skaffande av sina uppgifter. Överlåtet av uppgifterna till staden A:s hälsovård 2014 hade därmed förutsatt ett samtycke (återkallande av förbudet) av den klagande. Om anteckningen om förbudet enligt personalen var tolkningsbar borde de ha frågat den klagande om saken. Eftersom detta inte skedde agerade man lagstridigt på Tölö sjukhus.

JO konstaterade vidare att ett överlämnande av patientuppgifterna utan laglig grund enligt Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheternas beslutspraxis innebär en kränkning av patientens integritet. I målet *Y.Y. v. Russia* (23.2.2016) konstaterade domstolen dessutom att kränkningen inte kan gottgöras endast genom att konstatera att förfarandet varit lagstridigt.

Därför framställde JO för HNS att det ska gottgöra den klagande för kränkningen av integritetsskyddet och meddela sina åtgärder (5655/2016*).

HNS meddelade den 20 november 2017 att de ersatt den klagande 500 euro som gottgörning för att man från sjukhuset mot målsägandes förbud skickat sekretessbelagda patientuppgifter till hälsovården i staden A.

ÖVERLÅTELSE AV EN HYGIENOVERALL SOM HJÄLPMEDEL FÖR MEDICINSK REHABILITERING

Esbo stad agerade felaktigt då staden nekade till att ersätta anskaffningskostnaderna för en hygienoverall som en åldring med svår Alzheimers bosatt på ett serviceboende med heldygnsomsorg skaffat. Enligt förordningen om hjälpmedel är ett av syftena med hjälpmedlen för medicinsk rehabilitering

att stöda, upprätthålla och förbättra funktionsförmågan i de vardagliga sysslorna. JO ansåg det vara klart att en hygienoverall har sådana här egenskaper så förordningen om hjälpmedel inte utesluter en hygienoverall som ett hjälpmedel för medicinsk rehabilitering.

Enligt utredningen av Esbo stads social- och hälsovårdsväsende är en av de bärande grundprinciperna för överlåtelsen av hjälpmedel att detta ska öka patientens självständiga motions- och/eller funktionsförmåga. På dessa grunder har redskap som begränsar patienten (sängar med höga kanter, staket, portar, lås, spännbälten, hygienoverall) inte överlämnats som hjälpmedel för medicinsk rehabilitering. Hjälpmedel överlämnas t.ex. inte för att underlätta vårdpersonalens arbete.

JO konstaterade att om man kategoriskt förfar på det här sättet så är praxisen inte i harmoni med lagstiftningen. Ett hjälpmedel för medicinsk rehabilitering kan samtidigt även vara ett hjälpmedel som t.ex. underlättar för personalens arbetsergonomi (som en duschstol i JO:s avgörande 29.12.2015, 2778/4/15*).

I JO:s laglighetskontrollpraxis har ansetts att sådana anvisningar för anordnandet av hälsovårdstjänster som inte lämnar rum för beaktandet av den tjänstebehövandes individuella behov står i strid med lagstiftningen. Anvisningar som på förhand schemamässigt utesluter t.ex. vissa patientgrupper, såsom personer i en viss ålder, eller hjälpmedel eller hjälpmedel av en viss kostnad från tjänsterna för medicinsk rehabilitering står i strid mot lagen (JO:s avgörande 5.6.2003, 1803/4/00*).

I JO:s laglighetskontrollpraxis har man även konstaterat att staden borde ha ersatt kostnaderna för den begränsande utrustning som den boende på demensboendet som underhålls av staden själv har skaffat och som ansetts vara nödvändig för den boende. Grenbältet ansågs vara ett hjälpmedel för medicinsk rehabilitering och omfattas av stadens anordningsansvar (BJO:s avgörande 15.12.2015, 4361/2/15*).

JO konstaterade att utdelningen av hjälpmedel för medicinsk rehabilitering alltid utgår från patientens medicinska tillstånd och en individuell bedömning av behovet i varje enskilt fall. JO ansåg att eftersom den behandlande läkaren hade be-

dömt att hygienoverallen är nödvändig i vården av den äldre borde denne ha beviljats overallen som ett hjälpmedel för medicinsk rehabilitering.

Eftersom den äldre själv hade tvingats bekosta sin hygienoverall (225,43 euro) framställde JO för Esbo stads social- och hälsovårdsväsende för övervägande att staden gottgör (ersätter) den äldre för overallens anskaffningskostnader. JO bad social- och hälsovårdsväsendet meddela om sina åtgärder senast den 30 mars 2018 (6616/2016).

Stadens social- och hälsovårdsväsende meddelade att staden har ersatt anskaffningskostnaderna för patientens hygienoverall.

PROBLEM GÄLLANDE TRANSPORT AV EN PSYKIATRISK PATIENT

Kuopio universitetssjukhus agerade felaktigt genom att ge ett privat bevakningsföretag i uppdrag att trygga en patienttransport utan någon lagstiftning som berättigar till detta.

Patienten som fått en observationsremiss transporterades från Kuopio till Helsingfors med bevakningsföretagets hjälp. Två av sjukvårdsdistriktets förstavårdare och två väktare från bevakningsföretaget tog hand om transporten. Väktarnas uppdrag var att trygga patientflytten och personalen, men inte att använda tvångsmedel.

Om en väktare deltar i transporten av en psykiatrisk patient baserar sig väktarens befogenheter på den s.k. allemansrätten. Dessa är nödvärn, nödtillstånd eller den allmänna rätten att gripa.

Utifrån allemansrätten går det dock inte att ingripa om patienten rymmer. Det är hälsovårdsmyndighetens skyldigheter att se till att en patient som fått en observationsremiss tryggt transporteras till ett psykiatriskt sjukhus. Därför är det nödvändigt att man vid behov ska kunna använda maktmedel för att hindra patienten från att avlägsna sig under transporten.

En utvidgning av väktarens befogenheter för att trygga patienttransporten skulle förutsätta en särskild lagstiftning. Riksdagens grundlagsutskott har ansett att rätten att använda maktmedel som ges privata är en offentlig förvaltningsuppgift som ska stiftas genom lag.

Sjukhusets vårdpersonal har heller inga befogenheter att begränsa patientens mobilitet innan denne har tagits in på sjukhuset för observation. Befogenheterna kan heller inte användas utanför sjukhusområdet.

JO ansåg att användningen av ett privat bevakningsföretag för att trygga transporten av en psykiatrisk patient skulle förutsätta en separat lagstiftning.

JO konstaterade att han redan tidigare fäst social och hälsovårdsministeriets (SHM) uppmärksamhet vid bristerna i lagstiftningen kring transporten av mentalvårdspatienter och situationer som gäller handräckning. Senast den 7 september 2017 hade JO framställt för SHM att man uttryckligen borde stifta en lag om patienttransporter, patientens bemötande och förhållanden under transporten samt om följeslagarnas befogenheter.

JO konstaterade i sitt framställande att eftersom bristerna i lagstiftningen ständigt orsakar problem och eventuellt faror så är behovet av att reformera lagen brådskande. Han bad SHM meddela om sina åtgärder senast den 31 januari 2018 (2459/2016*).

SHM meddelade den 25 januari 2018 att man den 20 april 2017 tillsatt en arbetsgrupp som har till uppgift att göra en proposition om stärkandet av självbestämmanderätten för klienter och patienter inom social- och hälsovården samt om bestämmelser om missbrukar- och mentalvårdstjänster.

Arbetsgruppens mandatperiod upphör den 28 februari 2018. Regeringspropositionen kommer att omfatta transporten av psykiatriska patienter, bemötandet och förhållandena under transporten samt bestämmelser om ledsagarnas befogenheter. Ausikten är att lagstiftningen till dessa delar skulle träda i kraft så fort som möjligt.

Nu framlade JO för andra gången för SHM att ministeriet ska vidta åtgärder för att avgöra de frågor som gäller säkrandet av transporten av psykiatriska patienter. Han bad SHM meddela om sina åtgärder senast den 31 maj 2018 (3445/2016*).

UTVIDGNINGEN AV LÄKARHELIKOPTERVERKSAMHETEN SKULLE SÄKERSTÄLLA JÄMLIKHETEN

Enligt en utredning gjord av Lapplands och Norra Österbottens sjukvårdsdistrikt har vården av kritiskt insjuknade patienter i Lapplands område redan i årtal tryggats genom att utbilda en liten grupp erfarna förstavårdare på vårdnivå att fungera på den s.k. krävande vårdnivån och överföra en del uppgifter som traditionellt tillhör akutläkaren till dem. Enligt utredningen arbetar akutsjukvårdarna på krävande vårdnivå under den jourhavande akutläkaren.

Valvira definierar ”krävande akutsjukvård” som en helhet där man med ledning av en akutläkare använder sätt och metoder från anestesi och intensivvården för att ge medicinsk vård till kritiskt insjuknade och patienter med riskfyllda skador utanför sjukhus. Enligt hälso- och sjukvårdslagen bestäms definitionerna av grund- och vårdnivå i social- och hälsovårdsministeriets förordning (förordningen om prehospital akutsjukvård).

JO konstaterade att den krävande vårdnivån inte definieras i förordningen om prehospital akutsjukvård. Enligt Valvira bör kraven som ställs på ”krävande akutsjukvård” vara nationellt enhetliga för att befolkningens tillräckliga jämlikhet kan säkerställas och för att undvika att ojämlikheten mellan regionerna ökar. Enligt Valvira borde förordningen om prehospital akutsjukvård innehålla bestämmelser om ”krävande akutsjukvård”. Det var även JO:s uppfattning att den prehospitala akutsjukvårdens krävande vårdnivå borde definieras i förordningen om prehospital akutsjukvård.

Enligt Valvira är läkarhelikopterverksamhetens primära uppdrag att föra ut akutläkaren och en akutsjukvård på intensivvårdsnivå till patienten så snabbt som möjligt. En snabb tillgång till akutläkare förverkligas inte i de långa transportsträckornas Lappland utan helikopter.

Valvira anser det vara motiverat att Norra Österbottens sjukvårdsdistrikt och Centralen för prehospital akutsjukvård vid Uleåborgs universitetssjukhus (OYS) till behövliga delar i samarbete med andra specialupptagningsområdenas sjukvårdsdistrikt vidtar åtgärder för att man i framtiden ska kunna utvidga läkarhelikopterverksam-

heten med en akutläkarbemanning även till Lapplands område. Enligt Valvira förutsätter detta bl.a. en betydande process för att utbilda och instruera akutläkare i samarbete med universiteten och skapa ett mer omfattande nätverk i verksamheten.

JO höll med den uppfattning Valvira förde fram som medicinsk sakkunnig. JO konstaterade att en utsträckning av läkarhelikopterverksamheten även till Lapplands område i framtiden bättre än idag tryggar jämlikheten hos plötsligt insjuknade eller skadade patienter i Lappland som behöver akutläkarvård. Om detta fördröjer ansåg JO att de förslag Valvira permanenta sakkunnig inom akutvård och jourhavande förde fram om videoförbindelser och elektroniska akutsjukvårdsjournaler.

Den sakkunniga föreslog att Lapplands och Norra Österbottens sjukvårdsdistrikt ska utreda de tekniska och ekonomiska möjligheterna att ordna med videoförbindelse särskilt till de jourhavande akutläkarna i Mellersta och Övre Lappland för att öka på patientsäkerheten.

Den sakkunniga konstaterade att man inom Lapplands sjukvårdsdistrikt för närvarande inte har någon elektronisk patientjour inom akutsjukvården, där den konsulterande akutläkaren omfattande kan se de föreliggande bedömningarna av patientens situation samt tidigare akutvårdsjournaler. Den sakkunniga rekommenderade att Lapplands sjukvårdsdistrikt ska överväga att ansluta sig till den elektroniska akutvårdsjournalen som tas i bruk genom KEJO-projektet (myndigheternas gemensamma fältsystem) eller tai i bruk något ersättande elektroniskt system för övergångsperioden ifall KEJO-projektet skjuts upp.

JO delgav SHM sin uppfattning och bad ministeriet meddela vilka åtgärder den kommer att vidta (1016/4/16*).

SHM meddelade den 30 augusti 2017 att ministeriet utreder modellerna och finansieringen för att ordna läkarhelikopterverksamheten inom social- och hälsovårdens nya servicestruktur som träder i kraft i början av 2020. Beslut om antalet läkar- och ambulanshelikoptrar fattas efter utredningen. SHM utreder Lapplands sjukvårdsdistrikt anslutning till KEJO-systemet och produktionsbruket av den nationella elektroniska akutvårdsjournalen i ett tidigt skede av den nationella ibruktagningsprocessen.

Ibruktagnandet av definitionen av krävande vårdnivå på författningsnivå förutsätter författningsberedning. I författningsberedningen borde man åtminstone fastställa definitionen av krävande vårdnivå, uppgifterna för dessa enheter och den krävande vårdnivåns relation med andra nivåer av akutsjukvård samt personalens behörighetskrav. Den nuvarande författningsgrunden har möjliggjort ett praktiskt utförande av akutsjukvårdstjänster innehållande olika vårdnivåer.

I samband med vård- och landskapsreformen är syftet att förnya hälso- och sjukvårdslagens bestämmelser om akutsjukvårdstjänsterna och uppdatera förordningen om prehospital akutsjukvård. SHM utreder möjligheten att inkludera en definition av krävande akutvårdstjänster på författningsnivå under den fortsatta beredningen.

TIDPUNKTEN FÖR DEN ARBETSERFARENHET SOM FÖRUTSÄTTS AV PSYKOTERAPISTUDERANDE

Företaget som ordnar psykoterapiutbildning klandrade Valvira riktlinje enligt vilken ett villkor för erhållande av yrkesbeteckningen psykoterapeut är två års arbetserfarenhet inom mentalvårdstjänster eller motsvarande arbetsuppgifter på så sätt att erfarenheten förvärfas innan personen söker sig till psykoterapiutbildning.

JO konstaterade att 2 a § 3 momentet i förordningen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården är entydigt, då bestämmelsen enligt dess ordalydelse inte förutsätter att arbetserfarenheten förvärfas före psykoterapiutbildningen.

Valvira framförde dock i sitt utlåtande beaktansvärda motiveringar som stöd för sin tolkning, bl.a. att detta ärende också handlar om tillämpning av lagstiftningen om erkännande av yrkeskompetens. Enligt dessa bestämmelser jämförs en utbildning som avlagts i ett EU- eller EES-land med innehållet i den finska utbildningen för att fastställa väsentliga skillnader. I detta fall var det aktuellt med en examen som skulle betraktas som avlagd i utlandet och som skulle jämföras med en finländsk examen.

Valvira hade inte ännu gett beslut i ärendet, utan det var frågan om en preliminär åsikt. Valvira bör i sinom tid utvärdera om tidpunkten för

arbetserfarenheten verkligen är av sådan betydelse jämfört med en finländsk examen att yrkestiteln inte kan beviljas. Enligt JO kan man inte i den här bedömningen åsidosätta hur ett eventuellt negativt beslut påverkar sådana studerande som i sig fyller alla element i förordningen, men att de faktorer som förutsätts har samlats in i "fel ordning" så att säga.

Valviras beslut kan överklagas till förvaltningsdomstolen. JO hänvisade till domstolens slutliga beslutanderätt och ansåg att ärendet visat sig vara så pass tolkningsbart att JO som laglighetsövervakare inte kan ta större ställning till det.

Enligt den framlagda redogörelsen var syftet med förordningen att även arbetserfarenheten ska ha avlagts innan personen söker sig till psykoterapiutbildningen. Detta syfte framgår emellertid inte av förordningens text. Enligt JO borde förordningen i syfte att undvika ytterligare problem preciseras utan dröjsmål om man vill att det ska vara ett villkor för beviljande av yrkesbeteckningen att arbetserfarenheten förvärvas innan personen söker sig till psykoterapiutbildning.

JO sände en kopia av sitt beslut även till Valvira för kännedom. Dessutom framställde JO för SHM att ministeriet utan dröjsmål ska vidta åtgärder för att precisera 2 a § 3 mom. i förordningen om yrkesutbildad personal och meddela eventuella åtgärder (4316/2016*).

SHM meddelade den 15 december 2017 att ministeriet vidtagit åtgärder för att ändra förordningen.

LAGENLIGHETEN I ANVISNINGEN OM DISTRIBUTIONEN AV FÖRBRUKNINGSARTIKLAR

Enligt patientlagen har en patient rätt till sådan god hälso- och sjukvård som förutsätts av hans eller hennes hälsotillstånd. Till god vård hör att varje patients vårdbehov bedöms individuellt. Bedömningen av vad som är vårdbehovet med tanke på patientens tillstånd ska baseras på medicinskt godtagbara kriterier. Patienten har inte rätt att få vilken som helst önskad vård, utan den vård som ges ska vara medicinskt motiverad.

Enligt hälso- och sjukvårdslagen hör det till de sjukvårdstjänster som ska ordnas av kommunen, att enligt vårdplanen tillhandahålla nödvän-

diga förbrukningsartiklar för behandling av långvarig sjukdom. De förbrukningsartiklar enligt vårdplanen som behövs för behandling av långvarig sjukdom i hemsjukvården ingår i vården. I förarbetet till hälso- och sjukvårdslagen konstateras uttryckligen att distributionen av de förbrukningsartiklar som behövs för behandling och uppföljning av sjukvård på hälsovårdscentralen till patienten alltid ska basera sig på ett individuellt behov som fastställs av den vårdande läkaren.

JO konstaterade allmänt taget att kommunens eller samkommunens anvisningar för hur hälso- och sjukvårdstjänsternas ordnar kan användas för att enhetliggöra en tillämpningspraxis och är därmed av vikt för att öka jämlikheten mellan kommuninvånarna. Därför är de i regel nödvändiga och motiverade.

Han betonade dock att anvisningarna endast kan komplettera lagstiftningen och inte kan användas för att begränsa eller utesluta rätten till sådana rättigheter som tryggas genom lagstiftningen. Till de delar anvisningarna inte lämnar rum för att beakta den servicebehövandes individuella behov står anvisningarna i strid med lagstiftningen.

I Uleåborgs stad om anvisningarna för distributionen av avgiftsfria förbrukningsartiklar uteslöts vissa artiklar utanför distributionen. Anvisningen var kategoriskt och lämnade inget rum för att beakta patientens individuella behov. Till dessa delar stod anvisningarna enligt JO i strid med patientlagen och hälso- och sjukvårdslagen.

Enligt utredningen av stadens servicechef för läkartjänster kunde man dock avvika från anvisningarna med beslut fattat av servicechefen för läkarpolen och med medicinska eller vårdmässiga behov och därmed överlåta en artikel till patienten som i övrigt uteslutits från distributionen av förbrukningsartiklar. JO konstaterade att det var nödvändigt att komplettera anvisningarna till dessa delar.

Enligt servicechefen tillhörde en del av redskapen i förteckningen hjälpmedel, t.ex. bäcken, stödstrumpor samt medicinkrossare och -halvare. Enligt JO borde man i anvisningarna särskilt individualisera de hjälpmedel som överlämnas till patienterna som hjälpmedel för medicinsk rehabilitering. Anvisningarna borde preciseras till dessa delar.

I anvisningarna begränsades antalet av vissa förbrukningsartiklar som överlämnas. I anvisningarna konstaterades dock tydligt att man kan avvika från de riktgivande maximiantalen utifrån patientens individuella behov. JO höll med Valvira uppfattning enligt vilket det inte var nödvändigt att ange de högsta antalen förbrukningsartiklar som delas ut.

JO delgav Uleåborgs stads välfärdsnämnd sin uppfattning om behovet av att precisera anvisningarna och bad nämnden meddela sina åtgärder (669/4/16*).

Uleåborgs stads välfärdsnämnd meddelade den 15 juni 2017 att anvisningarna har preciserats till de delar de nämner det maximala antalet förbrukningsartiklar som överlämnas utan avgift. Enligt anvisningarna kan man avvika från mängden och produktutbudet enligt patientens individuella behov efter läkarens och/eller skötarens bedömning och motivering.

Beslutet fattas av stadens servicechef för läkartjänster. Dessutom har man avlägsnat sådana artiklar som räknas som hjälpmedel (bäcken, urinflaskor och deras ställningar, batterier, läkemedelskrossare) från förteckningen över artiklar som inte är sådana förbrukningsartiklar som överlämnas utan kostnad.

VÅRD AV HAE-SJUKVÅRD OCH VALFRIHETEN INOM DEN SPECIALISERADE SJUKVÅRDEN

Enligt hälso- och sjukvårdslagen kan en person i samförstånd med den remitterande läkaren välja vårdgivande verksamhetsenhet inom den kommunala specialiserade sjukvården, om läkaren bedömer att personen behöver tjänster inom den specialiserade sjukvården. Värdkostnaderna ska ersättas av den samkommun för det sjukvårdsdistrikt som ansvarar för att ordna vården.

JO konstaterade att förfarandet hos det sjukvårdsdistrikt som ansvarade för att ordna vården av en patient med en HAE-sjukdom för att ersätta vården patienten fick hos ett annat sjukvårdsdistrikt var inkonsekvent. Patientens sjukvårdsdistrikt hade först ersatt vården från 2014 till juni 2015 och sedan från hösten 2015 till juni 2016. Utifrån den erhållna utredningen var det oklart om ersättningen av kostnaderna baserade sig på en betalningsförbindelse eller på patientens valfrihet.

JO ansåg att sjukvårdsdistriktets förfarande varit osakligt. Han motiverade detta med följande:

Med tanke på ersättningen av resekostnader enligt sjukförsäkringslagen är ordnandet av vården viktigt för patienten: Om sjukvårdsdistriktets samkommun har ordnat patientens sjukvård enligt lagen om planering av och statsunderstöd för social- och hälsovården t.ex. genom att skaffa vården av ett annat sjukvårdsdistrikts samkommun, ersätts patientens resekostnader till det ställe där vården ges.

Om patienten däremot enligt hälso- och sjukvårdslagen har valt vårdplatsen ersätts resekostnaderna enligt hur lång resa det varit till närmaste statliga, kommunala eller samkommunala hälsovårdsenhets undersöknings- och vårdplats.

Principen om förtroendeskydd innebär att myndigheten ska beakta de förväntningar som är berättigade enligt rättsordningen (förvaltningslagens 6 §). En privatperson ska kunna lita på att myndighetens verksamhet inte plötsligt eller åtminstone inte retroaktivt ändras till den del detta påverkar privatpersonens rättigheter eller förmåner begränsande eller på annat negativt sätt. Enligt principen om förtroendeskydd är myndigheten skyldig att följa sina beslut och de eventuella förbindelser och löften som ingår i dessa. Principen om förtroendeskydd kan anses vara en garanti för rättssäkerheten.

Det att patientens sjukvårdsdistrikt först ersatte vården patienten erhöll i ett annat sjukvårdsdistrikt och senare efter en paus på cirka tre månader fortsatte ersätta vården, skapade berättigade förväntningar hos patienten och stärkte patientens tro på att sjukdomen krävde vården i fråga. Det egna sjukvårdsdistriktets förfarande följde inte principen om förtroendeskydd och låg inte i patientens intresse.

JO ansåg att patienten inte hade orsakats någon ekonomisk förlust till följd av sjukvårdsdistriktets felaktiga förfarande.

Liksom Valvira ansåg JO att sjukvårdsdistriktet bör tydliggöra sina anvisningar om vad beviljandet av en betalningsförbindelse innebär och hur patienten har möjligheter att välja vårdplats, och hur besluten om dessa meddelas till patienten så att patienten säkert förstår beslutet och dess innebörd även för ersättningen av resekostnader.

Enligt JO förverkligades patientens rätt till tillgång till information om hur vården anordnas inte på det sätt som bestäms i patientlagen.

I sin roll som laglighetsövervakare tog JO inte ställning till patientens diagnos. Enligt utredningen i ärendet är HAE-sjukdomen en sällsynt sjukdom. Dess prevalens uppskattas vara 1:50 000. Enligt Valvira permanenta sakkunniga saknas tillräcklig information om sjukdomens differentialdiagnostik. Enligt den sakkunnige vore det viktigt att få nationella God medicinsk praxis-rekommendationer för HAE-sjukdomarnas differentialdiagnostik och vård.

Enligt Valvira vore det för patienternas jämlika vård även tillbörligt att grunda ett kompetenscenter med ansvar för diagnostiseringen och vården av HAE-patienter med jämlika grunder i vårt land, precis som man gjort t.ex. med Fabrys sjukdom.

I det nationella programmet för sällsynta sjukdomar 2014–2017 föreslås grundandet av kompetenscenter för sällsynta sjukdomar. Enligt programmet krävs speciella åtgärder av servicesystemet för att de sjukas rätt till kvalitativ undersökning, vård och rehabilitering ska kunna tillgodoses på ett likvärdigt sätt.

Enligt JO vore de nationella God medicinsk praxis-rekommendationerna och grundandet av det föreslagna kompetenscentret ägnade åt att säkerställa HAE-patienternas rättigheter till tillräckliga och jämlika hälso- och sjukvårdstjänster.

JO delgav sjukvårdsdistriktet sin uppfattning om det felaktiga förfarandet och bad det meddela vilka åtgärder det kommer att vidta. Han skickade sin åsikt för kännedom även till det andra sjukvårdsdistriktet. JO framställde för SHM de ovan nämnda åtgärderna för att trygga HAE-patienternas tillräckliga och jämlika hälso- och sjukvårdstjänster och bad SHM meddela eventuella åtgärder senast den 28 februari 2018 (6041/2016).

HNS meddelade den 10 januari 2018 att det understöder grundandet av ett kompetenscenter och föreslår att vården av HAE-sjukdomar centraliseras till Helsingfors universitetscentralsjukhus (HUCS). Inom HUS:s HUCS sjukvårdsområde finns redan idag ett kompetenscenter för sällsynta sjukdomar som är en separat enhet. På HUCS:s hud- och allergisjukhus finns även det specialkunnande som behövs för att undersöka HAE-sjukdomar och den ka-

pacitet som behövs för att vårda dessa patienter. Hud- och allergisjukhuset vårdar redan i dagsläget en stor del av Finlands HAE-patienter.

HUS har fäst personalens uppmärksamhet vid att man i informationen om patientens vårdalternativ bättre bör skilja åt möjligheten till valfrihet enligt hälso- och sjukvårdslagen från en betalningsförbindelse för vård som ges på annan ort.

SHM meddelade den 20 februari 2018 att det i ett land av Finlands storlek inte är möjligt att grunda skilda kompetenscenter för varje sällsynt sjukdom. Att utarbeta God medicinsk praxis-rekommendationer för enskilda sällsynta sjukdomar är inte ändamålsenligt, eftersom sällsynta sjukdomar ofta behandlas av ett fåtal specialläkare, evidensen för effekten av behandlingsformerna är bristfällig och beslut om vården fattas ofta individuellt med beaktande av patientens helhetsituation.

SHM följer med diagnostiseringen av sällsynta sjukdomar, koordineringen av vård och rehabilitering och att åtgärderna enligt det nationella programmet för sällsynta sjukdomar genomförs samt hur verksamheten för det europeiska kunskapsnätverket för sällsynta sjukdomar framskrider i Finland.

Med statsrådets förordning om arbetsfördelning och centralisering av vissa uppgifter inom den specialiserade sjukvården (582/2017), som trädde i kraft den 1 januari 2018, gör man det möjligt att koordinera vården av sällsynta sjukdomar regionalt. Enligt de uppgifter som SHM fått har man redan vidtagit åtgärder vid universitetssjukhusen för att genomföra att diagnostiseringen och vården av HAE-sjukdomar enhetligas. Genom den arbetsgrupp för sällsynta sjukdomar som SHM tillsatt får ministeriet information om hur dessa åtgärder framskrider inom sjukvårdsdistrikten.

DRÖJSMÅL I DEN RÄTTSMEDICINSKA UTREDNINGEN AV DÖDSORSAK

Det tog drygt sju månader att göra upp de handlingar som gäller rättsmedicinsk utredning av dödsorsak, vilket är en handläggningstid som klart överskred den tidsgräns på tre månader för uppgörandet av handlingarna som fastställs i förordningen om utredande av dödsorsak. JO ansåg att det inte hade framlagts några godtagbara orsaker

till fördröjningen. JO har i sin avgörandepraxis ansett att omständigheter som berör organisationen och resurserna inte i princip godtas som förklaring till avvikelser från det som i 21 § i grundlagen sägs om handläggning av ärenden utan dröjsmål.

Målet med den rättsmedicinska utredningen av dödsorsak är att säkerställa människornas rättsskydd och korrektheten hos dödsorsaken. Därför är det viktigt att de handlingar som gäller den rättsmedicinska utredningen av dödsorsak görs upp utan dröjsmål.

Dröjsmålen i uppgörandet av handlingar som gäller rättsmedicinsk utredning av dödsorsak har tagits upp av laglighetskontrollen tidigare. JO hade redan den 9 september 2010 fäst SHM:s uppmärksamhet vid situationen och betonat att Institutet för hälsa och välfärd (THL) måste ha tillräckliga resurser för att ta hand om sitt lagstadgade uppdrag (3138/2/10). JO kände till att ministeriet den 6 november 2015 tillstätt en arbetsgrupp för utredning av dödsorsak och rättsmedicinens kostnader. Arbetsgruppens mandatperiod var den 6 november 2015–den 31 december 2017.

Till JO:s kansli har alltjämt inkommit klagomål angående dröjsmålen i uppgörandet av handlingar som gäller den rättsmedicinska utredningen av dödsorsak. Enligt JO borde THL redan innan arbetsgruppens långa mandatperiod upphör överväga genom hurdana åtgärder THL kunde vidta för att exempelvis omorganisera rättsläkarnas arbete och utveckla deras arbetsmetoder så att läget inom dödsorsaksutredningarna överensstämde med lagen.

JO gav den vederbörande rättsläkaren kännedom om sin uppfattning om dröjsmålet i uppgörandet av handlingarna om den rättsmedicinska utredningen av personens dödsorsak. JO sände en kopia av sitt beslut även till THL för kännedom. Han fäste institutets uppmärksamhet vid dess skyldighet att övervaka att de dokument som gäller rättsmedicinsk utredning av dödsorsaken görs upp utan dröjsmål och enligt förordningens bestämmelser. Han bad THL meddela om sina åtgärder (1841/2016).

THL meddelade den 26 april 2017 att dess syfte är en behärskad nedskärning av antalet rättsmedicinska obduktioner i samarbete med polisen. Med beaktande av antalet obduktioner i dag råder det fort-

sättningsvis en brist på cirka sju årsverken av specialistläkare inom rättsmedicin. THL har strävat efter att systematiskt rekrytera utexaminerade specialistläkare inom rättsmedicin och specialiserande läkare, dessutom har man främjat anställningen av specialiserande läkare till universiteten. THL:s mål är att göra rättsläkarnas arbete mer trivsamt genom att utveckla arbetets innehåll, planering och praxis.

Man har fäst särskild uppmärksamhet vid dröjsmålen i utlåtandena av specialiserande läkare. Vid förra årsskiftet förbjöds de specialiserande läkarna att utföra obduktioner tills de uppnått tidtabellen på tre månader. Utmaningen låg i de dröjsmål som förekom då de konsulterande seniorläkarna godkände handlingarna. Det är planerat att ordna handledning i arbetstidskontroll för läkarna våren 2017. Från början av 2016 har THL tagit i bruk ett nationellt datasystem för rättsmedicin som gör det möjligt att närmare följa upp handlingarna per rättsläkare och att skynda på fall då det behövs.

ISOLERINGSFÖRHÅLLANDEN PÅ ETT PSYKIATRISKT SJUKHUS

JO ansåg att utrustningen i rummet för att isolera en patient på den psykiatriska avdelningen vid Päijänne-Tavastlands centralsjukhus var bristfällig och att isoleringsförhållandena därför inte var vederbörliga med tanke på mentalvårdslagen och patientlagen.

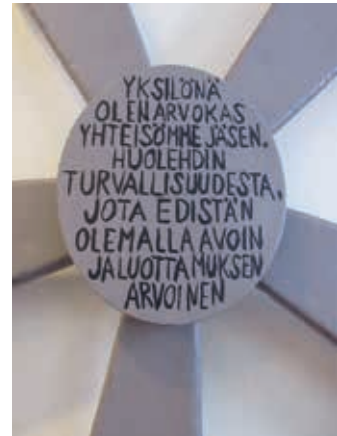
Patienten hade försökt nå personalen flera gånger genom att banka på dörren med knuten näve, eftersom patienten velat gå på toaletten. Patienten hade fått gå på toaletten endast en gång under två dagar, och i stället tvingats utföra sina behov på golvet i det kameraövervakade isoleringsrummet. Patienten hade upplevt situationen som mycket ångestfylld och ansåg den kränka människovärdet, eftersom personalen övervakade situationen.

I JO:s besiktnings- och avgörandepraxis är den vedertagna förutsättningen att en isolerad patient alltid ska ha möjligt att utan dröjsmål få kontakt med vårdpersonalen. Av den här orsaken ska det finnas en ringklocka, en ljudförbindelse i båda riktningarna eller ett annat motsvarande arrangemang i isoleringsrummet.



Bokbussen besöker gården vid Vasa centralsjukhus.

Värderingarna vid Gamla Vasa sjukhus som en rumstavla.



Gård för utevistelse vid de psykiatriska avdelningarna vid Päijänne-Tavastlands välfärdssamkommun.



Vid Gamla Vasa sjukhus har patienterna möjlighet att bl.a. göra hantverk som säljs i sjukhusets Butik.

JO delgav Päijänne-Tavastlands välfärdssamkommun sin uppfattning och bad den meddela vilka åtgärder den kommer att vidta (3664/2016*).

Välfärdssamkommunen meddelade den 4 oktober 2017 att den byggnadstekniska avdelningen vid Päijänne-Tavastlands centralsjukhus har undersökt olika alternativ, och den mest kostnadseffektiva och fungerade lösningen visade sig vara att alla isoleringsutrymmen har en ljudförbindelse i båda riktningarna. Tekniken bedömde att detta genomförs under oktober 2017 och att genomförandet står klart i alla isoleringsutrymmen senast den 31 oktober 2017.

4.11.3 INSPEKTIONER

Vid sina inspektioner av verksamhetsenheter som tillhandahåller psykiatrisk sjukhusvård granskar JO i synnerhet förhållandena för tvångsintagna patienter samt behandlingen av dessa patienter och tillgodoseendet av deras grundläggande fri- och rättigheter. Syftet med inspektionerna är också att utreda hur man ger patienterna råd och information om deras rättigheter och hur man tar hänsyn till patienternas anhöriga i detta sammanhang.

Vid inspektionerna diskuterar JO och föredragandena med sjukhusledningen, patientombudsmannen, personalen och patienterna, tar del av handlingar samt granskar slutna avdelningar och isoleringsrum. En detaljerad beskrivning av observationer och ställningstaganden under JO:s inspektioner finns t.ex. i JO:s berättelse för år 2012 (se s. 259–264).

Av de verksamhetsenheter som ger psykiatrisk sjukvård granskades Gamla Vasa sjukhus, psykiatriska avdelningen vid Vasa centralsjukhus, det psykiatriska verksamhetsområdet i Södra Österbottens sjukvårddistrikt och de psykiatriska avdelningarna vid Päijänne-Tavastlands välfärdssamkommun under 2017. Dessutom granskades Esbo stads tillnyktringsstation, jousen vid Vasa och Seinäjoki centralsjukhus samt Enheten för hälso- och sjukvård för fångars poliklinik i Vanda.

Iakttagelser under inspektionerna refereras i avsnitt 3.4.

4.11.4 AVGÖRANDE

TILLSYN AV SAKKUNNIGLÄKARE

JO ansåg att Regionförvaltningsverket i Södra Finland hade behörighet att utöva tillsyn på Ömsesidiga arbetspensionsförsäkringsbolaget Varmas sakkunnigläkare. En person hade klagat hos regionförvaltningsverket angående sakkunnigläkarens förfarande.

Enligt 40 § i lagen om yrkesutbildad personal hade regionförvaltningsverket rätt att av Varma få de dokument det ansåg vara nödvändigt för att utföra tillsynsuppdraget (den sakkunniges utlåtande om personen och de patient- och övriga handlingar som stod som grund för utlåtandet). Varma hade nekat till att ge regionförvaltningsverket dessa handlingar.

JO motiverade sitt beslut som följer:

JO har i sin avgörandepraxis vanligtvis ansett att sakkunnigläkaren ansvarar baserat på sin läkarutbildning och sitt ansvar som yrkesutövare för utlåtanden och ställningstaganden gällande enskild persons hälsotillstånd även när de gäller förmånsärenden. Tillsynsmyndigheternas, SHM:s, Valvira och regionförvaltningsverkens, läkarens egen uppfattning om gränserna för sina befogenheter har varierat i den här frågan.

Tillsynsmyndigheternas uppfattning har varit att enligt 1 § i lagen om yrkesutbildade personer gäller tillsynen den verksamhet som de yrkesutbildade personerna bedriver inom hälso- och sjukvården. I tillsynsmyndigheternas befogenheter ingår däremot inte den verksamhet som den yrkesutbildade personen inom hälso- och sjukvården bedriver när detta sker utanför den egentliga hälso- och sjukvården.

Valvira har dessutom hänvisat till de detaljerade motiveringarna i 24 § i lagen om yrkesutbildade personer enligt vilka Rättsskyddscentralen inom hälso- och sjukvård styr och övervakar den verksamhet som de yrkesutbildade personerna bedriver inom hälso- och sjukvården (RP 33/1994 rd).

JO konstaterade att bestämmelsen i 1 § i lagen om yrkesutbildade personer om lagens syfte varken är en bestämmelse om befogenhet eller bestämmelse om tillämpningsområde. Bestämmel-

sen i 24 § är en bestämmelse om befogenhet vari uttryckligen bestäms om styrning och övervakning av yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvård. Formuleringen övervakning av yrkesutbildade personer i bestämmelsen begränsas inte till verksamhet inom hälso- och sjukvård. Om en sådan begränsning av befogenheter skulle ha avsetts anser JO det som klart att det skulle ha innefattats i författningstexten.

Bestämmelserna i 5 kap. i lagen om yrkesutbildade personer gällande tillsyn av yrkesutbildad personal inom hälso- och sjukvård gäller allmänt för yrkesutbildade personers yrkesverksamhet. I bestämmelsen ”Påföljder av felaktigt förfarande” i 26 § i lagen framgår det tydligt att övervakningen inte endast begränsas till yrkesutbildad persons verksamhet inom hälso- och sjukvård utan omfattar all yrkesverksamhet utförd av yrkesutbildad personal.

Bestämmelsen i 19 § i lagen om yrkesutbildad personal om skyldigheten för yrkesutbildad personal inom hälso- och sjukvård att följa Valvira och regionalförvaltningsverkets bestämmelser och ge dem nödvändig information, förklaringar och utredningar, omfattar all yrkesverksamhet utförd av yrkesutbildad personal.

Riksdagens social- och hälsovårdsutskottet har upprepade gånger och tydligt tagit ställning till att specialistläkarna vid förmånsanstalterna ska omfattas av övervakningen avsedd i lagen om yrkesutbildad personal (ShUB 11/2004 rd, ShUB 12/2004 rd och ShUB 7/2014 rd).

På basis av lagen om yrkesutbildad personal och ståndpunkten för riksdagens social- och hälsovårdsutskott är specialistläkarnas verksamhet sådan yrkesverksamhet som avses i lagen om yrkesutbildad personal som ska övervakas av Valvira och regionalförvaltningsverken. Omfattningen av denna övervakning och det konkreta innehållet är en annan fråga som beror på det behandlade ärendet och ärendets natur.

Övervakning av sakkunnigläkare innebär t.ex. inte att Valvira eller regionalförvaltningsverket ska ge ett slags nytt utlåtande om ärendet som sakkunnigläkaren bedömt. Angående övervakningen av innehållet i sakkunnigläkarens medicinska bedömning finns behovet att ingripa endast om t.ex. bedömningen är uppenbart felaktig.

Övervakningen av sakkunnigläkare stöds även av reella argument. Övervakningen behövs och övriga instanser förutom Valvira och regionalförvaltningsverken kan inte bedöma korrektheten i sakkunnigläkarnas yrkesverksamhet. Även om t.ex. systemet för ändringssökande av förmånsärenden är en garanti för den förmåns sökandes rättsskydd, förutsätts den sökandes rättsskydd av att de myndigheter som avgör hans ärenden eller som sköter offentliga uppdrag övervakas effektivt.

När offentliga förvaltningsuppgifter lämnas till en privat aktör vilket i stor utsträckning är fallet inom socialförsäkringssystemet, får arrangemangen inte äventyra de grundläggande rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning enligt grundlagen.

JO underrättade Varma om sin uppfattning att förfarandet varit lagstridigt. JO skickade sitt beslut för kännedom till Finansinspektionen (5437/2016).

SÄRBEHANDLING AV PERSONER FRÅN ANNAN KOMMUN I HÄLSOVÅRDSCENTRALAVGIFTERNA

Helsingfors stad hade fattat beslut om att en klientavgift ska uppbäras av en person från en annan kommun som valt sin hälsovårdscentral i Helsingfors trots att avgiften inte uppbärs av Helsingforsbor.

Enligt hälsovårdscentralen kan en person välja sina hälsovårdscentraltjänster i vilken kommun som helst. Vårdansvaret förs då över till den valda kommunens hälsovårdscentral. I hälso- och sjukvårdslagen finns inga närmare bestämmelser om hur klientavgiften fastställs. Kommunen har därmed prövningsrätt inom de gränser som anvisas i lagstiftningen om klientavgifter. Dessutom begränsas kommunens prövningsrätt av diskrimineringslagens diskrimineringsförbud. En särbehandling som baserar sig på bostadsort innebär enligt 8 § i lagen diskriminering enligt ”någon annan orsak som gäller en person” (RP 19/2014 rd).

Enligt 11 § 1 mom. i diskrimineringslagen är det inte särbehandling om behandlingen baserar sig på lag och har ett i övrigt godtagbart mål. Helsingfors förfarande baserade sig på kommunlagen och lagen om klientavgifter. I dem finns dock in-

ga bestämmelser som gör det möjligt att avvika från jämställdheten i det ärende som vi nu talar om. I riksdagsbehandlingen av diskrimineringslagen konstaterade grundlagsutskottet att en lag som gäller befogenheten att avvika från en jämlik behandling ska vara "tillräckligt exakt och noga avgränsad" (GrUU 31/2014 rd). Öppna bestämmelser i kommun- och klientavgiftslagarna uppfyller inte detta krav.

Enligt 11 § 2 mom. i diskrimineringslagen är särbehandling emellertid berättigad också när det inte finns några bestämmelser om legitim grund, om särbehandlingen har ett godtagbart syfte med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna och medlen för att uppnå syftet är proportionerliga. Enligt 1 punkten i bestämmelsen kan behandlingen inte berättigas om det är frågan utövande av offentlig makt eller fullgörande av offentliga förvaltningsuppgifter.

Fastställandet av klientavgifter innebär enligt JO:s uppfattning ett utövande av offentlig makt. I varje fall som helst är det frågan om fullgörande av offentliga förvaltningsuppgifter. Därför kan berättigandet enligt 11 § 2 mom. i lagen inte tillämpas. Därmed ger heller inte de motiveringar som framställdes av staden och som i sista hand baserar sig på kommunernas självstyre rätt att efter att diskrimineringslagen trätt i kraft särbehandla invånare i andra kommuner vid fastställandet av avgifter.

Utifrån ovan nämnda ansåg JO att stadens förfarande strider mot den nya diskrimineringslagen. JO bad staden att enligt 5 § i lagen omvärdera sin betalningspraxis med tanke på verkställandet av jämlikheten och meddela JO sina åtgärder (4122/2016*).

Helsingfors stads social- och hälsovårdssektor meddelade den 8 januari 2018 att den har bedömt avgiftspraxisen på nytt i samarbete med stadens juridiska tjänster. Sektorn har kommit fram till att det är motiverat att staden upphör uppbära en hälsovårdscentralavgift från personer från andra orter, eftersom en jämställd behandling av klienterna förutsätter detta enligt lag.

Sektorn vidtar åtgärder för att rätta till situationen och kommer att föreslå för social- och hälsovårdsnämnden att denna för egen del fattar beslut

och även framställer för stadsstyrelsen och vidare för stadsfullmäktige att staden upphör uppbära hälsovårdsavgifter av personer från annan ort, eftersom avgifterna inte uppbärs av Helsingforsbor heller.

PNEUMOKOCKVACCIN FÖR ÄLDRE

Enligt lagen om smittsamma sjukdomar är kommunen skyldig att ordna avgiftsfria vaccin enligt det nationella vaccinationsprogrammet. Kommunen kan fatta beslut om att erbjuda även andra avgiftsfria vaccin till sina invånare. I sitt beslutsfattande ska kommunen beakta jämställdhetsprincipen i grundlagen och diskrimineringslagen och förbudet mot diskriminering samt de rekommendationer THL ger.

Helsingfors stad fattade beslut om att erbjuda ett avgiftsfritt pneumokockvaccin till sina 65 år fyllda invånare som är kunder hos hemsjukvården. De övriga invånarna som fyllt 65 år fick inget avgiftsfritt vaccin. Staden ställde sina 65 år fyllda invånare i olika ställningar beroende på om de var kunder hos hemtjänsten eller inte. Staden ansåg att man inte oskäligt avvikit från kravet på jämställd behandling av invånarna, eftersom beviljandet av avgiftsfritt vaccin till hemtjänstens kunder äldre än 65 år baserade sig på en nationell rekommendation godkänd av THL.

JO konstaterade att grundlagen inte förbjuder olika typer av uppdelning mellan människorna, även om uppdelningen baserar sig på orsaker som uttryckligen nämns i bestämmelserna om diskriminering. Det väsentliga är om en sådan uppdelning kan motiveras på ett godtagbart sätt med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd). Enligt 11 § 1 mom. i diskrimineringslagen är det inte särbehandling om behandlingen baserar sig på lag och har ett i övrigt godtagbart syfte och medlen för att uppnå detta syfte är proportionerliga.

THL kan baserat på lagen om smittsamma sjukdomar ge rekommendationer om vaccin som ska ges utanför det nationella vaccinationsprogrammet. Enligt THL:s utlåtande var det JO:s uppfattning att THL inte hade gett en rekommendation om att ge 65 år fyllda kunder hos hemtjän-

ten ett pneumokockvaccin. Helsingfors stad verkade ha en felaktig uppfattning om saken. THL konstaterade att det inte finns tillräckligt med forskningsbevis för effekten hos sådana här inriktade vaccinationer. Enligt THL är det dock klart att vaccinationen minskar *de äldres* risker att insjukna i pneumokocksjukdomar och därför kan detta rekommenderas i sig.

Enligt JO kunde staden på ett sätt godkänt enligt systemet för grundläggande rättigheter och enligt 11 § 1 mom. i diskrimineringslagen motivera särbehandlingen av sina 65 år fyllda invånare vid erbjudandet av avgiftsfritt pneumokockvaccin med THL:s rekommendation. Enligt den utredning som fanns tillhanda i dokumentationen hade THL dock inte givit någon sådan här rekommendation.

JO gav Helsingfors stads social- och hälsovårdsverk kännedom om sin uppfattning för eventuella åtgärder och bad verket meddela om sina åtgärder senast den 30 april 2018 (5897/2016).

TILLRÄCKLIGA HÄLSO- OCH SJUKVÅRDSTJÄNSTER

Tjänsteutbudsrådet för hälso- och sjukvårdens (PALKO) förfarande i givandet av utlåtande

PALKO gav Finlands Endokrinologiförening ett utlåtande där PALKO konstaterade att T₃-behandling, T₃- och rT₃-analyser inte hör till behandlingen och diagnostiken av hypotyreos i det offentligt finansierade tjänsteutbudet i Finland. JO tog ställning till PALKOs förfarande på grund av ett klagomål.

Enligt 78 § 1 mom. i hälso- och sjukvårdslagen är PALKOs uppgifter att lämna rekommendationer om vilka hälso- och sjukvårdsåtgärder, undersökningar samt vård- och rehabiliteringsmetoder som ska hör till eller uteslutas ur tjänsteutbudet. I sina rekommendationer ska rådet beakta forskningsrön och annan evidens från olika områden samt etiska frågor inom hälso- och sjukvården och frågor som gäller ordnandet av hälso- och sjukvården.

Enligt SHM kan ”termen rekommendationer som används i 78 a § i hälso- och sjukvårdslagen anses hänvisa till dess juridiska bindande verkan”. JO konstaterade att om med detta avser att rekommendationerna är bindande så är uppfattningen inte lagenlig. Vid riksdagsbehandlingen av lagförslaget avlägsnades tjänsteutbudsrådets rätt att bestämma om tjänsteutbudets innehåll uttryckligen och ändrades till rådets rätt att ge rekommendationer (ShUB 23/203 rd). JO ansåg det vara problematiskt om normerna som gäller tjänsteutbudet tolkas på ett sätt som strider mot riksdagens tydliga syfte.

JO konstaterade att PALKOs utlåtanden inte enligt hans uppfattning ens kan ges samma juridiska betydelse som rekommendationer som enligt social- och hälsovårdslagen fastställer hälso- och sjukvårdens tjänsteutbud. PALKO ska i sina rekommendationer enligt 78 a § 1 mom. i hälso- och sjukvårdslagen beakta forskningsrön och annan evidens från olika områden samt etiska frågor inom hälso- och sjukvården och frågor som gäller ordnandet av hälso- och sjukvården.

Enligt bestämmelsens detaljerade motivering ska fastställandet av tjänsteutbudet göras öppet och genom att omfattande beakta olika synvinklar. I beredningen ska man omfattande höra medborgarsamhället och framför allt patientorganisationer.

PALKO hade i sitt utlåtande ansett att T₃-vård, T₃- och rT₃-analyser inte ingår i tjänsteutbudet. Enligt klagomålet har PALKOs utlåtande till föreningen *de facto* getts samma juridiska innebörd som en rekommendation. JO konstaterade att detta uppenbarligen var vad som eftersträvades.

JO ansåg detta vara problematiskt, eftersom PALKO inte i beredningen av utlåtandet efterföljde sin process för beredningen av rekommendationer där PALKOS skyldigheter att ge rekommendationer enligt 78 a § 1 mom. i hälso- och sjukvårdslagen beaktas. Man frågade t.ex. inte om den allmänna åsikten om utlåtandet på PALKOs tjänst otakantaa.fi och man hörde inte patientorganisationerna. JO betonade att den utlåtandep Praxis som

PALKO anammade inte kan eller får vara en ”genväg” för att ge en rekommendation enligt 78 a § i hälso- och sjukvårdslagen.

JO delgav PALKO och SHM sin uppfattning. Han bad PALKO meddela om sina åtgärder senast den 30 mars 2018 (5315/2016*).

PALKO meddelade den 14 februari 2018 att det på basis av bestämmelserna om tjänsteutbudet inom hälso- och sjukvården och om PALKO i hälso- och sjukvårdslagen (7 a och 78 a §) samt förordningen om PALKO är klart att PALKOs ställningstaganden inte är rättsligt bindande. Eftersom dess uppgift är att fastställa tjänsteutbudet inom hälso- och sjukvården, styr man med sina ställningstaganden ordnandet av och dem som ordnar tjänster inom hälso- och sjukvården.

PALKO är det enda lagstadgade organ som i samband med att innehållet i tjänsterna utvärderas har möjlighet att ta hälso- och sjukvården som helhet och hur användningen av resurserna fördelas i beaktande. Ställningstagandenas verkliga genomslagskraft ska utvärderas i förhållande till vilken effekt de har på de aktörer som ansvarar för ordnandet av tjänsterna. Däremot är inte avsikten med ställningstagandena att ta ställning till rättigheterna för en enskild användare att få tillgång till tjänster och den bindande verkan kan inte heller bedömas direkt i förhållande till användarna.

Det utlåtande som JO:s beslut gäller gavs i maj 2015. Efter detta har PALKOs behandlingsförfaranden och processer utvecklats. Processerna och principerna för PALKOs verksamhet sammanställs i PALKOs handbok, som publiceras på webbplatsen. I samband med den kommer under år 2018 att specificeras i vilka situationer man ger vilken typ av ställningstagande och vilka förfaranden som ska användas för var och ett av dem.

Avsikten är att göra ändringar i hälso- och sjukvårdslagen innan social- och hälsovårdsreformen träder i kraft och i samband med detta finns det också möjlighet att revidera bestämmelserna om PALKO och om tjänsteutbudet, om man anser det nödvändigt.

Fullföljande av vårdgarantin

Det har förekommit få klagomål om fullföljandet av vårdgarantin de senaste åren. I sina avgöranden om vårdgarantin har JO betonat att maximitiden på sex månader är den absoluta gränsen för när patienten senast ska få vård. Patienten bör få vård redan tidigare än den här maximala tiden ifall patienten har ett brådskande behov av vård som förutsätter detta. Under berättelseåret riktade JO i följande ärenden kritik mot bristerna i fullföljandet av vårdgarantin inom munhälsovården och den psykiatriska specialistsjukvården.

Tillgången till vård vid munhälsovården i Lahtis stad tillgodosågs inte i enlighet med hälso- och sjukvårdslagen eftersom icke-brådskande patienter som köade för tandvård var tvungna att vänta på att få vård i upp till över ett år. JO gav staden en anmärkning och ansåg att den medvetet missunnat sin lagstadgade skyldighet (3306 och 3684/2016).

Patientens tillgång till Uleåborgs stads tjänster för mental hälsa dröjde eftersom den i hälso- och sjukvårdslagen fastställda maximitiden på sex månader överskreds med cirka två månader. Patienten meddelades heller inte tidpunkten för vården på det sätt som patientlagen förutsätter (6490/2016).

RÄTTEN TILL GOD VÅRD OCH ANTECKNINGAR I JOURNALHANDLINGAR

Skötarna avvek från läkarens ordination

JO ansåg att patientens rätt till en vård av god kvalitet inte förverkligades vid Katarinesjukhuset i Vanda stad då skötarna gav patienten mindre syre än läkaren ordinerat. Förfarandet var klandervärt trots att den med läkarens ordination avvikande syreterapi inte bedömts haft någon väsentlig betydelse på patientens vård. Skötarna agerade i strid mot 22 § i lagen om yrkesutbildade personer som fastställer att läkaren bestämmer om patientens vård (1375/4/16).

Patienten tvingades hämta egen medicin till hälsovårdscentralens bäddavdelning

Enligt JO har den praxis som efterföljdes på Lieksa hälsovårdscentral, där klienten själv betalade sin medicinerings under bäddavdelningsvården, inte följt lagstiftningen. Under bäddavdelningsvården på hälsovårdscentralen ligger den medicin som ges patienten på hälsovårdscentralens ansvar. Dessutom konstaterade JO att hälsovårdscentralen hade missunnat sin lagstadgade skyldighet att göra upp patienthandlingar, eftersom inga journalanteckningar gjordes över ändringarna i patientens medicinerings. JO bad hälsovårdscentralens tf. chefsläkare att meddela vilka åtgärder som vidtagits (148/4/16*).

Överläkaren vid SiunSotes hälsovårdscentral i Lieksa meddelade den 30 mars 2017 att ärendet har behandlats under läkarkårens arbetsledningsmöte och att man betonat att alla ändringar i medicinerings måste motiveras både muntligen för patienten eller dennes närstående men även skriftligt i patientjournalen. I framtiden kommer man inte att behöva ha med sig astmamedicin hemifrån till avdelningen. Patienten får en ny, färsk dosett för personligt bruk.

En patient lämnades i ett rum som användes för lagring och fick vänta på läkarundersökning där

JO konstaterade att en patient inte fick kvalitativt god vård och behandling på Norra Karelens centralsjukhus eftersom patienten placerades i en gammal förlossningssal som vid tidpunkten för händelsen användes som lager. I rummet väntade patienten på att få se en läkare. Denna väntepplats var inte vederbörlig (6412/2016).

Endast ett tunt påslakan som sänkläder för en äldre

JO ansåg att vården av en frusen äldre patient som återhämtade sig från feber missköttes på bäddavdelningen på Rovaniemi stads hälsovårdscentral då patienten inte ordnades ordentliga sängkläder.

JO ansåg det vara orimligt att den äldre patienten tvingades använda sitt barnbarns täcke på avdelningen som inte hade något täcke att erbjuda den äldre patienten.

Enligt JO hade hälsovårdscentralens akuta bäddavdelning inte i tillräcklig utsträckning och på vederbörligt sätt förberett sig på patientbytet och på att det finns tillräckligt med sängkläder. Redan innan händelsen borde man på avdelningen ha vidtagit åtgärder för att trygga varje patient adekvata sängkläder (381/4/16*).

Patienten togs inte in för vård på grund av bristande utrustning på hälsovårdscentralen

Enligt JO hade det varit tillämpligt att den jourhavande läkaren vid Torneå hälsovårdscentral personligen hade undersökt den patient med riklig näsblödning som kom till hälsovårdscentralen med ambulans för att säkerställa patientens situation och patientsäkerheten innan denne skickades till en annan vårdplats. En personlig undersökning av patienten hade motsvarat den i lagen om yrkesutbildad personal avsedda allmänna praxisen och varit en vård av god kvalitet. Hälso- och sjukvårdens verksamhet skedde inte till dess delar på ett säkert och vederbörligt sätt.

JO ansåg att hälsovårdscentralen även försummande skyldigheten till att göra upp nödvändiga och tillräckligt omfattande anteckningar i patientjournalen om bedömningen av patientens behov av brådskande vård och de vårdlösningar som gäller detta.

Vid tidpunkten för händelsen hade man inte tillgång till några artiklar som kunde användas för att dämpa patientens näsblödning, dvs. artiklar för bakre tamponad, eftersom beställningen av artiklarna inte hade gått vidare. JO ansåg att hälsovårdscentralens resurser gällande artiklarna inte varit tillräckliga på det sätt som förutsatts i hälso- och sjukvårdslagen för att vårdens kvalitet och patientsäkerheten hade förverkligats i samband med patientens besök (2215/2017).

RÄTTEN TILL INFORMATION OCH SJÄLVBESTÄMMANDERÄTT

Möjligheten för en patient som förordnats psykiatrisk sjukvård att röka

I samband med aktuella byggprojekt inom HNS:s psykiatri frågade man JO om det psykiatriska sjukhuset/de slutna avdelningarna kan byggas så att de saknar rökrum. JO ansåg, precis som SHM i sitt utlåtande, att det är möjligt att bygga ett sådant här sjukhus, men patienter som får vård beroende av sin vilja ska i så fall ordnas möjlighet att röka på ett annat sätt. Kapitel 4 a i mentalvårdslagen innehåller inga bestämmelser som kunde stå till grund för att begränsa patienternas tobaksrökning.

Situationen hos en patient som får vård oberoende av sin vilja kan jämföras med en fånge på en sluten anstalt. Enligt fängelselagen ska fångarna ordnas möjlighet till rökning i reserverade utrymmen eller på annat sätt om rökning är förbjudet i fängelsets bostadsutrymmen. Enligt JO ska en likadan möjlighet även ordnas för en psykiatrisk patient som får vård oberoende av sin vilja (3556/2016*).

Brister i övervakningen av en patient som isolerats i ett säkerhetsrum

Den förvillade och uppjagade patienten som fördes till hälsovårdscentralen med patient tvingades att för sin och personalens säkerhet föras in i ett låst rum för att vänta på läkarens undersökning och sedan transport till sjukhuset. JO konstaterade att det i den gällande lagstiftningen inte finns några bestämmelser om att en orolig patient skulle kunna isoleras i ett slutet rum innan hen har tagits in för observation enligt mentalvårdslagen. Att isolera en patient kan ändå vara tillåtet om det är frågan om nödvärn eller nödtillstånd.

JO ansåg att patienten i fråga inte ogrundad hade stängts in i säkerhetsrummet. Däremot ansåg JO det vara felaktigt förfarande att det verkade som om vårdpersonalen och inte läkaren fattat beslutet. Klart felaktigt förfarande var att överlåta övervakningen av den isolerade patienten till väk-

taren. Att övervaka en patient är vård som yrkesutbildade inom hälso- och sjukvården ansvarar för (927/4/16).

Ersättning av frihetsberövande

Förvaltningsdomstolen upphävde ett beslut om att förordna en person till psykiatrisk sjukvård på grund av bristfälliga motiveringar. Personens frihetsberövande hade inte skett i den ordning lagen bestämmer (1027/2017). Ersättningen av frihetsberövandet refereras i avsnitt 3.6.

SEKRETESS OCH SKYDD FÖR PRIVATLIVET

JO ansåg att Vanda stads drogbehandlingsklinikens förfarande att dela ut läkemedel som i substitutionsvård ges i stället för opioider i grupper inte var ägnat åt att på bästa möjliga sätt trygga skyddet för patienternas privatliv. Enbart ett deltagande i utdelningen av läkemedlen i gruppen avslöjar personens vårdrelation, dvs. sekretessbelagd information, för de andra närvarande.

JO ansåg det vara nödvändigt att patienten om denne så vill har en verklig möjlighet att få sin medicin även på annat sätt än genom gruppmedicinutdelning. För att patientens rättigheter ska verkställas är det även viktigt att patienterna känner till denna möjlighet (3380/2017).

Praxis hos läkare vid Mellersta Finlands centralsjukhus var enligt klagomålet att under rondens högt läsa upp patientuppgifter i patientrummen inför andra patienter. Centralsjukhusets patientrum är typiska på finländska sjukhus och rymmer oftast 2–6 patienter. JO konstaterade att man på sjuk- och hälsovårdens verksamhetsenheter ska ta hand om patientens skydd för privatlivet genom olika arrangemang och lokallösningar så att sekretessbelagda patientuppgifter inte avslöjas för utomstående. I alla situationer kan patientens integritet dock nödvändigtvis inte helt tryggas trots försöken. Detta t.ex i sådana fall där flera patienter delar samma patientrum och man inte kan bygga upp ett ljudskydd.

Enligt den utredning Mellersta Finlands centralsjukhus gjorde behandlas endast för situationen nödvändiga saker under rondan. I de situationer där ärendets kvalitet krävt absolut integritet kan patienten för diskussionen flyttas ut ur patientrummet, men inte heller detta är möjligt i alla situationer med tanke på patientens kondition.

JO konstaterade att det vore viktigt att förhandla med patienten om hur denne önskar att diskussionerna om vården ska ske. Det är även rekommenderat att man på hälso- och sjukvårdsenheten har gemensamt överenskomna principer och verksamhets seder för att trygga patienternas integritet (3751/2016).

KRAVEN PÅ GOD FÖRVALTNING

Språkliga tjänster vid hälsovårdscentralens tidsbokning

Klaganden hade använt svenska i ett telefonsamtal till tidsbokningen på Kyrkslättis kommuns hälsovårdscentral, men svenskspråkig service fanns tillgänglig först senare samma dag. Enligt kommunens utredning måste man använda återuppringning även i andra än den situation som avses i klagomålet. Att få kontakt med hälsovårdscentralen kan även enligt SHM:s anvisningar i sig ordnas på det här sättet. Men å andra sidan ska tvåspråkiga hälsovårdsenheter ha en ständig beredskap att betjäna klienten eller patienten på det språk denne väljer.

Därför bad ställföreträdande BJO kommunen att korrigera sin telefonservice så att båda språkgrupperna får betjäning på jämlika villkor. Han bad kommunen meddela vilka åtgärder som vidtagits (1835/2016).

Kyrkslätt kommun meddelade den 2 november 2017 att den vidtagit följande åtgärder. Personalen stöds i användningen av båda språken. Personalen ordnas utbildning i svenska. I arbetsordningen strävar man efter att alltid se till att det finns svensk-kunnig personal på plats. Under avdelningsmötena betonas betydelsen av de språkliga rättigheterna. Vid anställningen av ny personal fästs uppmärksamhet även vid att kommunen är tvåspråkig.

Dröjsmål vid handläggningen

Korrigeringen av ett sakfel tog drygt tre år hos Säkerhets- och utvecklingscentret för läkemedelsområdet (Fimea), vilket var en orimligt lång handläggningstid. Fimeas förfarande tryggade inte den klagandes rätt till den i grundlagen stadgade rätten till vederbörlig handläggning utan dröjsmål (1837/2016).

Den medicinska utredningen av dödsorsaken hos en person som avlidit vid Mellersta Finlands centralsjukhus blev orimligt fördröjd. Det tog över 12 månader från personens död att skriva dödsattest och göra upp andra handlingar (1094/2017).

JO gav sitt avgörande även på flera klagomål som gällde dröjsmål i den rättsmedicinska utredningen av dödsorsak. I de här fallen tog det 9–10 månader att göra upp handlingarna, vilket klart överskred den uppställda tiden på tre månader för uppgörandet av handlingarna vid utredning av dödsorsak (3289 och 5400/2016 samt 909/2017).

Patientförsäkringscentralens förfarande var klandervärd då handläggningen av den klagandes ärende redan hade tagit två och ett halvt år, och handläggningen ännu var på hälft (733/2017).

4.11.5 HÄLSO- OCH SJUKVÅRDEN FÖR FÅNGAR

INSPEKTIONER OCH BEHANDLING AV KLAGOMÅL FRÅN FÅNGPATIENTER

Sedan ingången av 2016 har hälso- och sjukvården för fångar hört till SHM:s förvaltningsområde. Enheten för hälso- och sjukvård för fångar (VTH) verkar i samband med Institutet för hälsa och välfärd (THL). Valviras och regionförvaltningsverkens behörighet utvidgades vid ingången av samma år till att gälla även organisationen av hälso- och sjukvården för fångar. Tidigare övervakade de endast enskilda yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvård. Detta betyder att de klagomål som berör hälso- och sjukvården för fångar som kommit till JO i allt högre grad har börjat överföras till regionförvaltningsverket.

I praktiken har behandlingen av dessa klagomål och organisationstillsynen centraliserats till Regionförvaltningsverket i Norra Finland, som på egen hand eller tillsammans med Valvira gör styrnings- och tillsynsbesök till polikliniker och sjukhus inom VTH. År 2017 besöktes 13 enheter, varav tre tillsammans med Valvira. JO får berättelserna från besöken för kännedom.

Under berättelseåret inspekterade JO polikliniken i Vanda och styrningen av verksamheten vid VTH. I samband med inspektionen av verksamhetsstyrningen ansåg JO att den stora andelen läkare som anlitas i form av en köpt tjänst inom hälso- och sjukvården för fångar var oroväckande. JO bestämde utreda separat hur bestående fenomenet är fråga om, hur ledningen och tillsynen över de köpta läkarna genomförs och om offentlig maktutövning ingår i de uppgifter som läkare inom hälso- och sjukvården för fångar har.

PLACERING OCH BEAKTANDE AV EN FÅNGE MED SVÅR FUNKTIONSNEDSÄTTNING

Klaganden, som använde elrullstol för att röra sig, hade placerats på Fångsjukhuset för att avlägga ett under ett år långt fängelsestraff. Klaganden hade i det civila beviljats 13 timmar personlig assistans per dygn. Personen behövde hjälp i alla dagliga sysslor. Varje gång personen skulle förflytta sig behövdes en lyftanordning, som assistenten använde. Klaganden fick bassängterapi och annan fysioterapi för att upprätthålla funktionsförmågan. Utöver den övriga utredningen gjordes en separat inspektion av Fångsjukhuset i syfte att utreda klagandens förhållanden.

JO konstaterade att Fångsjukhuset hade vidtagit åtgärder för att beakta klagandens grundläggande behov. JO ansåg dock att det kunde ifrågasättas om beredskapen till alla delar var tillräcklig. Den säng klaganden använde var inte lämplig för personen i fråga eftersom personen på grund av att sängen var så smal inte själv kunde vända sig i sängen.

Enligt JO skulle skyldigheten att göra rimliga anpassningar emellertid ha krävt att klaganden fått en bredare säng. JO ansåg att det för klaganden också borde ha ordnats möjlighet till bassäng-

terapi, som var den enda motionsform klaganden kunde utöva och som hade ansetts vara motiverad ur ett medicinskt perspektiv (1216/2016).

BEHANDLING AV HEPATIT C I FÄNGELSET

JO har flera gånger tagit ställning till de allmänna riktlinjerna för och tillgången till behandling av hepatit C inom hälso- och sjukvården för fångar. JO har framfört sin åsikt om att den riktlinje enligt vilken behandling inte inleds i fängelse inte i alla situationer i tillräcklig grad tryggar fångens rätt till högklassig hälso- och sjukvård enligt personens medicinska behov. JO har överfört klagomålen gällande behandling av hepatit C till Regionförvaltningsverket i Norra Finland.

I ett beslut som regionförvaltningsverket utfärdade den 9 februari 2017 konstaterades att den anvisning för behandling av hepatit C som tillämpades av VTH var förenlig med gällande vårdpraxis. Enligt regionförvaltningsverket behöver VTH emellertid uppdatera anvisningen för behandling av hepatit C och förbereda sig för att ta i bruk nya behandlingar av hepatit C även i fängelser.

Kriterierna för att inleda och genomföra en behandling av hepatit C ska i regel vara desamma för patienter inom hälso- och sjukvården för fångar som för andra patienter. Hälso- och sjukvården för fångar bör beakta den nya strategin för hepatit C. Ärendet behandlades också vid JO:s inspektion av styrningen av verksamheten vid VTH.

FÅNGENS MÖJLIGHET ATT FÅ VÅRD PÅ EGEN BEKOSTNAD I FÄNGELSET

Fångens klagomål handlade bland annat om tolkningen av den bestämmelse i fängeslagen enligt vilken en fånge på egen bekostnad med tillstånd av en läkare vid VTH har rätt att få vård i fängelset. Fången hade begärt att på egen bekostnad med tillstånd av en läkare få skaffa vitamintillskott.

Enligt regionförvaltningsverket krävs det att det finns en medicinsk grund för vården för att beviljande av tillstånd enligt bestämmelsen ska övervägas. Enligt regionförvaltningsverket ska den läkare som behandlar patienten i en sådan situation

fastställa behovet av hälso- och sjukvård på basis av det medicinska behovet oberoende av om hälso- och sjukvårdstjänsten genomförs av VTH eller på patientens egen bekostnad. Regionförvaltningsverket ansåg också att det i klagandens fall (anskaffning av vitamintillskott) inte var fråga om vård, undersökning eller annan hälso- och sjukvård.

JO konstaterade att bestämmelsen i fängelselagen lämnar utrymme för tolkning. JO ansåg att regionförvaltningsverkets tolkning var problematisk eftersom den kan leda till att bestämmelsen inte har någon betydelse. I förarbetena inför lagen förtydligas inte vilka situationer bestämmelsen ursprungligen är avsedd för och hur läkaren ska överväga situationen. Dylika ärenden har inte bedömts tidigare i JO:s praxis för avgörande. Det finns ingen rättspraxis som gäller ärendet eftersom ändring inte kan sökas. Hälso- och sjukvården för fångar har heller inte gett några anvisningar om detta.

JO ansåg att läkarens övervägande gällande tillstånd inte kan vara exakt samma som övervägande som gäller sådan vård som staten ska bekosta. Det går inte att ge någon allmängiltig riktlinje för vilka alla faktorer läkaren bör beakta vid övervägande av tillstånd. JO bedömde att man är tvungen att från fall till fall bedöma hur bestämmelsen ska tillämpas i olika situationer. Det skulle emellertid vara bra om det fanns någon slags anvisning för detta inom hälso- och sjukvården för fångar.

Till de delar det handlar om att skaffa vitamintillskott via hälso- och sjukvården överlag konstaterade JO att läkaren enligt regionförvaltningsverkets tolkning ska beakta alla faktorer som påverkar övervägandet av om vitamintillskottet kan betraktas som motiverat ur en medicinsk synvinkel. Detta ska vara en individuell bedömning som baserar sig på korrekt information.

JO ansåg att det inte räckte att meddela fången att fängelsematen uppfyller de näringsmässiga kraven också i fråga om specialdieter, om detta endast grundar sig på att fängelselagen kräver det. Läkaren ska också ha rätt uppfattning om vilka möjligheter fången har att skaffa olika hälsoprodukter via fängelsets butik eller i staden genom att beställa dem (6636/2016).

4.11.6 HÄLSO- OCH SJUKVÅRDEN INOM FÖRSVARSMAKTEN

Valvira och regionförvaltningsverkens behörighet utvidgades vid ingången av 2016 till att gälla även organisationen av hälso- och sjukvård inom försvarsmakten. Precis som hälso- och sjukvården för fångar har även övervakningen över försvarsmaktens hälso- och sjukvård centraliserats till Regionförvaltningsverket i Norra Finland. Under berättelseåret gjorde regionförvaltningsverket tio handlednings- och bedömningsbesök till verksamhetsenheter inom försvarsmaktens hälso- och sjukvård. Dessutom gjorde regionförvaltningsverket och Valvira ett bekantningsbesök inom försvarsmaktens fältmedicin. JO delges berättelserna om besöken och kan utnyttja dem i samband med inspektioner av garnisonerna.

Det lämnas in mycket få klagomål om försvarsmaktens hälso- och sjukvård. Därför betonas vikten av inspektioner av garnisoner och hörande av beväringar. I samband med inspektionerna kan man få information om hur hälso- och sjukvården fungerar.

Under berättelseåret utfärdades ett åtgärdsavgörande om försvarsmaktens hälso- och sjukvård. En beväring hade genomgått röntgen av ländryggraden för att utesluta strukturella avvikelser. BJO konstaterade att det i rekommendationen God medicinsk praxis i första hand rekommenderas magnetröntgen för att ta röntgenbilder av ländryggen i fråga om unga patienter och patienter i fertil ålder.

Enligt BJO ska man också inom hälso- och sjukvården inom försvarsmakten beakta de skadeverkningar som joniserande strålning medför vid valet av röntgenundersökning. Om det är möjligt att utesluta strukturella avvikelser genom magnetundersökning och det för beväringen i fråga har betraktats som medicinskt befogat att utreda detta, borde man enligt BJO ha övervägt att genomföra en magnetundersökning i stället för röntgen i enlighet med den nationella vårdrekommendationen (1050/4/16).

4.12

Barnets rättigheter

Ärenden som gäller barnets rättigheter utgör ett av tyngdpunktsområdena i arbetet vid JO:s kansli. Justitieombudsmannen och barnombudsmannen anses tillsammans utgöra ett nationellt tillsynsorgan enligt FN:s konvention om barnets rättigheter. Justitieombudsmannens och barnombudsmannens uppgifter kompletterar varandra. Barnombudsmannens uppgift har sin tyngdpunkt i att påverka särskilt på allmän nivå, när övervakningen i efterhand i enskilda fall hör till riksdagens justitieombudsman.

Barnombudsmannens uppgift är samhällspolitisk. Ombudsmannen utvärderar tillgodoseendet av rättigheterna och gör konventionen känd på ett allmänt plan. Ombudsmannen har inte befogenheter att behandla och avgöra ärenden som gäller ett enskilt barn eller en enskild familj. Laglighetsövervakningen hör till justitieombudsmannen. Justitieombudsmannen övervakar att barnets rättigheter tillgodoses via inspektioner och ger avgöranden i klagomålsärenden som gäller enskilda barn eller grupper av barn.

Ärendena inom detta sakområde avgjordes av BJO *Maija Sakslin*. Föredragandena har varit referendarierådet *Tapio Rätty*, äldre JO-sekreterare *Pirkko Äijälä-Roudasmaa*, JO-sekreterare *Elina Castrén* samt föredragandena *Riikka Jackson* och *Virve Toivonen*.

4.12.1 VERKSAMHETSMILJÖN

Enligt Institutet för hälsa och välfärd (statistikrapport 47/2017, 23.11.2017) har antalet barnskyddsanmälningar och övriga kontakter ökat under år 2016. Antalet barnskyddsanmälningar var 121 372. Antalet anmälningar ökade med 5,7 % jämfört med föregående år. Anmälningarna gällde 69 203 barn. Det gjordes i genomsnitt 1,8 barnskyddsanmälningar per barn. Antalet föregripande barn-

skyddsanmälan ökade med 20 % (347) jämfört med år 2015. Socialvården kontaktades 11 500 gånger i syfte att bedöma ett barns behov av stöd.

Antalet barn som var klienter inom barnskyddets öppenvård minskade å andra sidan med 16 100 klienter (22 %) från år 2015. Orsaken till att antalet klienter sjunkit är framför allt den ändring av socialvårdslagen som trädde i kraft den 1 april 2015, enligt vilken familjer enligt varje situation ska erbjudas tjänster enligt socialvårdslagen i situationer där en klientrelation inom barnskyddet inte är nödvändig för att familjen ska få tillräcklig hjälp.

Också antalet placeringar utanför hemmet (17 330) minskade något år 2016 jämfört med år 2015. År 2016 placerades 3 529 barn brådskande, totalt 10 424 barn var omhändertagna. Antalet barn placerade utanför hemmet minskade med 2 %, brådskande placeringar minskade med 2,6 % och omhändertaganden med 2,5 % från år 2015 till år 2016. Av alla placerade barn utgjordes 53 % (9 153) av pojkar och 47 % (8 177) av flickor. Andelen pojkar bland barn och unga som placerats utanför hemmet har sedan 1990-talet varit större än motsvarande andel flickor.

Antalet barn som placeras i familjer har ökat jämnt sedan barnskyddslagen ändrades i inledningen av år 2012, så att man enligt bestämmelserna primärt ska ordna barnets vård av barn utom hemmet som familjevård. I slutet av 2016 hade mer än hälften (56 %) av alla barn som var omhändertagna placerats i familjevård. Av barnen som placerats i familjevård var 12,9 % (641) barn placerade hos släktingar eller närstående, medan 14 % fick vård i yrkesmässiga familjehem och 25 % var placerade på anstalter.

Enligt uppföljningen av behandlingstiderna för barnskyddsärendena inleddes bedömningarna av servicebehovet i barnskyddsärenden till 98 % inom den lagstadgade fristen på sju vardagar och färdigställdes till 93 % inom tidsfristen på tre må-

nader. Tidsfristen överskreds märkbart i drygt 7 % av de färdigställda bedömningarna.

År 2016 fastställdes 47 283 avtal angående vårdnad, boende och umgängesrätt. I dessa kom man i 93 % av avtalen överens om delad vårdnad, i 6 % om att mamman har ensam vårdnad och i en procent om att pappan har ensam vårdnad.

När barnets rättigheter bedöms utgör FN:s barnkonvention den centrala grunden. Verkställandet av konventionen övervakas av FN:s kommitté för barnets rättigheter. Fram till de senaste åren har övervakningen närmast baserats på undersökning av de landrapporter som lämnats in på utsatta tider. Hittills har Finland lämnat in fyra rapporter och den sammanslagna rapporten fem och sex håller som bäst på att genomföras.

FN:s generalförsamling godkände den 19 december 2011 det tredje fakultativa protokollet till konventionen. Enligt det fakultativa protokollet kan barn anföra klagomål hos FN:s kommitté för barnets rättigheter om kränkningar av rättigheter som de upplevt. Klagomålet kan vara enskilt eller kollektivt. Också mellanstatliga klagomål är möjliga. Därtill kan kommittén ingripa i en stats åtgärder redan innan slutgiltiga beslut som gäller barn fattas och på så sätt sträva efter att minimera eventuell skada som orsakas barn. Finland ratificerade protokollet den 12 november 2015 och det trädde i kraft den 12 februari 2016.

Flera klagomål, också som gäller Finland, är anhängiga vid kommittén. Hittills har kommittén endast givit ett egentligt klagomålsavgörande. Avgörandet (CRC/C77/D2016) gällde Danmark. Fallet gällde att ta barnets bästa i beaktande i en situation där man hade för avseende att avvisa en mor och hennes dotter till Somalia, och det fanns risk för att dottern skulle utsättas för könsstympning. I fallet konstaterades att man bröt mot artikel 3 om barnets bästa och artikel 19 om skydd mot alla former av våld, försummelse och utnyttjande.

Även om Europeiska människorättskonventionen inte innehåller särskilda bestämmelser om barn, behandlar och avgör ändå Europeiska människorättsdomstolen (EMD) regelbundet fall som gäller barn, främst med hänseende till den i artikel 8 skyddade rätten till skydd för privat- och familjeliv och rätten till en rättvis rättegång enligt artikel 6.

I ärenden som gäller vårdnaden om barn och barnskydd har EMD traditionellt betonat att barnets bästa kommer i främsta hand ("*the primary consideration*", "*crucial importance*") i förhållande till andra i intressen som ska prövas [se t.ex. stora kammarens beslut i fallet *K. & T.* som gällde Finland 12.7.2001 (154 §) och *Karrer v. Rumänien* 21.2.2012 (38 §) och *Glaser v. UK* 19.9.2000 (66 §)].

Ett ytterst viktigt element med tanke på barnets bästa har i EMD ansetts vara barnets rätt till hälsa och utveckling och domstolen har betonat att dessa inte kan kränkas med hänvisning till skydd av familjelivet [se t.ex. *Johansen v. Norge* 7.8.1996 (78 §), *Sommerfeld v. Tyskland* 8.7.2003 (64 §) och *Scozzari och Giunta v. Italien* 13.7.2000 (169 §)].

De senaste åren har EMD allt starkare lyft fram omfattningen av prövningen av barnets bästa och ansett att barnets bästa har inte prövats tillräckligt grundligt om prövningen har inte tagit ställning till barnets psykiska, emotionella, materiella, fysiska och hälsomässiga element. T.ex. i sitt avgörande som gällde kidnappning av barn *Karrer v. Rumänien* 21.2.2012, (40 och 46–48 §) betonade EMD att de nationella domstolarna ska pröva barnets bästa i stor omfattning med beaktande av allt relevant material som berättar något om barnets emotionella, psykologiska, materiella och medicinska situation.

I sin avgörandep Praxis under den senaste tiden har EMD tydligare än tidigare understrukit vikten av att trygga barnets egen delaktighet. I samband med detta har EMD också ansett att med tanke på barns sårbarhet (*particular vulnerability*) samt mogenhet och färdigheter (*level of maturity and intellectual and emotional capacities*) har de ett speciellt behov av juridisk hjälp. Å andra sidan kan man inte med bestämmelser som gäller barnets företrädare eller biträde förbise barnets egen delaktighet [se. t.ex. *Blokhin v. Ryssland*, 23.3.2016, (198–199 §) och *M. ja M. v. Kroatien* 3.9.2015 (184–187 §)].

I justitieombudsmannens laglighetskontroll har man utvecklat och effektiviserat förfaringsstegen för hörandet av barn och i prövningen av barnets bästa såväl inom justitieombudsmannens egen verksamhet som i verksamheten hos tillsynsobjekten.

Justitieombudsmannen arrangerade Finlands 100-årsjubileum till ära, i samarbete med barn, ungdomar och skolor, en tävling om grundläggande fri- och rättigheter. I tävlingen fick barn och unga föreslå nya grundläggande fri- och rättigheter. Många fina bidrag lämnades in och en jury utsåg en vinnare bland dem. De bidrag som utsågs till vinnare publicerades i samband med justitieombudsmannens årsfest den 9 februari 2018.

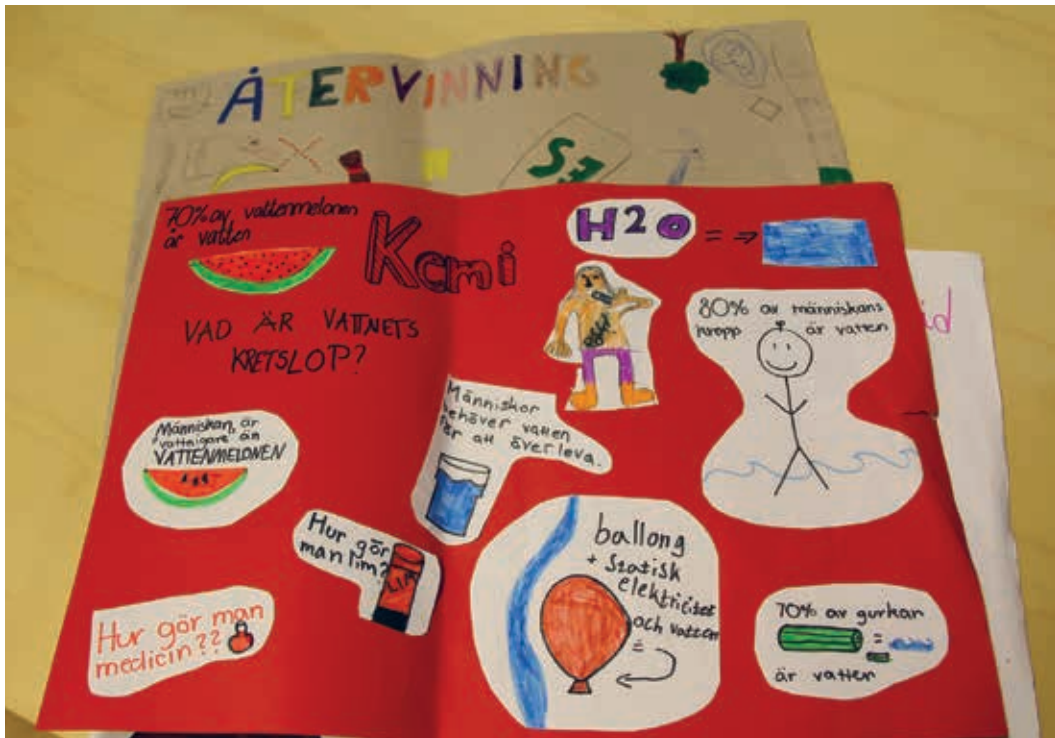
Syftet med tävlingen var att göra barnets rättigheter och riksdagens justitieombudsmans verksamhet som övervakare av barnets rättigheter samt webbplatsen för barn och unga som kansliet öppnat år 2016 mera allmänt kända (<https://www.oikeusasiamies.fi/sv/web/lasten-ja-nuorten-sivut/home>). På webbplatsen finns i barnvänlig form information om barnets rättigheter, riksdagens justitieombudsmans uppgifter i allmänhet och med tanke på barn och unga samt om hur man läm-

nar in ett klagomål och om förfarandet för enskilda klagomål till konventionen om barnets rättigheter.

Barnens och de ungas förslag handlade om självbestämmanderätt och integritet, delaktighet och fritid. Förslagen gällde bl.a. rätt att pröva och misslyckas, rätt att vara sig själv och att som barn känna att föräldrarna eller vårdnadshavarna bryr sig och vill spendera tid med barnet. De förslag som gällde delaktighet handlade bl.a. om barnens rösträtt, rätt till ett eget parti för barn och barnens rätt att bli hörda.

Förslagen om fritiden tog upp saker som rätten att leka, rätten till avgiftsfria hobbyer och rätten att utöva en hobby oberoende av familjens inkomster samt frihet från överdrivet skolarbete ”tre prov är tillräckligt”. Avsikten är att i justitieombudsmannens laglighetsövervakning också i fortsättningen följa upp de frågor som barnen berörde i tävlingen.

Man besökte ett svenskspråkigt lågstadium i Staffansby. I bild elevernas kemiarbete.



Kansliet gav ett utlåtande om arbetsgruppsbetänkande 47/2017 för reformen av lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt (5799/2017).

4.12.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

År 2017 avgjordes 388 ärenden som gällde barnets rättigheter. Jämfört med år 2016 (365) ökade antalet med lite över tjugo. BJO avgjorde 29 ärenden som tagits upp på eget initiativ. Sammanlagt 70 (16,8 %) åtgärdsavgöranden gavs i klagomål och de ärenden som tagits upp på eget initiativ. I tre ärenden gavs en anmärkning och tre ärenden ledde till framställning. I 54 ärenden delgav BJO sin uppfattning och nio ärenden ledde till andra åtgärder. Endast ett fåtal klagomål anhängiggjordes av barn under berättelseåret.

Största delen av avgörandena om barnets rättigheter gällde barnskyddet, och de behandlas närmare i detta avsnitt. I avsnittet presenteras också avgöranden som anknyter till barnens rättigheter i utlänningsärenden samt ett avgörande som gäller barnens självbestämmanderätt inom hälso- och sjukvård.

Ärenden som gäller barnets rättigheter behandlas också i avsnitt 4.18, som handlar om utbildning och kultur. Därtill presenteras i avsnittet om brottspåföljdsområdet barnets rätt att träffa en förälder som sitter i fängelse (6325/2016) och i avsnittet om polisen bemötandet av minderårig och förhållandena i samband med häktning (1595/2017).

VIKTEN AV ATT FÖRA ANTECKNINGAR NÄR ETT BARN SJÄLBESTÄMMANDERÄTT BEDÖMS

Ett barns föräldrar hade önskat att inga studerande deltar i vården av deras 14-åriga barn, som vårdades på avdelning. Önskan hade antecknats i journalhandlingarna. Trots föräldrarnas önskemål hade så skett. I vårdsituationen hade den unga själv tillfrågats om studerande får delta. Den unga hade gett sitt samtycke till detta och hade i situationen i fråga med tanke på sin ålder och utveckling bedömts vara kapabel att besluta om

saken. Det samtycke som den unga gett antecknades inte i journalhandlingarna.

BJO konstaterade att denne inte har orsak att göra en annan bedömning än läkarna om den ungas ålder och utveckling. BJO ansåg dock att man i ärendet handlat fel då man inte antecknat den ungas samtycke i journalhandlingarna och delgav universitetssjukhuset sin uppfattning (4088/2017).

AVGÖRANDEN SOM GÄLLER LÄNGDEN PÅ BEHANDLINGEN AV MINDERÅRIGAS ASYLSÖKANDE

JO gav Migrationsverket flera anmärkningar i ärenden som gäller längden på behandlingen av minderårigas asylsökande.

I fallet 63/2017* hade de asylsökande anlänt till Finland i oktober 2015 och beslut i ärenden som gällde dem hade fattats i februari 2017. Asylsamtal hade ordnats först 8–9 månader efter att de anlänt till landet och av de minderårigas företrädare hade begärts samtycke till åldersbestämning först över ett år efter att de asylsökande anlänt till landet. JO ansåg att beslutet om en åldersbestämning av asylsökande borde utföras i ett så tidigt skede av asylundersökningen som möjligt.

JO tog den osedvanliga situationen hösten 2015 i beaktande, och godkände därför delvis den fördröjning som orsakats av den. JO ansåg dock att barnens ansökningar inte framskridit inom Migrationsverket utan obefogad fördröjning, och att kravet i utlänningslagen om brådskad handläggning av minderåriga sökandes ärenden och om att beakta barnets bästa inte förverkligats. JO gav Migrationsverket en anmärkning i ärendet.

I avgörande 1487/2017* skickades en minderårig asylsökande till rättsmedicinsk utredning av ålder över nio månader efter att personen anlänt till landet. Den sökande blev inte heller hörd om resultaten från åldersbestämningen innan denne registrerades som myndig.

JO betonade att fastän avgörandet om den asylsökandes ålder inte i sig är ett överklagbart förvaltningsbeslut, förutsätter dock barnets bästa och rättsskydd samt förfarande i enlighet med god förvaltning på grund av avgörandets betyd-



Gården för utevistelse vid förvarsenheten i Joutseno är relativt öppen och också barnen har tagit i beaktande.

liga omedelbara konsekvenser att sökanden hörs innan avgörandet görs, åtminstone om man på basis av utlåtandet om undersökningen av ålder ämnar anteckna den sökande som myndig. JO gav Migrationsverket en anmärkning om fördröjningen av handläggningen av ärendet samt om brister i förfarandet för att utreda den sökandens ålder, som stred mot god förvaltning.

JO gav Migrationsverket en anmärkning också i fall 2016/2017, där behandlingen av en minderårigs asylansökan räckte över nitton månader.

HÖRANDE AV BARN VID UTLANDSREPRESENTATIONER

BJO utredde på eget initiativ förfarandena för hörande av barn vid Finlands utlandsrepresentationer i samband med intervjuer om familjeband. I samband med utredningen upptäcktes att det bl.a. vad gäller vem som använder barnets rätt att föra talan och vem som kan vara närvarande vid hörandena finns olika och delvis felaktiga praxis. Även anvisningarna i dessa frågor var bristfälliga.

BJO betonade att det är av yttersta vikt att varje tjänsteman som intervjuar ett barn förstår de speciella särdragen kring att intervjuar ett barn samt den centrala lagstiftning som gäller barnets rättigheter.

Det kan då och då vara en utmaning att uppfylla kraven, men tillgodoseendet av barnets rättsskydd kan dock inte åsidosättas på grund av praktiska svårigheter. Därför borde Migrationsverket ta fram lösningar som i ärendet bättre tillgodoser barnets bästa. BJO delgav Migrationsverket sin uppfattning om att anvisningarna som gäller hörandet av barn ska ändras och kompletteras (2282/2/15*).

Migrationsverket gav den 21 december 2017 en anvisning om hörande av barn vid Finlands representationer.

BARNSKYDDSÄRENDEN

I åtgärdsavgörandena med anknytning till barnets rättigheter uppmärksammades bl.a. rätten att hålla kontakten med sin biologiska förälder för ett barn som placerats i fosterfamilj, barnets rätt till

en socialarbetare som ansvarar för barnets angelägenheter, stödåtgärder enligt klientplanen och barnskyddslagen samt socialmyndighetens skyldigheter när familjen återförenas att och utreda behovet av barnskydd.

Vid inspektionerna av barnskyddet uppmärksammades liksom tidigare år särskilt begränsande åtgärder, placerade barns möjligheter till skolgång samt hur barnets rätt att samtala förtroligt med sin socialarbetare har genomförts. Som en allmän iakttagelse kan konstateras att placerade barn ofta var omedvetna om sina rättigheter, anstaltens rättigheter och skyldigheter eller sin egen socialarbetares skyldigheter och uppgifter.

Vid inspektionerna har man också besökt mödra- och skyddshem. Då har uppmärksamhet fästs vid tillgängligheten till de tjänster som erbjuds samt vid förhållandena vid mödra- och skyddshemmet. Barn berörs alltid av familjevåld. Man strävar efter att förebygga och motverka familjevåld genom Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet (s.k. Istanbulkonventionen). Konventionen trädde i Finland i kraft den 1 augusti 2015.

I laglighetsövervakningen av barnskyddet följde man också upp om en egen klientplan som stödjer barnets föräldrar utarbetats. Med föräldrarnas klientplan är avsikten att göra en bedömning av eventuella särskilda behov av hjälp och stöd. Enligt barnskyddslagen ska klientplanen vid behov göras upp i samarbete med den övriga social- och hälsovården. Utgående från iakttagelserna i laglighetsövervakningen används inte en klientplan som stödjer föräldraskapet konsekvent som en del av det systematiska socialarbetet.

Barn har rätt att i ett tillräckligt tidigt skede få tillgång till tjänster i barnskyddslagen

BJO ansåg att den i grundlagen fastställda rätten till tillräcklig socialservice inte hade förverkligats och att myndigheternas förfarande inte heller uppfyllde kravet på god förvaltning eller rättsskydd, som hör till de grundläggande fri- och rättigheterna, när barnet inte utan ogrundat dröjsmål överförts som klient till barnskyddet.

Barnet hade blivit klient inom familjearbetet enligt socialvårdslagen i september 2015 och klientskapet hade upphört som resultatlöst i april 2016. Barnet hade överförts som klient till barnskyddet i maj 2017. BJO ansåg att den unga inte skulle ha fått lämnas utan stöd i april 2016. Behovet av skydd av barnet och stöd till familjen borde ha utretts när barnet inte förmådde gå i skola, uppträdde aggressivt och löpte risk för att bli utslaget.

BJO ansåg det klandervärt att ett barn med svåra uppförandestörningar inte erbjöds aktiva tjänster från barnskyddet, särskilt med tanke på att barnet redan tidigare på grund av liknande problem varit klient hos barnskyddet och familjerådgivningen och att problemen klart blivit värre med åldern.

BJO fäste också uppmärksamhet vid den klientplan som enligt socialvårdslagen ska utarbetas. Planen ska alltid utarbetas när det inte gäller endast rådgivning. Planen är ett centralt redskap inom socialvården och barnskyddet. Med den kan man visa att arbetet är systematiskt och med den följer man också upp hur arbetet framskrider. När man i ärendet i fråga varit medvetna om barnets mycket svåra situation och mammans utmattning, borde en klientplan utarbetats både för barnet och mamman. BJO framställde att barnet skulle betalas gottgörelse i ärendet (4640/2016).

Kommunen försummade plikter som föreskrivs i barnskyddslagen

Den klagandes barn hade omhändertagits i juli 2016. Omhändertagandet bereddes av den socialarbetare som ansvarade för barnets angelägenheter. När denna socialarbetare övergick till andra uppgifter, utsågs tillfälligt servicechefen till ansvarig socialarbetare. Denna hade hand om uppgiften fram till juni 2017. Den klagande eller dennes barn visste inte vilken anställd som hade ansvar för barnets angelägenheter. Efter omhändertagandet hade ingen klientplan utarbetats för barnet och av ärendet framgick inte på något annat sätt heller hur den utsedda tidsbundna ansvariga anställda skulle i enlighet med barnets bästa ha deltagit i planeringen och ordnandet av barnets vård utom hemmet.

BJO konstaterade att den socialarbetare som har ansvar för barnets angelägenheter har ett i lag fastställt särskilt ansvar för att barnets rättigheter tillgodoses. När det gäller ett barn i en särskilt utsatt position som placerats i vård utom hemmet, ska kommunen se till att barnets rättigheter som föreskrivs i lag tillgodoses till fullo. Bristande resurser är inte en motivering till att inte tillgodose rättigheterna. BJO betonade också klientplanernas betydelse som redskap för ett systematiskt brandskyddsarbete. Behovet av klientplanerna blir särskilt viktigt i de fall där den socialarbetare som har hand om barnets angelägenheter ofta byts ut.

BJO ansåg att försummelserna i ärendet var allvarliga och gav stadens barnskydd en anmärkning (3473/2017*).

Rätten för ett barn i familjevård att få träffa sin biologiska förälder

Ett barn som nästan från födseln varit placerat hos släktingar hade inte sedan julen 2014 fått träffa sin ena förälder. Barnets fostermor hade varit svår att samarbeta med och starkt motsatt sig och på så sätt hindrat umgänget. Det hade inte fattats något beslut om begränsning av kontakter. Barnets förälder hade uttryckt sin önskan att träffa barnet och enligt klientnoteringarna hade umgänget mellan barnet och föräldern under åren 2012–2014 varit naturligt och fokuserat på barnet.

Kontakten mellan ett barn i vård utom hemmet och föräldern är en rättighet som tryggas både i barnskyddslagen och som grundläggande fri- och rättighet. Enligt BJO stred man mot dessa rättigheter i och med att barnets biologiska förälder och vårdnadshavare trots att denne uttryckligen bett om detta inte fått träffa barnet en enda gång under de senaste två åren, endast på grund av att fosterfamiljen motsatt sig umgänget.

BJO betonade att socialväsendet har en uttrycklig skyldighet att stödja och främja kontakten mellan barnet och föräldern och det att det omhändertagna barnet placerats hos släktingar inte i detta förhållande avviker rättsligt från andra former av placering. I fortsättningen ska socialväsendet

mera effektivt än tidigare agera så att både barnets och dess föräldrars rättigheter tillgodoses till fullo och på ett tryggt sätt.

BJO kritiserade även att det i ärendet inte fattats något beslut om begränsning av kontakter, som den biologiska föräldern skulle ha kunnat föra till förvaltningsdomstol för att prövas.

Förfarandet i ärendet stred mot barnskyddslagen och barnets och föräldrarnas grundläggande fri- och rättigheter hade inte respekterats. BJO delgav barnskyddet vid staden sin uppfattning (6229/2016).

Beslut om placering ska meddelas barnet på ett sätt som är till barnets bästa

En anställd inom barnskyddet hade meddelat barnet förvaltningsdomstolens beslut om omhändertagande av barnet och placering i vård utom hemmet under skoldagen så att barnet och skolans rektor var närvarande.

Inom barnskyddet ska man alltid vara så diskret som möjligt och när man ordnar personliga möten med ett barn ska man sträva efter att samarbeta med barnets vårdnadshavare eller någon annan person som har ansvar för vården och fostern av barnet. BJO kritiserade också att man berättat om saken mitt under skoldagen, vilket bidragit till att öka barnets oro för sin framtid.

I och med att barnets båda föräldrar dessutom behövde tolkning, ansåg BJO att det skulle ha varit bättre att träffa barnet och familjen tillsammans med tolk och att man noggrant och på ett förståeligt sätt skulle ha bekantat sig med förvaltningsdomstolens beslut. I samband med detta möte eller vid en senare överenskommen tidpunkt kunde socialarbetaren också ha haft ett förtroligt samtal med barnet.

BJO kritiserade också fallet för att man hade bekantat sig med platsen för vård utanför hemmet utan tolk och att barnet hade varit tvunget att tolka diskussionen mellan socialarbetaren och föräldern. BJO ansåg att det inte är förenligt med barnets bästa att använda det som tolk och klandrade detta förfarande. Ett barn kan inte an-

vändas som tolk i ärenden hos myndigheter som gäller barnskydd och inte heller i andra ärenden.

BJO delgav stadens barnskyddsmyndighet sin uppfattning om att förfarandet var klandervärt (2585/2017).

Socialmyndigheten är skyldig att göra en utredning av barnskyddsbehov inom lagstadgad tid

Den klagandes barnskyddsärende anhängiggjordes i februari 2016. Utredningen över barnskyddsbehovet hade ännu inte avslutats under hösten 2017. Socialväsendet motiverade fördröjningen med att man försökt få utredningen till stånd i samarbete med föräldrarna i familjen, så att man skulle ingripa i familjens autonomi så lite som möjligt. Föräldrarna motsatte sig att utredningen skulle göras och därför fördröjdes slutförandet av utredningen.

Utredningen av barnskyddsbehovet ska enligt lag påbörjas utan dröjsmål och slutföras utan ogrundat dröjsmål. Bedömningen ska färdigställas senast tre månader efter att den anhängiggjorts. Utredningen hade märkbart överskridit den lagstadgade tiden.

BJO betonade att alla ärenden som gäller barn ska behandlas skyndsamt. Därför kan en utredning av barnskyddsbehov annars också endast i undantagsfall räcka tre månader, t.ex. då man i ärendet väntar på utlåtande från läkare eller psykolog eller att förundersökning ska avslutas. Sådan var inte situationen i fallet i fråga. BJO konstaterade dessutom att en fördröjning av utredningen inte heller varit till barnets bästa. Om föräldrarna vägrar att samarbeta i utredningen, ska socialmyndigheten göra en bedömning av om det finns behov av och förutsättningar för barnskyddsåtgärder mot klienternas vilja.

BJO ansåg man handlat mot barnskyddslagen och barnets bästa när man inte följt tidsfristerna och delgav socialväsendet sin uppfattning (64/2017).

Åtgärder inom barnskydd ska separeras från utredning av brott som tillhör polisen

Polisen har inte befogenhet att fatta beslut om barnskyddsåtgärder eller att styra hur de genomförs. Socialmyndigheten fattar beslut om åtgärder enligt barnskyddslagen. Socialmyndigheten ska i barnskyddsuppgifterna följa lagstiftningen om barnskydd.

Socialarbetare hade med anledning av en barnskyddsanmälan besökt ett barn i daghemmet och samma dag fattat beslut om brådskande placering av barnet. Den brådskande placeringen hade räckt tretton dagar och under denna tid hade föräldrarna inte fått träffa barnet. Ett beslut om begränsning av kontakterna hade inte fattats, trots att föräldrarna tydligt uttryckt sin önskan att få träffa barnet.

BJO konstaterade först och främst att det alltid ska fattas beslut om begränsning av kontakterna. För det andra är förutsättningarna och grunderna för begränsning av kontakterna fastställda i barnskyddslagen. Begränsning av kontakterna kan inte med stöd av barnskyddslagen göras för att säkerställa en förundersökning som genomförs av polisen. Polisens utredningsmässiga skäl kan inte annars heller som sådana utgöra grund för åtgärder enligt barnskyddslagen, som t.ex. brådskande placering av barn.

BJO uppmärksammade barnskyddet vid staden om vad som sagts om beslut om brådskande placering av barn och om begränsning av kontakter (3355/2017).

Klientplanens betydelse som redskap för ett systematiskt brandskyddsarbete

I flera klagomål framkom det brister i uppgörandet av klientplaner. T.ex. i avgörande 4300/2017* fäste BJO kommunens uppmärksamhet vid att man ska arbeta systematiskt för att återförena familjen och att klientplanen är ett centralt redskap för barnskyddsarbetet. Barnskyddet ska som ansvarig myndighet för vård utom hemmet säkerställa att ordnandet och verkställandet av

de tjänster som man tillsammans planerat och fattat beslut om också kan genomföras på det sätt som man kommit överens om i klientplanen.

I avgörande 5242/2016* handlade det om kraven på innehållet i klientplanen. Klientplanerna hade gjorts upp och setts över. I klientplanerna hade man dock inte noggrannare redogjort för de omständigheter och saker som målet är att påverka, barnets och familjens behov av stöd samt tjänster och andra stödåtgärder genom vilka målet är att behovet av stöd ska mötas.

Av klientplanerna framgick inte heller målet och syftet med vården utom hemmet. I planerna nämnde man inte heller något om hur särskilt stöd och hjälp ska ordnas för barnet och dess familj eller om hur strävan efter att återförena familjen skall beaktas. BJO uppmärksammade kommunens barnskydd på vad som ovan uttalats om innehållet i klientplanerna.

4.12.3 INSPEKTIONER

Följande inspektioner i barnskyddsinspektioner gjordes: Helsingfors stads barnhem Outamo barnhem i Lojo, barn- och ungdomshem Vanamo i

Seinäjoki, Peiponpesä barnskyddsenhet och specialskola i Hyvinge, ungdomshem Nummela i Lappo, Lukkarila ungdomshem i Peräseinäjoki, barnhemmen Salmila och Harjula i Kajana, barn- och ungdomshem Kimppa i Paltamo, familjehem Honkalyhty i Kangasala, Villa Junior i Ylöjärvi, Varatie i Tervakoski samt stödhem Tasapaino i Forssa. Alla inspektioner förutom av Vanamo i Peräseinäjoki företogs utan förhandsanmälan.

Förutom inrättningarna inspekterades också barnskyddet vid Kajana stad. Därtill genomfördes en inspektion av en förläggning i Kajana för asylsökande som kommit till landet.

Vid inspektionerna framkom liksom tidigare år ofta hur barnets rätt att samtala förtroligt med sin socialarbetare har tillgodosetts och på motsvarande sätt skyldigheten för den socialarbetare som ansvarar för barnets angelägenheter att erbjuda denna möjlighet, samt att i övrigt på alla sätt främja att barnets kunskapsmässiga rättigheter tillgodoses.

Vad gäller de begränsande åtgärderna fäste man under inspektionerna uppmärksamhet bl.a. vid beslutsfattandet för dem, gränsdragningen mellan begränsande åtgärder och uppfostringsmetoder samt barnets rätt till skolgång under tiden för de begränsande åtgärderna (begränsning av rörelsefriheten och särskild omsorg). Under in-



Hobbyutrymmen vid barn- och ungdomshemmet Kimppa.

spektionerna tog man också upp hur kommunerna övervakar de inrättningar där de placerat barn. Vid inspektionerna fäste man regelmässigt uppmärksamhet vid rättigheter för personer med funktionsnedsättning, så som tillgänglighet.

Med anledning av inspektionerna vid barnhem och ungdomshem fäste BJO bl.a. uppmärksamhet vid att barnen behandlas väl, det placerade barnets självbestämmanderätt i hälso- och sjukvårdsfrågor samt vikten av att föra anteckningar vid vård utom hemmet. Med anledning av inspektionerna utredde BJO på eget initiativ bl.a. följande frågor:

- tillräcklig dimensionering av inrättningens personal i förhållande till barnens vårdberoende,
- tillräckligheten och ordnandet av neuropsykologiska tjänster för placerade barn,
- klientplanens betydelse i den individuella planeringen av vård utom hemmet,
- undervisningen i barnhemmets egen skola och ordnandet av elevvård,
- placeringskommunens ansvar och övervakning på många sätt (bl.a. beslut om särskilt stöd som barnen behöver samt frågor som gäller eftervård).

Vid en av inspektionerna av en förläggning för asylsökande som kommit till landet bekantade man sig med gruppheimets verksamhet och lokaler. Under inspektionen gavs tillfälle att samtala med flera av de unga som var inkvarterade i gruppheimet och tillsammans med personalen diskutera bl.a. personalresurserna, barnens undervisning, kontakterna med de närstående och barnens vardag i gruppheimet. Inspektionen gav inte anledning till åtgärder.

4.13

Äldre personers rättigheter

Justitieombudsmannen strävar efter att i sin verksamhet se till att övervaka tillgodoseendet av rättigheterna för personer i särskilt utsatt ställning. I justitieombudsmannens berättelse för 2017 granskas för första gången utöver avsnitten om rättigheter för barn och personer med funktionsnedsättning även laglighetsövervakning över äldre personers rättigheter i ett separat avsnitt.

Antalet äldre personer ökar snabbt och då människor blir äldre är de i allt större utsträckning beroende av omsorg och vård som ges av en annan person och behöver olika typer av stöd och hjälp för att sköta olika ärenden. Syftet med laglighetsövervakningen är att säkerställa att varje äldre person får tillräckliga social- och hälso-tjänster såsom tryggas i grundlagen. Övervakningen riktas i synnerhet till information och vägledning om tjänster, bedömning av servicebehovet, beslutsfattande kring tjänster och avgifter för tjänster och genomförande av tjänster.

Genom inspektionerna övervakas dessutom serviceboende och institutionsboende. Utifrån klagomål och inspektioner bedöms också hur kommunerna, å ena sidan, och regionförvaltningsverken och Valvira, å andra sidan, övervakar aktörer som ansvarar för att tillgodose äldre personers rättigheter.

Ärendena som berörde tjänster för äldre avgjordes av BJO *Maija Sakslin* och huvudföredragande var äldre JO-sekreterare *Pirkko Äijälä-Roudasmaa*. Notarie *Kaisu Lehtikangas* deltar i inspektioner som berör äldre personer. Ärenden som gäller äldre personers rättigheter ingår också i sakområden som berör hälsotjänster och tjänster för personer med funktionsnedsättning.

4.13.1

VERKSAMHETSMILJÖN

Tjänsterna för äldre personer består främst av närståendevård, hemvårdens tjänster, serviceboende med heldygnsvård och institutionsvård. Målet är att äldre personer med hjälp av den hemvård som behövs ska kunna bo så länge som möjligt i sitt eget hem innan de flyttas till dygnet runt-vård, där de också får nödvändig terminalvård. Enligt Institutet för hälsa och välfärd fick cirka 60 000 personer över 75 år hemvård 2016. Utredningar visar att cirka 25 000 personer som fyllt 65 år hade en officiell närståendevårdare 2016.

I slutet av 2016 omfattades cirka 50 000 äldre personer av dygnet runt-omsorg, men över 85 000 åldringar behövde hjälp under året, om man räknar med invånare som skrivits ut från sjukhus och fått rehabiliterande intervallvård av olika längd.

Vård dygnet runt tillhandahålls huvudsakligen vid serviceboenden med heldygnsvård, men fortsättningsvis även på ålderdomshem, hälsovårdscentraler och sjukhus. Serviceboende med heldygnsvård erbjuds såväl vid kommunens egna enheter som vid privata enheter av vilka tjänster köps. Institutionsvård tillhandahålls numera i mycket liten utsträckning. Det finns cirka 2 000 enheter som erbjuder äldre personer vård och omsorg dygnet runt i Finland.

Det är omöjligt att genom laglighetsövervakningen på ett täckande sätt övervaka om de tjänster som ordnas av kommunen och ges i hemmet är tillräckliga och högklassiga. Därför lät Människorättscentret och riksdagens justitieombudsmans kansli under verksamhetsåret Taloustutkimus Oy göra en intervjuundersökning om klienters och anhörigas bedömning av hemvården för seniorinvånare (*Asiakkaiden ja omaisten arvio seniori-*

kansalaisten kotihoidosta), i vilken äldre personers upplevelser av hemvården efterfrågades. Av de cirka 450 personer över 75 år som intervjuades var ungefär hälften klienter inom hemvården. Dessutom kartlades anhörigas och närståendes upplevelser av hemvården.

De äldre personer och deras anhöriga som intervjuades bedömde att behovet av hemvårdstjänster är det dubbla jämfört med verkligheten. Av intervjuerna framgick att det var mest sannolikt att få tjänster som svarar mot servicebehovet om en anhörig eller närstående hade hjälpt till med att göra en ansökan jämfört med om den äldre personen själv hade försökt få service. Deltagarna var vanligtvis nöjda med kvaliteten på de tjänster de fått, dock hade de ofta inte fått möjlighet till exempelvis utevistelse. En liten del av de personer som intervjuades kände sig ensamma och skyddslösa.

Genom undersökningen utreddes om äldre personer som bor hemma upplevde att de behöver hemvård och om de upplevde att tjänsterna var tillräckliga och högklassiga. Genom frågorna kartlades också tillgången till information om hemvårdens tjänster. Den information som undersökningen gav används för att bedöma och utveckla laglighetsövervakningen.

Resultaten bekräftade uppfattningen inom laglighetsövervakningen om att vårdutbudet inte alltid motsvarar det upplevda behovet av hjälp och stöd och att det inte alltid fattas vårdbeslut som kan överklagas. Dessutom kunde man bedöma om laglighetsövervakningen riktades till de faktorer som de intervjuade upplevde vara viktigast.

4.13.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Under granskningsåret avgjordes 30 klagomål, varav två ledde till ett åtgärdsavgörande. Antalet åtgärdsavgöranden som gällde äldre personers rättigheter var lågt jämfört med tidigare år. Åtgärdsavgörandena anknöt till hälso- och sjukvård för äldre personer.

I laglighetsövervakningen fästes särskild uppmärksamhet vid kvaliteten på äldreservice i hemmet, övervakningen av hemvården samt kommunernas beslutsfattande, anvisningar och information om servicen. En värdig ålderdom samt äldres självbestämmanderätt och rätt till delaktighet är frågor som särskilt behandlats i avgörandena och vid inspektionerna.

Klagomålet gällde närståendevård, hemvård, serviceboende och klientavgifter. I klagomålen framfördes oro över bl.a. hemvårdstjänsternas otillräcklighet, kvaliteten på den omsorg som gavs vid ett vårdhem, brister i informationsgången vid utskrivning och den anhörigas eller närståendes tillgång till information om omsorgen samt fakturering av hemvårdens tjänster och riktigheten vad gäller avgifter för en tjänst för dosdispensering av läkemedel. I klagomålen om äldreomsorgen framhövdes de närståendes och servicetagarnas förväntningar på god och högklassig vård och ett värdigt bemötande av de äldre.

Under berättelseåret gjordes sammanlagt nio oanmälda inspektioner vid enheter för boendeservice och institutioner som tillhandahåller äldre personer vård dygnet runt. År 2016 genomfördes inspektioner vid fyra enheter. Det görs inspektioner vid enheter som drivs av såväl offentliga som privata serviceleverantörer och det eftersträvas att täcka kommuner av olika storlek och tjänster som organiseras på olika sätt. Ungefär hälften av de inspekterade objekten ordnades inom ramen för kommunens egen verksamhet, resten i form av köpta tjänster. Tyngdpunkten låg på objekt där äldre personer med minnessjukdom bodde.

Centralt i laglighetsövervakningen i fråga om äldre personers rättigheter är att övervaka tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheter som tryggas i 19 § 1 och 3 mom. i grundlagen. Grundlagen tryggar alla som inte förmår skaffa sig den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv rätt till oundgänglig försörjning och omsorg samt tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster.

Äldre personers rättigheter tryggas även på internationell nivå. I artikel 23 i Europeiska sociala stadgan tryggas äldre personers rätt till socialt

skydd. Avtalsparterna förbinder sig att genomföra och främja åtgärder som syftar till att göra det möjligt för äldre personer att förbli fullvärdiga medlemmar i samhället så länge som möjligt. Staten ska trygga tillräckliga resurser som gör det möjligt att leva ett tillfredsställande liv och aktivt delta i det offentliga livet, sociala livet och kulturlivet.

Äldre personer ska få information om vilka tjänster som står till deras förfogande och vilka möjligheter de har att utnyttja dessa. Staten ska också se till att äldre personer har möjlighet att fritt välja hur de vill leva sitt liv och att leva ett oberoende liv i en miljö som är bekant för dem så länge som de själva vill och klarar av det. Dessutom har staterna förbundit sig att garantera äldre personer som bor på institution lämpligt stöd som respekterar deras integritet och möjlighet att delta i beslutsfattandet kring levnadsförhållandena vid institutionen.

Enligt artikel 25 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna erkänner och respekterar unionen rätten för äldre att leva ett värdigt och oberoende liv och att delta i det sociala och kulturella livet. Innehållet i artikeln i stadgan om de grundläggande rättigheterna grundar sig på artikel 23 i Europeiska sociala stadgan och punkterna 24 och 25 i Europeiska gemenskapens stadga om grundläggande sociala rättigheter för arbetstagare.

4.13.3 ÅTGÄRDSAVGÖRANDE

Klagomålet gällde vården av en 86-årig person med minnessjukdom. Personen hade flyttats från Lapplands centralsjukhus till bäddavdelningen vid Rovaniemi stads hälsovårdscentral för att återhämta sig från febersjukdom. Då en anhörig kom för att hälsa på personen hade hon klagat på att hon frös eftersom hon på bäddavdelningen endast hade ett tunt påslakan som täcke. Den anhöriga bad om ett täcke till sin mamma, men vårdpersonalen meddelade att det inte fanns något sådant. Den äldre personens barnbarn var tvungen att ta med sig ett täcke hemifrån till avdelningen.

Klaganden funderade på hur länge mamman, som inte klarar av att ta hand om sig själv, skulle ha varit tvungen att frysa utan täcke om den anhöriga inte hade kommit för att hälsa på genast samma dag som mamman anlände till bäddavdelningen.

I utredningen medgavs att avdelningen har många patienter och ofta är tvungen att ta emot patienter på överplatser och samtidigt blir sängkläder smutsiga och måste tvättas. Av dessa orsaker är det möjligt att täckena ibland tar slut. Enligt utredningen lämnas ingen patient utan täcke med avsikt.

JO ansåg att vården av mamman på bäddavdelningen vid Rovaniemi stads hälsovårdscentral försumrades då hon inte ordnades ordentliga sängkläder. JO ansåg det vara orimligt att den äldre patienten tvingades använda sitt barnbarns täcke på bäddavdelningen som inte hade något täcke att erbjuda henne. Personens rätt till de tillräckliga hälsovårds- och sjukvårdstjänster som tryggas i grundlagen, de sjukvårdstjänster som avses i hälso- och sjukvårdslagen och hälso- och sjukvård av god kvalitet som avses i lagen om patientens ställning och rättigheter tillgodosågs inte.

Redan innan händelsen borde man på bäddavdelningen ha vidtagit åtgärder för att trygga varje patient adekvata sängkläder (381/4/16*).

Klaganden bad justitieombudsmannen undersöka de händelser som nämnts i en artikel med rubriken ”Muistisairas toimitettiin sairaalareissulta putkaan” som publicerats i tidningen Etelä-Saimaa. I artikeln berättades om en 80-årig man med Alzheimers sjukdom som hade förts till centralsjukhuset i Villmanstrand för undersökningar. Enligt artikeln väcktes mannen på morgonnatten och skickades ensam med taxi tillbaka till vårdhemmet.

Under transporten tappade mannen besinningen och gjorde repor i bilen. En ambulans kallades till platsen och den jourhavande läkaren kontakades. Läkaren gav rådet att föra mannen någonstans för att lugna ner sig. Polisen förde mannen till häktet för resten av natten. I artikeln berättades dessutom om de skador som mannen fått i samband med händelserna.

JO undersökte ärendet med anledning av det laglighetsövervakningsintresse som ärendet förknippades med.

Enligt handlingarna hade patienten cirka klockan 2.30 anlänt med ambulans till sjukhusets jourpoliklinik från ett vårdhem i Rautjärvi kommun. Eftersom patienten inte behövde sjukhusvård, skickades han efter en läkarundersökning tillbaka till vårdhemmet med taxi klockan fyra. Detta hade överenskommit med vårdhemmets personal. Händelserna därefter motsvarar informationen i tidningsartikeln.

Händelserna hade behandlats som en anmärkning på sjukhuset. Anmärkningen hade gjorts av en anhörig till patienten med fullmakt av patienten. Sjukhuset har fäst uppmärksamhet vid att juren i fortsättningen inte ska skriva ut äldre människor på morgonnatten, om det inte är absolut nödvändigt.

JO ansåg att det var uppenbart att det att patienten väcktes upp och skickades hem utan följeslagare på morgonnatten var en felbedömning. Även om det är tydligt att personalen på jourpolikliniken inte hade för avsikt att patienten skulle vara tvungen att tillbringa natten i polisens häkte,

borde de ha beaktat risken för att en minnessjuk patient i ovan beskrivna förhållanden inte hålls lugn under hela resan. Av handlingarna framgår att patienten redan då de skulle åka hade försökt slå taxichauffören. Utskrivningen borde senast i det här skedet ha avbrutits.

Då patienten under resan igen blev började bete sig aggressivt hade polisen av de skäl som framgår av klagomålsavgörandet vid polisinsättningen i Sydöstra Finland inga andra alternativ än att föra patienten till häktet. JO konstaterade emellertid att polisens utrymme för förvar inte var en lämplig plats för att lugna sig för en minnessjuk patient.

Sättet på vilket patienten hade behandlats på sjukhuset stred mot lagen om patientens ställning och rättigheter. JO ansåg, med beaktande av det faktum att ärendet hade behandlats av sjukhuset som en anmärkning och att tillvägagångssätten vid utskrivning av patienter tack vare detta hade rättats till och att sjukhuset i svaret på anmärkningen också hade bett patienten och hans anhöriga om ursäkt för den otrevliga händelsen, att det var tillräckligt att delge samkommunen för social- och hälsovårdsdistriktet sin uppfattning om det lagstridiga förfarandet (1254/4/16).



*Gröndals minnescentral
har en ljus motionshall.*

4.13.3 INSPEKTIONER

HEMVÅRD

BJO övervakar rätten till tillräcklig och högklassig socialservice för äldre personer som får hemvård genom på förhand anmälda inspektioner av kommunens hemvård. Under inspektionerna diskuteras man med hemvårdspersonalen, förtroendemän och ledningen.

Under 2015–2016 granskades hemvården inom Karviainen samkommun för grundtrygghet, Helsingfors stad och Kouvola. Regionförvaltningsverket i Södra Finland gjorde ett handlednings- och utvärderingsbesök hos hemvården i Helsingfors 2017, så BJO beslutade att överlämna de iakttagelser av hemvården i Helsingfors som gjorts vid inspektionen till regionsförvaltningsverket och bad regionförvaltningsverket att meddela resultaten av övervakningen. Enligt uppgifterna från regionförvaltningsverket pågick behandlingen av ärendet ännu i slutet av året (1641/2016).

I fråga om Karviainen samkommun för grundtrygghet och Kouvola inledde BJO i slutet av 2017 en efterkontroll och bad styrelsen för samkommunen och äldrenämnden i Kouvola att senast den 28 februari 2018 meddela vilka åtgärder de iakttagelser som lyftes fram vid inspektionerna har för-
anlett.

SERVICEBOENDE MED HELDYGNSOMSORG

Inspektionerna som berör äldre personer riktas i första hand till slutna enheter som tillhandahåller vård dygnet runt för personer med minnessjukdom. Inspektioner görs emellertid också vid psykiatriska enheter samt enheter som tillhandahåller annan institutionsvård och kortvarig rehabiliterande vård. I synnerhet vid enheter avsedda för minnessjuka och psykiatriska enheter kan vissa begränsningsåtgärder användas (t.ex. låsta dörrar på avdelningen, hygienhalare och eventuell medicinsk eller annan fastbindning).

Inspektionerna utförs hos kommuner av olika storlek med organiseringsansvar och tjänster som administreras på olika sätt. Målet är att täcka både offentliga och privata serviceleverantörer.

Vid inspektionerna bedöms begränsningsåtgärderna och det beslutsfattande som iaktas vid användningen av åtgärderna samt den kontinuerliga bedömningen av behovet av begränsningsåtgärder. Lämpligheten vad gäller anteckning av beslut samt beslutens tidsbundenhet granskas.

Uppmärksamhet fästs också bl.a. vid den allmänna trivseln, inomhusluftens kvalitet, tillgänglighet, integritet, utevistelse och rehabilitering, möjligheterna till stimulering, hälso- och sjukvård, smärtlindring, tandvård, upprätthållande av vätskebalansen (i synnerhet på sommaren), kost, assistans vid toalettbesök, blöjbyte och terminalvård.

Dessutom granskas personalantalet samt att planen för egenkontroll och brand- och räddningsplanen är uppdaterade.

De brister som oftast observeras under inspektionerna har gällt hur lite åldringarna har möjlighet att vistas utomhus, brister i tandvården, för lite satsning på rehabilitering och rekreation samt ibland terminalvården.

4.14

Intressebevakning

I intressebevakningsärenden är det fråga om allmänna intressebevakares, som förmyndarmyndigheter verksamma magistraters samt allmänna domstolars och förvaltningsdomstolars förfarande när de sköter sina uppgifter i anslutning till förmyndarverksamheten och intressebevakningen.

Ärenden som gäller intressebevakning hörde under året till JO *Petri Jääskeläinen*. Huvudföredragande var referendarierådet *Mikko Sarja*. Samtliga fall som refereras i avsnitt 4.14.3 avgjordes av JO och föredrogs av huvudföredraganden.

4.14.1 ALLMÄNT

På intressebevakning tillämpas utöver lagen och förordningen om förmyndarverksamhet flera författningar, såsom lagen om statens rättshjälps- och intressebevakningsdistrikt och lagen om intressebevakningsfullmakt. Också lagstiftningen om barn, patientlagstiftningen och författningarna om företrädande av personer i olika typer av myndighetsförfaranden har en central betydelse när det gäller intressebevakning.

Intressebevakning tillgrips som sista åtgärd för att sköta människors angelägenheter, om det inte är möjligt att sköta dem på något annat sätt, t.ex. med anhörigas hjälp eller genom en intressebevakningsfullmakt. En intressebevakare förvaltar huvudmannens egendom och ekonomiska angelägenheter samt företräder huvudmannen vid rättshandlingar som gäller dessa angelägenheter. Enligt särskilt förordnande företräder intressebevakaren sin huvudman också i ärenden som gäller dennas person.

Intressebevakaren ska i alla situationer samvetsgrant bevaka huvudmannens rättigheter och främja dennas intressen. Den centrala principen i lagstiftningen om intressebevakning är respekten

för huvudmannens grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter, även om rätten att förfoga över huvudmannens egendom delvis överförs på någon annan. Vid intressebevakningen betonas å andra sidan också huvudmannens behov av skydd då huvudmannen inte själv kan bevaka sina intressen.

Intressebevakningen berör ett stort antal personer. Över 70 000 personer har intressebevakare. Antalet personer som omfattas av intressebevakning har ökat under de senaste åren. Intressebevakaren kan antingen vara en allmän intressebevakare eller en privatperson, exempelvis en anhörig till huvudmannen. JO kan inte övervaka privata intressebevakare. Inom den allmänna intressebevakningen finns cirka 40 000 huvudmän.

I regel sköter rättshjälps- och intressebevakningsdistriktens intressebevakningsbyråer den allmänna intressebevakningen själva (cirka 36 000 huvudmän). Genom avtal mellan intressebevakningsbyråer och serviceproducenter sköts cirka 4 000 huvudmäns ärenden. Serviceproducenten inom den allmänna intressebevakningen kan vara exempelvis en kommun, en organisation eller en jurist- eller advokatbyrå.

Intressebevakning är en relativt liten ärende-grupp vid JO:s kansli. Eftersom de här ärendena har många kopplingar till de grundläggande fri- och rättigheterna är de dock viktiga. Det är fråga om grundläggande fri- och rättigheter för personer som inte alltid själva förmår måna om sina rättigheter, t.ex. personer med minnesstörningar, personer som är oförmögna att fatta beslut och personer som har mentala problem eller missbruksproblem. Genom att sköta sin huvudmans ärenden och rättigheter främjar intressebevakaren samtidigt huvudmannens jämlikhet i förhållande till dem som själva kan sköta sina angelägenheter.

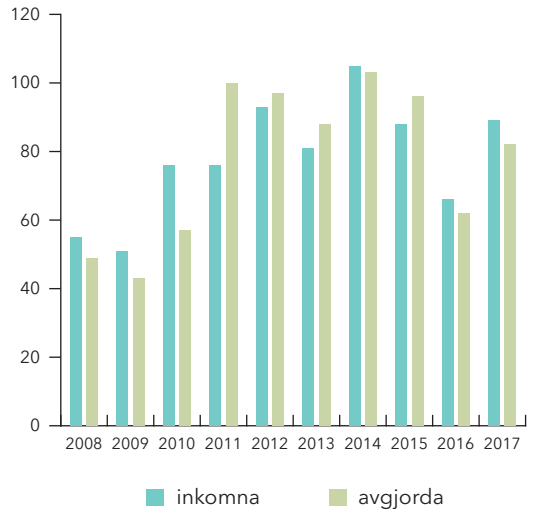
4.14.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Sammanlagt 89 intressebevakningsärenden inledades och 82 avgjordes. Sammanlagt fyra ärenden (4,9 %) ledde till åtgärder. Den låga åtgärdsprocenten kan till stor del förklaras med att flera klagomål gällde hur huvudmannens praktiska ärenden sköts, i fråga om vilket intressebevakaren har prövningsrätt. Som exempel kan nämnas bedömning av beloppet på de dispositionsmedel som huvudmannen ges.

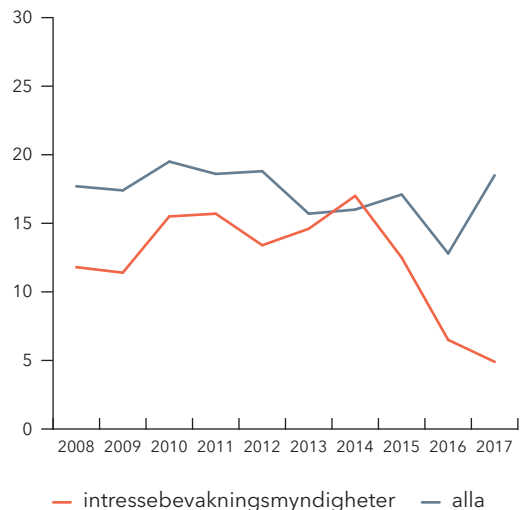
Klagomålen gällde också ofta sådana ärenden som JO över huvudtaget inte kan ta ställning till. JO kan t.ex. inte bedöma huruvida någon är i behov av intressebevakning eller inte, och inte heller bestämma att intressebevakningen ska upphöra. Många klagomål hade inte specificerats så att ärendet kunde utredas.

Klagomål om intressebevakning gäller oftast intressebevakarna. Klagomålen handlar i stor utsträckning om samma saker oavsett om klaganden är en huvudman eller dennas anhöriga. Klagomålen handlar oftast om de dispositionsmedel som en huvudman ges, betalning av räkningar, huruvida intressebevakningen är nödvändig eller onödig och hur denna fråga har utretts, kontakten mellan intressebevakare och huvudman eller anhörig, huvudmannens eller en anhörigs rätt till information om hur ärenden sköts, försäljning av huvudmannens egendom och hantering av lös egendom, hantering av tillståndsärenden inom förmyndarskapet och iakttagande av god förvaltningssed, såsom rådgivning, hörande, handläggningstider och tjänstemäns uppträdande. Sådana ärenden avgjordes också under berättelseåret.

Ärendekategoriens huvudföredragande föreläste vid Norra Finlands förmyndarskapsdagar om JO:s avgörandep Praxis i intressebevakningsärenden och om allmän intressebevakning som en offentlig förvaltningsuppgift, vid Norra Finlands rätts-hjälps- och intressebevakningsdistrikts intressebevakningsdagar om JO:s avgörandep Praxis gällande allmänna intressebevakare och vid förmyndarverksamhetens utbildningsdagar om JO:s avgöranden som gäller magistraterna.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2008–2017



Åtgärdsprocent under åren 2008–2017

4.14.3 AVGÖRANDEN

BRISTER I HANDLÄGGNINGEN AV BEGÄRAN OM HANDLINGAR

I två avgöranden ansåg JO att magistraten och den allmänna intressebevakningen hade agerat felaktigt i handläggningen av en begäran om handlingar. I det första fallet hade den klagande bett magistraten och den allmänna intressebevakaren sända kopior av hens anhörigas årsredovisningar för tre år. Magistraten hade besvarat begäran inom några dagar men inte sänt några handlingar. Den klagande hade blivit ombedd att vända sig till den allmänna intressebevakaren. Denna hade emellertid inte besvarat begäran om handlingar över huvudet.

Ur offentlighetslagens perspektiv borde magistraten ha förfarit på något av följande sätt:

- 1) om handlingarna fanns hos magistraten och magistraten inte såg några hinder för att utlämna dem, borde handlingarna ha utlämnats till den klagande i första hand på det sätt som hen begärde, d.v.s. genom att sända hen kopior av dem,
- 2) om handlingarna fanns hos magistraten men magistraten ansåg att de av sekretesskäl inte kunde utlämnas, borde den klagande ha getts vägledning enligt 14 § 3 mom. i offentlighetslagen,
- 3) om handlingarna inte fanns hos magistraten, borde den klagande ha getts vägledning enligt 14 § 3 mom. i offentlighetslagen eller
- 4) magistraten kunde med stöd av 15 § 1 mom. i offentlighetslagen ha överfört begäran om handlingar till intressebevakningsbyrån, som utgjorde en del av kommunens organisation, om magistraten hade bedömt t.ex. att hemlighållande av den begärda handlingen hade varit beroende av vilka konsekvenser utlämnande av uppgifterna hade fått eller att överföring av begäran hade främjat handläggningen av ärendet.

Eftersom magistraten inte hade gjort på något av dessa sätt, hade den brutit mot offentlighetslagen. JO delgav magistraten sin uppfattning och uppmärksammade den på skyldigheten att se till att personalen har tillräckliga kunskaper bl.a. om utlämnande av information och om de förfaranden enligt offentlighetslagen som ska följas vid handläggningen.

För serviceproducenten inom allmän intressebevakning konstaterade JO att förfaranden enligt offentlighetslagen inte ska tillämpas på intressebevakningshandlingar som den allmänna intressebevakaren innehar. Därför bedömde JO ärendet utifrån principerna om god förvaltning enligt förvaltningslagen. Serviceproducenten borde ha besvarat den klagandes begäran om handlingar utan oskäligt dröjsmål och angett den juridiska grunden för att hen ansåg att de begärda handlingarna inte kunde utlämnas. Eftersom hen inte hade gjort så, bröt förfarandet mot förvaltningslagen. JO delgav serviceproducenten sin uppfattning (1181/2016*).

I ett annat avgörande ansåg JO att magistraten hade försummat att följa tidsfristerna i offentlighetslagen. Begäran om handlingar hade anhängiggjorts i juni på fullmakt av huvudmannen, men handläggningen hade avslutats i augusti eftersom huvudmannen hade dött. Begäran borde ändå ha handlagts senast en månad efter anhängiggörandet, så den hade inte handlagts på det sätt som föreskrivs i offentlighetslagen. JO delgav magistraten sin uppfattning och uppmärksammade den på skyldigheten att se till att personalen har tillräckliga kunskaper om de förfaranden som föreskrivs i offentlighetslagen (3267/2016*).

HANDLÄGGNINGSTID FÖR TILLSTÅNDS- ANSÖKAN OCH ANGIVANDE AV BERÄKNAD HANDLÄGGNINGSTID

Ett tillståndsärende hade anhängiggjorts vid magistraten i april 2016 och hade varit oavgjort ännu i det skede när magistraten gav sin utredning till JO i oktober samma år. Orsaken till detta var inte detaljerna i det planerade arvskiftet utan att ma-

gistraten hade ansett det vara förenligt med huvudmannens intresse att först utreda intressebevakarens arbete innan tillstånd till arvskifte kunde beviljas. Senare hade intressebevakaren begärt befrielse från sin uppgift och förordnande av en ny intressebevakare hade anhängiggjorts vid tingsrätten. Tillståndsansökan kunde emellertid ha avgjorts redan tidigare.

JO saknade rättsliga grunder för att ingripa i att magistraten hade kopplat avgörandet av tillståndsärendet till övrig granskning av intressebevakarens arbete. Även om handläggningen av ärendet hade tagit mycket lång tid, hade JO, med beaktande av alla de omständigheter som hade påverkat handläggningstiden, ingen anledning att anse att dröjsmålet hade varit oskäligt. JO betonade ändå att handläggningstiden för tillståndsärenden är av betydelse även för andra parter i rätts handlingen än för huvudmannen, varför även deras rättsskydd bör beaktas vid handläggningen av tillståndsärenden.

Angående en uppskattning av handläggningstiden, som en part ska ges enligt förvaltningslagen, konstaterade JO följande. Ett tillståndsbeslut påverkar inte parterna i en tillståndspliktig rätts handling direkt, utan dess rättsverkan är snarast indirekt. Det ger ändå inte den partsställning som avses i förvaltningslagen. Fastställandet av partsställning har betydelse även i fråga om en persons rätt att få uppgifter, eftersom en parts rätt att få uppgifter enligt offentlighetslagen i princip gäller även sekretessbelagda uppgifter. Sekretess är inte alltid ett hinder för att ange den förväntade handläggningstiden, även om en persons partsställning inte är klar. Det är ändå inte uteslutet.

JO hade inga rättsliga grunder för att ingripa i magistratens förfarande, då den klagande, som utgjorde part i en tillståndspliktig rätts handling, inte hade fått den uppskattning av handläggningstiden för tillståndsärendet som en part ska ges enligt förvaltningslagen.

Å andra sidan innebär den allmänna rådgivningsskyldigheten enligt förvaltningslagen skyldighet att besvara förfrågningar om ärenden och handläggning av ärenden, och denna skyldighet är inte begränsad till att gälla endast parter. Således hade magistraten en skyldighet – med beaktande av sekretessen – att besvara den klagandes

förfrågan om handläggningen av tillståndsansökan. Tjänstemannen vid magistraten hade strävat efter att besvara förfrågan per telefon. Eftersom besvarande av förfrågningar lämnar utrymme för myndighetens prövning, hade JO inte heller i det avseendet någon grund för att ingripa i magistratens förfarande (3717/2016*).

UTREDNING AV BEHOVET AV INTRESSEBEVAKNING

Utredningen av den klagandes behov av intressebevakning hade anhängiggjorts vid magistraten på basis av anmälan. Magistraten hade sänt en begäran om läkarutlåtande till hälsovårdscentralen. När magistraten fick läkarutlåtandet hade inga vidare åtgärder vidtagits. Enligt den klagande borde hen ha hörts innan begäran om läkarutlåtande skickades.

JO konstaterade att magistraten i ärenden som anhängiggörs på basis av anmälan inte avgör om en person behöver intressebevakning eller inte. Man kunde ändå på goda grunder utgå ifrån att magistraten även vid handläggningen av en anmälan bereder parten tillfälle att bli hörd, åtminstone innan ansökan inlämnas till tingsrätten. Det är ändå magistraten som får överväga i vilket skede den anser att skyldigheten att höra parten konkretiseras. I vissa fall kan ärendet redan utgående från anmälan vara så brådskande att man allvarligt måste överväga att göra ett undantag från skyldigheten att bereda parten tillfälle att bli hörd.

Nu hade läkarutlåtandet begärts rutinmässigt direkt i början av handläggningen, medan hörandet av den person som anmälan gällde hade blivit ett sekundärt sätt att utreda ärendet. Det återspeglades i att det i brevet till den klagande hade angetts att hen eventuellt skulle höras, men först efter att magistraten hade fått läkarutlåtandet.

Å andra sidan konstaterade JO att eftersom handläggningen av ett intressebevakningsärende kräver medicinsk expertkunskap, kan anskaffningen av ett läkarutlåtande även anses vara ett slags förutredning som används för att bedöma om det behövs någon vidare handläggning av ärendet – inklusive hörande av parten.

Enligt JO kan man inte framlägga någon generell princip om att magistraten i alla situationer först måste bereda den part som anmälan gäller tillfälle att bli hörd innan ett läkarutlåtande begärs, eller tvärtom att det enda rätta sättet att handlägga ett ärende skulle vara att sända en begäran om läkarutlåtande innan parten bereds tillfälle att bli hörd.

Valet av förfarande beror på omständigheterna i varje enskilt fall, och innehållet i anmälan har stor betydelse. Ju oklarare anmälan är, desto viktigare blir det – om inte ärendet direkt lämnas därhän – att höra både den som anmälan gäller och den som har lämnat in anmälan i ett så tidigt skede som möjligt för att undvika onödigt ingripande i partens integritetsskydd.

Magistraten hade inte alls berett den klagande tillfälle att bli hörd, eftersom ärendet hade lämnats därhän direkt när läkarutlåtandet hade inkommit. Å andra sidan innehöll anmälan också en hel del saker som ett förordnande av en intressebevakare inte över huvudtaget eller knappast alls skulle ha avhjälpt. Det kunde enligt JO ha talat för att den person som anmälan gällde borde ha beretts tillfälle att bli hörd genast i början istället för att skicka en begäran om läkarutlåtande. Å andra sidan kan man endast spekulera om huruvida ett läkarutlåtande skulle ha begärts ändå, även om parten hade hörts först. JO ansåg att magistraten inte hade försummat sin skyldighet att höra parten.

JO hade därmed inte heller anledning att ingripa i det att magistraten över huvudtaget hade börjat utreda behovet av intressebevakning. Den klagande hade ansett att anmälan var ogrundad. Även om fallet gällde samma magistrat som JO hade gett en anmärkning (3746/2015*) 2016 om utredning av behovet av intressebevakning på alltför lösa grunder, var omständigheterna i de två fallen ändå klart olika (683/4/16*).

Även ärendet 3267/2016* gällde utredning av behovet av intressebevakning. JO ansåg även i detta fall att magistraten hade hållit sig inom sin prövningsrätt när den började utreda ärendet på basis av anmälan.

KAN EN HUVUDMANS KONTAKT TILL INTRESSEBEVAKNINGSBYRÅN BEGRÄNSAS?

En huvudman fick ringa intressebevakningsbyrån endast på måndagar. Enligt intressebevakningsbyrån hade huvudmannens talrika dagliga samtal gällt antingen sådant som huvudmannen redan hade informerats om eller sådant som knappt alls berörde de frågor som intressebevakaren ansvarade för. Samtalen hade inneburit en stor belastning för intressebevakningsbyrån och hade förts i osaklig ton. Därför hade huvudmannen informerats om en tillfällig samtalsbegränsning, som ändå skulle upphöra när hen kunde uppföra sig sakligt.

JO konstaterade att grundlagen och förvaltningslagen föreskriver att alla människor respektive kunder ska behandlas jämlikt. På grund av dessa krav ska myndigheter sträva efter att fördela även sina resurser för kundbetjäning jämlikt så att inte vissa kunder allmänt betjänas mer än andra eller så att inte en mer generös betjäning av vissa kunder sker på bekostnad av betjäningen av andra kunder.

Enligt lagen om förmyndarverksamhet ska intressebevakaren på huvudmannens begäran upplysa denna om sina åtgärder vid intressebevakningen. I lagen om förmyndarverksamhet föreskrivs emellertid inte särskilt i vilken omfattning intressebevakaren ska vara tillgänglig för sin huvudman. Det kan ändå anses höra till god intressebevakningssed att möjligheten att kontakta intressebevakaren inte begränsas utan godtagbara skäl.

I förvaltningslagen, som ska iakttas som en allmän lag, föreskrivs på ett allmänt plan vad serviceprincipen för god förvaltning och kravet på adekvat service innebär för myndigheterna. Dit hör inte bara att den som vänder sig till förvaltningen ska få behörig service, utan även att myndigheten ska kunna sköta sin uppgift med gott resultat.

Enligt JO fanns det inga skäl att misstänka att huvudmannen inte hade möjlighet att få information av intressebevakaren uttryckligen i fråga om skötseln av ärenden som anknöt till intressebevakningen på det sätt som lagen om förmyndarverksamhet och god intressebevakningssed förutsätter. Det fanns inte heller skäl att misstänka att

huvudmannen inte hade möjlighet att kontakta intressebevakningsbyrån i enlighet med serviceprincipen för god förvaltning, med beaktande av att denna princip ska gälla jämlikt även för intressebevakningsbyråns övriga klienter och att intressebevakningsbyrån ska kunna sköta sin uppgift med gott resultat. Klagomålet föranledde inga åtgärder från JO:s sida (5345/2017).

ÖVRIGA AVGÖRANDE

En huvudman hade inte informerats om att hen hade fått en ny intressebevakare, när en ny person hade utsetts till tjänsten som allmän intressebevakare. JO har i sin avgörandepraxis ansett att det hör till god intressebevakningssed att meddela huvudmännen när en ny person utses till tjänsten som allmän intressebevakare, trots att det i en situation där tjänsteinnehavaren byts ut ofta och huvudmännen är många kan innebära ett visst extra arbete varje gång.

Intressebevakning handlar om att sköta huvudmannens ärenden som en offentlig tjänst, och en central grundprincip för intressebevakningen är att ärendena ska skötas i samarbete med huvudmannen. Därför har JO ansett det vara viktigt att huvudmannen vet vem det är som sköter hans ärenden. Det får inte vara beroende av huvudmannens egen aktivitet. Då intressebevakningsbyrån redan själv hade konstaterat att den bör förbättra sin information i dylika situationer, föranledde ärendet inga åtgärder av JO (1491/2016).

JO bedömde praxisen för utbetalning av dispositionsmedel, när huvudmannen fick sina dispositionsmedel den tredje dagen i månaden istället för den första. JO konstaterade att behandlingen av ärenden hos en myndighet om möjligt ska ordnas så att den som vänder sig till förvaltningen får behörig service och att myndigheten kan sköta sin uppgift med gott resultat. I fråga om tidtabellen för utbetalning finns det utrymme för intressebevakarens prövning. Utbetalningen ska ändå om möjligt ordnas så att dispositionsmedlen tillhandahålls alla huvudmän så effektivt som möjligt, dock med beaktande av huvudmännens eventuella individuella behov. I ärendet framkom inget lagstridigt förfarande eller försummelse av skyldigheter (3527/2016).

4.15 Socialförsäkring

Socialförsäkringen utgör en del av utkomstskyddssystemet och omfattar det lagstadgade skyddet i samband med arbetslöshet, sjukdom och arbetsoförmåga, under ålderdomen samt vid barnafödelse och förlust av en försörjare.

Ärendena inom detta sakområde avgjordes av BJO *Jussi Pajuoja* och från och med den 1 oktober 2017 av BJO *Pasi Pölönen*. JO *Petri Jääskeläinen* avgjorde de ärenden som gällde rättigheterna för personer med funktionsnedsättning (avsnitt 3.3). Huvudföredragande var referendarierådet *Juha Niemelä*.

4.15.1 VERKSAMHETSMILJÖN

Under berättelseåret diskuterades FPA ofta i offentligheten, och särskilt det faktum att FPA övertog beviljandet och utbetalningen av det grundläggande utkomststödets. Problemen i verkställandet av det grundläggande utkomststödet återspeglades också i de skrivelser som skickades till JO. Den del av FPA:s verksamhet refereras i avsnittet om socialvården (4.10).

Den arbetsgrupp som utrett en ändring av familjepensionssystemet lade fram ändringsmodeller där förmånerna i högre grad än tidigare skulle rikta sig till barn och barnfamiljer. Arbetsgruppen föreslog bl.a. att slutåldern för barnpensionen borde höjas och att efterlevandepension borde utbetalas även till sambor, om familjen har minderåriga barn. Det har även lagts fram ett alternativ där efterlevandepension betalas på viss tid.

Besvärnämnden för social trygghet och besvärnämnden för utkomstskyddsärenden slogs samman och den nya besvärnämnden för social trygghet inledde sitt arbete vid ingången av 2018. Målet med sammanslagningen är att effektivisera nämndernas arbete och slopa överlappande administrativa funktioner.

I Europeiska kommissionens projekt för digitalisering av den sociala tryggheten inleddes i juli en tvåårig övergångsperiod inom vilken EU:s medlemsstater ska övergå till elektroniskt informationsutbyte. Ändringen gäller cirka 15 000 europeiska inrättningar inom social trygghet. Elektroniskt informationsutbyte gör det snabbare och lättare att behandla förmånsärenden mellan olika länder och underlättar bekämpningen av bedrägerier och misstag.

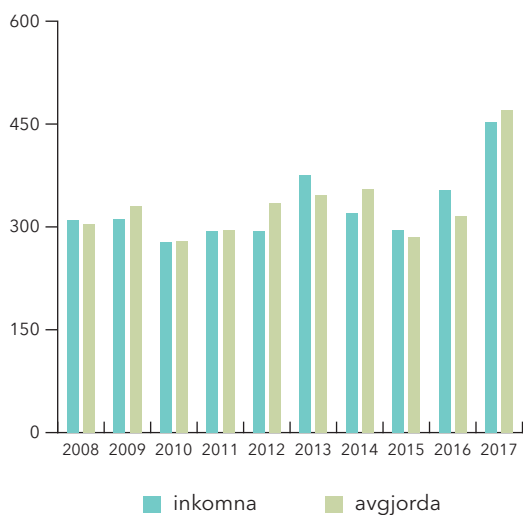
4.15.2 ANTALET KLAGOMÅL OCH ÅTGÄRDSPROCENT

Inom detta sakområde inkom 453 klagomål (föregående år 353) och 471 (316) avgjordes. Därutöver avgjordes tre egna initiativ. Särskilt antalet klagomål om FPA ökade märkbart. FPA var föremål för cirka 350 av klagomålen inom detta sakområde. Klagomål inlämnades också om de övriga försäkringsanstalterna och om de besvärnivåerna i fråga om social trygghet. De klagande var missnöjda på grund av dröjsmål i behandlingen av ärenden, bristfällig rådgivning och kundbetjäning samt slarv i behandlingen av ärenden.

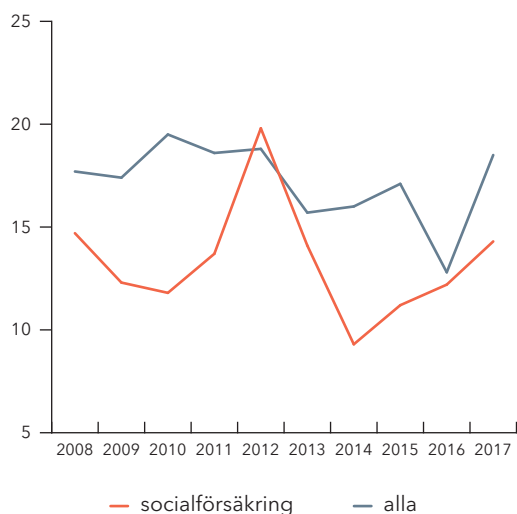
I 14,4 % (68 stycken) av avgörandena fanns det skäl att kritisera en myndighets förfarande eller uppmärksamma myndigheten på något annat missförhållande.

4.15.3 INSPEKTIONER

BJO företog inspektioner till FPA med anledning av frågor som gällde utkomststödet (se avsnitt 4.10). I slutet av året besökte sakområdets föredragande därtill FPA:s Västra försäkringsdistrikt och kundbetjäningssenheter och bekantade sig samtidigt



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2008–2017



Åtgärdsprocent under åren 2008–2017

med verksamheten och lokalerna på kontoren i köpcentret Skanssi och i Åbo. Under besöket diskuterades kundbetjäningen i olika servicekanaler och dessas särdrag samt förmånshandläggningens volymer och handläggningstider.

4.15.4 AVGÖRANDE

DRÖJSMÅL I HANDLÄGGNINGEN

På grund av anhopningen av utkomststödsärenden hos FPA uppstod dröjsmål också i handläggningen av andra förmåner. Över hälften av åtgärdsavgörandena inom detta sakområde gällde dröjsmål i handläggningen av en ansökan till FPA. Mest dröjsmål förekom det i ärenden som gällde sjukdagpenning och ansökan om fortsatt rehabiliteringsstöd.

I fråga om dessa förmåner finns ingen lagstadgad handläggningstid. FPA fastställer årligen eftersträlvade handläggningstider för alla förmåner. För sjukdagpenningen var den tre veckor och för ansökningar om fortsatt rehabiliteringsstöd sju veckor. Det är frågan om ett medeltal, vilket innebär att en del ansökningar handläggs snabbara, en del långsammare.

Om ingen uttrycklig längsta handläggningstid har fastställts i förmånslagarna bedöms dröjsmålet utifrån bestämmelserna i grundlagen och förvaltningslagen. Därtill beaktas myndighetens genomsnittliga handläggningstid för de aktuella förmånerna, och handläggningstiden för det aktuella ärendet jämförs med den genomsnittliga handläggningstiden inom sakområdet.

Under 2017 hade FPA svårt att avgöra ansökningar om sjukdagpenning inom den eftersträlvade handläggningstiden på 21 dagar. Ärendena hopade sig, vilket delvis berodde på att en del handläggare arbetade med ärenden som gällde det grundläggande utkomststödet. I flera av fallen hade ansökan tagits upp till handläggning första gången först då tidsfristen på 21 dagar redan hade löpt ut eller nästan hade löpt ut. BJO underströk i sina avgöranden (t.ex. 5166/2017) att ansökan bör tas upp till första handläggning tidigare.

Även dröjsmålen i handläggningen av ansökningar om fortsatt rehabiliteringsstöd berodde delvis på att FPA i februari hade överfört personal från Handläggningssentret för sjukpensionsärenden till handläggning av utkomststödsärenden. Det är viktigt att ansökningar om fortsatt rehabiliteringsstöd behandlas utan dröjsmål, eftersom ett avbrott kan äventyra den direkta utkomsten.

BJO avgjorde bl.a. ett fall där en handläggningstid på 12 veckor hade lett till en över sex månader lång paus i utbetalningen av rehabiliteringsstöd (1770/2017*) och ett fall där en handläggningstid på 20 veckor hade tvingat den sökande att ansöka om utkomststöd (2346/2017*).

I slutet av 2016 inledde BJO en utredning om dröjsmålen i handläggningen av pensionsansökningar vid Ömsesidiga Pensionsförsäkringsbolaget Ilmarinen. Enligt utredningarna hade bolaget tagit i bruk ett nytt handläggningssystem för pensioner 2015. Sådana ändringar fördröjer ofta handläggningen under övergångsskedet. Så gick det även hos Ilmarinen. Handläggningen av pensioner fördröjdes även av de systemändringar som föranleddes av pensionsreformen som trädde i kraft vid ingången av 2017.

Ändringarna fördröjde handläggningen av ansökningar, även om bolaget hade anställt mer personal redan innan systemet togs i bruk och personalen arbetade övertid. Den genomsnittliga handläggningstiden under 2016 var högre än i branschen i genomsnitt. Bolaget lyckades ändå försnäba handläggningen från och med augusti 2016. Det hade också informerat sina kunder och försökt undvika avbrott i utkomsten. Under våren 2017 hade bolaget klarat av anhopningen av ansökningar (3619/2016).

KUNDBETJÄNINGS- OCH RÅDGIVNINGSSITUATIONER

Kundbetjäningen sker numera allt mer på webben eller per telefon. Trots det inlämnas det fortfarande också klagomål om situationer där ärenden uträttats på ett kontor och om myndigheters kundbetjäning.

En kund hos FPA ansåg att FPA utan anledning hade betjänat en annan kund före hen. FPA:s

servicechef hade sett övervakningskamerans inspelning och meddelat att det inte fanns några bevis på diskriminerande bemötande. FPA hade vägrat visa inspelningen för kunden, eftersom FPA ansåg att inspelningen inte omfattades av offentlighetslagen.

BJO ansåg att FPA borde ha frågat kunden om hen ville ha ett skriftligt överklagbart beslut om tillgången till inspelningen. Dessutom borde FPA ha sparat inspelningen genast när kunden hade krävt att få se den, och inte förstört den såsom nu hade gjorts (707/4/16).

BJO dryftade yttrandefriheten och skyddet för privatlivet i en situation där en kund hade filmat med en GoPro-kamera i FPA:s kundbetjäningsslokaler tills hen hade ombetts sluta filma med tanke på de övriga kundernas skydd för privatlivet. BJO ansåg att FPA hade handlat inom sin prövningsrätt, men konstaterade ändå det hade varit bäst att hänvisa kunden till ett rum där hen skulle ha fått filma när hen uträttade sina egna ärenden med tjänstemannen (1577/2016*).

FPA hade betalat in en direktersättning för sjukvård på 1 100 euro på fel konto, eftersom den som handlade ansökan inte hade lagt märke till ett meddelande om nytt kontonummer. FPA meddelade den sökande att ersättningen skulle betalas ur först när den part som fått den felaktiga betalningen hade returnerat pengarna. Till följd av klagomålet meddelade FPA att pengarna borde ha inbetalats på det angivna kontot utan dröjsmål och hade korrigerat saken. BJO uppmärksammade FPA på noggrannhet vid utbetalningen av ersättningar och på adekvat rådgivning (2662/2016).

BEDÖMNING AV MEDICINSK UTREDNING PÅ FÖRSÄKRINGSANSTALT

BJO betonade sakkunnigläkarnas roll när försäkringsbolagen avgör ersättningsärenden enligt lagen om olycksfall i arbetet och om yrkessjukdomar. Han ansåg att bedömningen av medicinska utredningar som skickats till försäkringsanstalten i alla skeden ska skötas av sakkunnigläkare, även när ett besvär är anhängigt. Bedömningen ska inte till någon del överföras till anstaltens förmåns-handläggare (352/2017*).

4.16

Arbetskraft och utkomstskydd för arbetslösa

Till detta sakområde hör arbetsförvaltningen, utkomstskyddet för arbetslösa och arbetarskyddet samt frågor som gäller civiltjänst. Utkomstskyddet för arbetslösa hänför sig till den grundläggande försörjningen som avses i 19 § i grundlagen. Det är således fråga om tillgodoseende av en lagstadgad grundläggande rättighet. Utkomstskyddet för arbetslösa utgör också en del av socialförsäkrings-systemet som behandlas s. 278.

Ärendena inom detta sakområde avgjordes av BJO *Jussi Pajuoja* och från och med den 1 oktober 2017 av BJO *Pasi Pölönen*. Ärenden föredrogs av referendarierådet *Juha Niemelä* (huvudföredragande) samt äldre JO-sekreterare *Päivi Pihlajisto* och *Kari Muukkonen*.

4.16.1 VERKSAMHETSMILJÖN

Antalet arbetslösa arbetssökande som var registrerade vid arbets- och näringsbyråerna sjönk under berättelseåret och var i december 295 500, d.v.s. 62 600 färre än ett år tidigare. Enligt Statistikcentralen uppgick arbetslöshetsgraden i december till 8,4 %.

Inom arbetsförvaltningen förbereder man sig för landskapsreformen som överför ansvaret för att anordna arbetskrafts- och företagstjänster till landskapen. I arbets- och näringsministeriets (ANM) tvååriga försök arbetar alla centrala aktörer inom försökslandskapen med att ta fram en modell som utvecklar sysselsättningen, företagandet och företagsverksamheten. Dessutom strävar de efter att göra arbetskrafts- och företagstjänsterna mer kundorienterade.

Införandet av periodiska intervjuer för arbetslösa var tredje månad diskuterades livligt under berättelseåret. Det kortare intervjuintervallet togs i

bruk i början av året och hade då använts med 18 % av de arbetslösa innan arbetslösheten hade pågått över tre månader.

ANM meddelade i oktober att situationen hade förbättrats betydligt på ett halvt år trots det stora antalet intervjuer. I början av september hade 53 % av de arbetslösa deltagit i periodiska intervjuer. Också kunderna hos arbets- och näringsbyrån har tyckt att intervjuerna är till nytta. Under berättelseåret inlämnades knappt några klagomål om de periodiska intervjuerna, trots att JO hade förväntat sig det.

I slutet av året besökte sakområdets föredragande Egentliga Finlands arbets- och näringsbyrå för att diskutera bl.a. de periodiska intervjuerna, och hade också möjlighet att observera några intervjuer.

Arbetslösheten bland invandrare har i flera års tid varit cirka 2,5-faldig jämfört med den infödda befolkningen och det har tagit betydligt längre tid för invandrarna att komma in på arbetsmarknaden. På hösten inledde ANM ett försök för att sysselsätta invandrare snabbare genom att flytta integrationsutbildningen till arbetsplatserna och skraddarsy den enligt arbetsplatsens behov. I försöket deltar företag i branscher där det är svårt att hitta arbetskraft, till exempel industrin, byggnadsbranschen, handeln och servicebranschen. Europeiska investeringsfonden investerar 10 miljoner euro i försöket, vars mål är att sysselsätta 2 500 invandrare på tre år.

I slutet av berättelseåret beslutades om en s.k. aktiveringsmodell inom utkomstskyddet för arbetslösa som trädde i kraft den 1 januari 2018. Den omdiskuterade reformen minskade antalet självriskdagar i början av arbetslösheten till fem. Självriskandelen läggs till under arbetslöshetsperioden när arbetslösheten pågår över 65 utbetalningsdagar för arbetslöshetsförmån. I modellen kontrolleras den arbetssökandes aktivitet i perioder på 65 utbetalningsdagar.

Om aktiviteten är tillräckligt, utbetalas förmånen liksom tidigare. Om aktiviteten inte är tillräcklig, sänks arbetslöshetsförmånen med 4,65 % under den följande perioden på 65 utbetalningsdagar. Syftet med modellen är att uppmuntra arbetslösa att ta emot även korta vikariat eller tidsbegränsade jobb och på så sätt förebygga långtidsarbetslöshet och höja sysselsättningsgraden.

4.16.2 ANTALET KLAGOMÅL OCH ÅTGÄRDSPROCENT

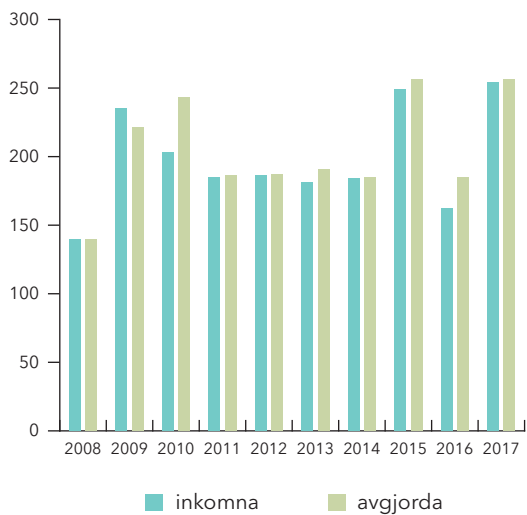
Under år 2017 anhängiggjordes 254 klagomål och 256 klagomål avgjordes som berörde detta sakområde. Merparten av klagomålen gällde arbets- och näringsbyråernas förfaranden eller avgöranden. Klagomålen gällde oftast tiden för handläggning av ärenden, rådgivningen och vägledningen samt noggrann handläggning av ärenden. Bl.a. framgick det av klagomålen att tidsfristen på 30 dagar för att ge ett arbetskraftspolitiskt utlåtande hade överskridits. Totalt 21,1 % (54) av avgörandena föranledde åtgärder av BJO.

4.16.3 INSPEKTIONER OCH UTLÅTANDE

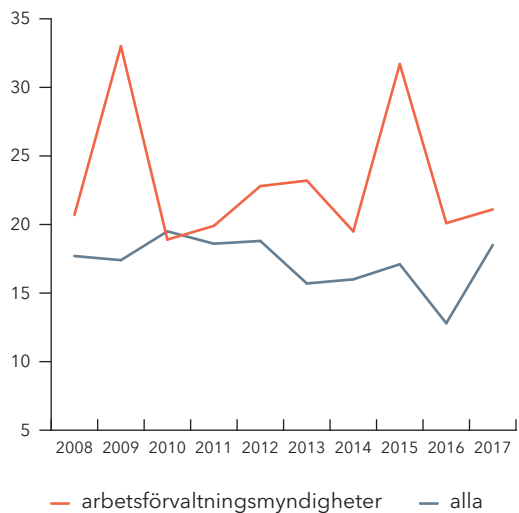
BJO besökte UF-centret (närings-, trafik- och miljöcentralernas samt arbets- och näringsbyråernas utvecklings- och förvaltningscenter) och bekantade sig med dess verksamhet inom arbetskraftstjänster och utkomstskydd för arbetslösa.

I slutet av året besökte sakområdets föredragande Egentliga Finlands arbets- och näringsbyrå och Åbo stads egen arbetskraftsbyrå (Työpiste). På agendan stod särskilt byråns serviceprocess för privatkunder (intervjuer med arbetssökande och uppgörande av sysselsättningsplaner) samt samarbetet mellan byrån och kommunerna i sysselsättningsförsöket.

BJO gav ANM ett utlåtande (3216/2017) om utkastet till regeringens proposition med förslag till lag om rekryterings- och kompetenstjänster och till



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2008–2017



Åtgärdsprocent under åren 2008–2017

vissa lagar som har samband med den. Propositionen sammanhänger med landskapsreformen och propositionerna om regionutveckling och tillväxttjänster.

BJO kritiserade bl.a. att utkastet saknade ett avsnitt om förhållandet till grundlagen och lagstiftningsordningen, även om det innehöll betydande ändringar av myndigheternas uppgifter och därmed av kundernas tjänster. Han önskade också en tydligare beskrivning av landskapets och övriga aktörers ansvar och kundernas rättigheter. I fråga om verkställande av utkomstskyddet för arbetslösa och omprövning av det var utkastet halvfärdigt och gav inga svar på många frågor som är viktiga för kunderna.

4.16.4 AVGÖRANDE

STADEN FÖRSUMMADE SYSSELSÄTTNINGSSKYLDIGHETEN

Helsingfors stad ordnade möjlighet till arbete för den klagande, som omfattades av stadens sysselsättningsskyldighet, med fem månaders fördröjning, trots att staden borde ha ordnat möjlighet till arbete omedelbart när den inkomstrelaterade dagpenningen upphörde.

BJO betonade att kommunen bör söka ett lämpligt arbete direkt när den får meddelande om en person som omfattas av sysselsättningsskyldigheten. Arbetsförvaltningen är skyldig att informera kommunen minst två veckor innan rätten till dagpenning upphör. Staden hävdade inte ens i sin utredning att den hade kontaktat den klagande när den fick anmälan, utan den första kontakten skedde på den klagandes initiativ.

BJO delgav staden sin uppfattning om att förfarandet var lagstridigt. Därtill uppmanade han staden att behandla ärendet som en framställning om gottgörelse (576/4/16*).

Helsingfors stad betalade den klagande 5 200 euro jämte dröjsmålsränta i skadestånd för att den inte hade fullgjort sin sysselsättningsskyldighet i tid.

AVBRYTANDE AV INTEGRATIONSUTBILDNING

Vuxeninstitutet överskred sina befogenheter i två avseenden. Först gav det den klagande, som deltog i integrationsutbildning som ordnades i form av arbetskraftsutbildning, en varning med hänvisning till lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice, vilket institutet inte hade befogenhet att göra. Senare beslutade institutet att avbryta utbildningen, även om det är arbets- och näringsbyrån som har den befogenheten.

Även arbets- och näringsbyrån hade agerat felaktigt, när den hade försummat att övervaka genomförandet av utbildningen, d.v.s. när den inte hade vidtagit åtgärder när den fick kännedom om att institutet hade avbrutit utbildningen utan befogenhet att göra det.

BJO konstaterade att beslutet om avbrytande i praktiken innebär att den studerande blivit avstängd från utbildningen. Med tanke på de studerandes rättsskydd är det ytterst viktigt att anvisningarna om avbrytande av utbildning är tillräckligt tydliga (4842/2017*).

AVBRYTANDE AV ARBETSKRAFTSUTBILDNING PÅ GRUND AV MODERSKAPSLEDIGHET

Arbets- och näringsbyrån hade inte förfarit lagstridigt när den hade avslutat utbildningen för den klagande, som hade antagits till arbetskraftsutbildning, då den klagande hade meddelat att hon skulle avbryta utbildningen för att hon skulle föda barn.

BJO ansåg att lagen och anvisningarna uttryckligen gäller situationer där myndigheten beslutar att avbryta en persons utbildning och ger personen tillfälle att bli hörd om detta. Den klagande fick inget skriftligt beslut om avbrytandet, eftersom hon själv meddelade att hon kommer att avbryta utbildningen på grund av moderskapsledighet.

BJO ansåg det ändå befogat att arbets- och näringsbyråerna fattar ett skriftligt beslut i alla de fall där en studerande förlorar sin studierätt – vilket avbrytande av arbetskraftsutbildning kan

jämföras med. BJO bad ANM överväga om lagen eller anvisningarna bör förtydligas i detta avseende (2155/2017).

ANM meddelade att anvisningarna förtydligas så att lagens bestämmelse om avbrytande ska tillämpas även om personen inleder moderskaps- eller föräldraledighet eller blir sjukskriven. I fortsättningen ska arbets- och näringsbyrån även i dessa situationer fatta ett beslut om avbrytande av studierna och ge den studerande tillfälle att bli hörd.

FACEBOOK-INLÄGG AV TJÄNSTEMAN PÅ ARBETS- OCH NÄRINGSBYRÅN

Ett inlägg som en tjänsteman på arbets- och näringsbyrån gjorde på sin privata Facebook-sida gav en bild av att hen hade fördomar om sina klienter. BJO uppmärksammade tjänstemannen på att hen framöver bör vara särskilt noggrann med sina inlägg i sociala medier – både i fråga om arbetsuppgifter och som privatperson.

Tjänstemannen hade publicerat en länk på sin Facebook-sida till artikeln ”Onko tässä järkeä? Työttömät kertovat: Näin saan samat tulot tekemättä mitään” (”Är det här klokt? Arbetslösa berättar hur de får samma inkomst utan att göra något”) och kommenterat nyheten så här: ”Grrr. Så är det ju. Jag undrar varför jag arbetar egentligen. Jag tror jag stannar hemma och ’antar’ att andra står för mina kostnader. Jag för mina räkningar till socialen.” (1777/2017).

4.17

Allmänna kommunärenden

Till detta sakområde hör närmast ärenden som gäller kommunernas och samkommunernas allmänna förvaltning samt kommunalt beslutsfattande och förvaltningsförfarande. Till sakområdet hänförs också ärenden som gäller valet av hyresgäster till sådana hyresbostäder för vilka stöd beviljats enligt arava- eller räntestödslagen samt ärenden som gäller den kommunala parkeringsövervakningen.

Dessutom ingår ärenden som gäller kommunala arbetsavtals- eller tjänsteförhållanden samt klagomål som gäller valförrättningar och de kommunala valmyndigheternas förfaranden. Däremot hänförs klagomål som gäller kommunala social-, hälsovårds-, undervisnings- och miljömyndigheters verksamhet till det sakområde som berör sektorn i fråga. Gränsdragningen är emellertid flexibel.

Ärendena inom detta sakområde avgjordes av BJO *Maija Sakslin*. Huvudföredragande för dessa ärenden var referendarierådet *Ulla-Maija Lindström*.

4.17.1 KOMMUNALFÖRVALTNINGENS GRUNDER

Den kommunala självstyrelsen som garanteras i grundlagen innebär att kommuninvånarna själva har rätt att besluta om förvaltningen och ekonomin i sin kommun. Principen om självstyrelse för kommunens invånare innebär att kommunen själv ska kunna fatta beslut om vilka uppgifter den med stöd av sin självstyrelse åtar sig att sköta och att uppgifter annars kan anförtros kommunen endast med stöd av lag. Kommunalförvaltningen utgör en del av den offentliga maktutövningen, som är bunden av grundlagens bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna.

I kommunallagen finns grundläggande bestämmelser om kommunalförvaltningens allmänna organisation. Den nya kommunallagen (410/2015) trädde ikraft också för de bestämmelser som gäller organ och ledning, invånarnas rätt till inflytande, förtroendevalda, besluts- och förvaltningsförfarandet samt begäran om omprövning och kommunalbesvär från ingången av mandattiden för det fullmäktige som valdes 2017, den 1 juni 2017.

I lagen om kommunala tjänsteinnehavare finns heltäckande 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 aktieföretag som kommunerna grundat, ibland tillsammans med andra sammanslutningar. Samarbete kan även bedrivas på grund av avtal om köptjänster och servicesedlar.

Kommunernas omfattande uppgiftsområde sköts vid flera olika ministerier. Finansministeriet (FM) följer allmänt kommunernas verksamhet och ekonomi samt ser till att den kommunala självstyrelsen beaktas vid beredningen av lagstiftning som gäller kommunerna. FM svarar även för utvecklandet av lagstiftningen som berör kommunerna och kommunalförvaltningen, för de uppgifter som hör samman med redovisning och analys av kommunernas ekonomi samt för samarbetet mellan staten och kommunerna. Ministeriet svarar också för de skattefrågor som berör kommunerna.

I kapitel 12 a i kommunallagen finns bestämmelser om utredningsförfarandet i fråga om kom-muner som har exceptionella svårigheter inom förvaltningen och om förutsättningarna för inledandet av förfarandet. FM hörde i enlighet med kommunallagen Kittilä kommun om inledandet av utredningsförfarandet och tillsättandet av en utredningsgrupp. FM ansåg att Kittilä kommuns förvaltning och verksamhet för tillfället drabbats av exceptionella svårigheter, som kommunen inte klarat av med egna åtgärder.

FM utnämnde en utredningsgrupp, vars medlemmar är oavhängiga av såväl Kittilä kommun som FM. Utredningsgruppen inledde sitt arbete den 1 januari 2018 och arbetet avslutas efter att utredningen blivit färdig, dock senast den 28 februari 2018.

JO gav ett utlåtande om utkastet till regeringens proposition om genomförandet av landskapsreformen med förslag till lagstiftning om att inrätta ett nytt verk, Statens tillstånds- och tillsynsmyndighet. Enligt propositionsutkastet skulle Statens tillstånds- och tillsynsmyndighet inrättas, dit man skulle samla den största delen av de uppgifter som nu hör till regionförvaltningsverken, Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira) samt en del av de uppgifter som sköts av närings-, trafik- och miljöcentralerna, vilka föreslås bli nedlagda.

Enligt JO har praxisen vid regionförvaltningsverken och också vid närings-, trafik- och miljöcentralerna varierat i förhållande till huruvida bestämmelsen i 10 § 2 mom. i kommunallagen berättigar verket att undersöka klagomål som gäller

kommunernas särskilda kompetensområde, till och med i sådana situationer där det inte finns bestämmelser om att verket har tillsynsuppgifter för det aktuella verksamhetsområdet.

Den här uppfattningen tycks man ha inom utbildningssektorn, där klagomål med stöd av nämnda bestämmelse i kommunlagen har lett till undersökningar. Den tolkning, enligt vilken tillsynsverket kan undersöka klagomål som inte gäller dess verksamhetsområden och som inte ingår i dess tillsynsuppgifter, är problematisk med tanke på den lagbundenhet som gäller förvaltningen enligt 2 § 3 mom. i grundlagen och också med tanke på verkets sakkunskap.

Sådana klagomål som inte hör till verksamhetsområdet för statens tillstånds- och tillsynsmyndighet skulle t.ex. vara klagomål som gäller lantbruksförvaltning på landskapsnivå, livsmedelsövervakning eller övervakning av djurens hälsa och välfärd. Enligt JO ska bestämmelserna som gäller verket preciseras så att det i lagen föreskrivs omfattande och entydigt om verkets behörighet att undersöka klagomål.

Enligt lagförslaget är verksamhetsområdena oberoende i behandlingen av arbetarskyddsförvaltningens ärenden och vissa miljöskyddsärenden och vattenärenden. Verksamhetsområdenas verksamhet ska ordnas så att oberoendet och opartiskheten i tillsynen i dessa uppgifter är tryggad. Verksamhetsområdena får inte tilldelas sådana andra uppgifter som kan äventyra utövandet av tillsynen över dessa uppgifter eller oberoendet vid fullgörandet av dessa uppgifter. Enligt JO borde man också inom social- och hälsovården överväga att trygga oberoendet inom verksamhetsområdet. Lagstiftningen borde således till dessa delar kompletteras.

Enligt propositionsutkastet kan verket när patient- och klientsäkerheten och andra omständigheter kräver det ställa uppgifterna inom social- och hälsovården i viktighets- och skyndsamhetsordning. Det handlar om ett verk, som enligt bestämmelserna ska trygga de grundläggande rättigheterna och rättssäkerheten på sina verksamhetsområden. Myndigheten har hand om uppgifter som särskilt bestäms inom social- och hälsovård, undervisnings- och kulturväsende, miljöuppgif-

ter och arbetarskyddsförvaltning. Trots detta finns det bland dessa verksamhetsområden bestämmelser om att ställa uppgifterna i viktighetsordning endast för verksamhetsområdet social- och hälsovård.

Enlig JO väcker denna möjlighet att ställa uppgifterna i viktighetsordning inom ett område frågan varför det inte finns samma bestämmelser för de andra verksamhetsområdena. Bestämmelsen skulle vara mera förståelig och jämlik om den gällde alla uppgiftsområden.

Slutligen konstaterar JO att den förslagna omorganiseringen av statens tillstånds-, styrnings- och tillsynsuppgifter innebär många positiva möjligheter, men särskilt i det skede när den genomförs också stora risker. Speciellt en omorganisering av tillsynen och styrningen av social- och hälsovården samtidigt med de reformer som gäller ordandet av social- och hälsovården samt valfriheten bildar enligt JO en så stor risk, att man borde noggrant överväga tidtabellen för genomförandet av reformen (2822/2017).

BJO gav utlåtandet Ålands självstyrelse i utveckling – Ålandskommitténs 2013 slutbetänkande. BJO anser att det rättsskydd som tryggas i grundlagen som grundläggande fri- och rättighet förutsätter att överklagbarheten av förvaltningsbeslut och rätten att överklaga dessa framgår entydigt och precis i lagstiftningen. Enligt förslaget konstateras även att det är viktigt att det inte förekommer otydligheter i rättelseyrkande.

BJO betonade att i alla situationer, även de i vilka bestämmelserna om ändringssökande grundar sig på rikslagstiftning, ska förvaltningsklienten kunna få information om de metoder för rättelseyrkande som hen kan tillgå. Enligt BJO:s uppfattning bör förslaget förtydligas angående detta.

Enligt BJO är bestämmelsen om fördelningen av lagstiftningsbehörighet central med avseende på Ålands självstyrelse. På grund av detta bör bestämmelsen vara entydig och heltäckande så att meningsskiljaktigheter mellan landskapet och riket gällande tolkningen undviks.

Motiveringarna för förslaget bör även vara heltäckande och tydliga så att avsikten och grunderna i förslaget är begripliga. Bestämmeletekniken enligt förslaget då enskilda rättsområden uppräknas

ger utrymme för tolkning och sålunda osäkerhet med avsikten med bestämmelserna. Detta framhäver kraven på att motiveringarna är precisa och heltäckande. BJO anser att det ännu finns anledning att utveckla sättet att utfärda och motivera bestämmelserna i kapitlet.

Slutligen konstaterade BJO att självstyrelselagen för Åland organiserar fördelningen mellan Åland och rikets behörighet och interna förhållande och denna avses att stiftas i den ordning som gäller stiftande av grundlag. Detta understryker kravet på entydighet vid formuleringen av bestämmelserna i självstyrelselagen (4022/2017).

4.17.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

En part som är missnöjd med en kommunal myndighets beslut har, liksom varje kommuninvånare, möjlighet att anföra kommunalbesvär över beslutet hos förvaltningsdomstolen. Besvären föregås i allmänhet av ett rättelseförfarande. Kommunalsbesvär kan anföras över laglighetsfrågor.

Principen om kommunal självstyrelse, tillgodeendet av kommuninvånarnas övervakningsmöjligheter och inskränkningen av de statliga myndigheternas tillsyn ger det kommunala besvärssystemet drag som i vissa avseenden avviker från förvaltningsbesvär. Till dessa särdrag hör den omfattande besvärsrätten, de inskränkta besvärsgrunderna samt besvärsmyndighetens begränsade prövnings- och beslutanderätt. Med stöd av speciallagar kan kommunala myndigheters beslut också överklagas genom förvaltningsbesvär.

Enligt kommunallagen ska kommunstyrelsen övervaka lagligheten av kommunfullmäktiges beslut. Enligt kommunallagen kan regionförvaltningsverket med anledning av klagomål undersöka om kommunen har iakttagit gällande lagar. JO:s laglighetskontroll utgör ett komplement till det rättsskydds- och tillsynssystem som tillämpas inom kommunalförvaltningen. Detta system grundar sig på kommunallagen och bärs upp av kommuninvånarna och de kommunala organen.

Under berättelseåret var antalet avgöranden av klagomål och egna initiativ 188 stycken, vilket var något flera än året innan. Antalet avgöranden som

lett till åtgärder, 29 stycken, var större än året innan och den procentuella andelen steg från 6,5 % till 16,3 %.

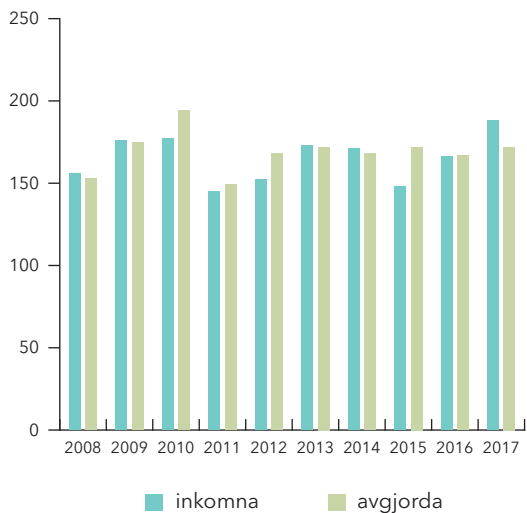
På order av JO gjorde två tjänstemän från JO:s kansli den 30 mars 2017 en oanmäld inspektion vid sju förhandsröstningsställen för kommunalvalet 2017. Syftet med inspektionerna var att utreda tillgängligheten vid förhandsröstningsställena samt att valhemligheten tryggades. Den ena av de personer som genomförde inspektionerna använder sig av rullstol.

Vid förhandsröstningsställena i Kyrkslätt, Nurmijärvi och Tusby lade man märke till brister i genomförandet av valhemligheten. För de röstande som använde rullstol eller andra rörelsehjälpmedel fanns inte något eget hinderfritt valbås, utan de erbjöds ett underlag att ha i famnen. JO hade i ett beslut delgivet år 2015 konstaterat att ett löstagbart skrivunderlag som placeras i den röstandes famn inte tillräckligt tryggar valhemligheten.

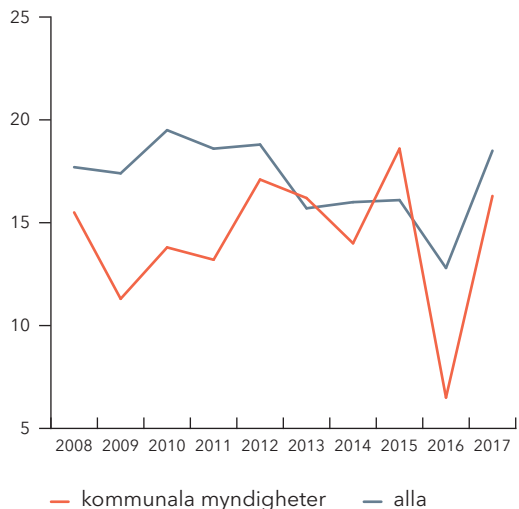
Vid Esbo, Vanda och Helsingfors förhandsröstningsställen hade man å andra sidan åtgärdat de brister i trygghandet av valhemligheten som noterats vid inspektionen år 2015. Vid röstningsställena fanns nu hinderfria valbåsar för röstande som använder rullstol, rollator eller andra rörelsehjälpmedel. Även röstningsstället i Kervo kommun hade ett hinderfritt valbås. Vid en del röstningsställen noterades brister i tillgängligheten, som orsakades gruset på gården, gårdens form och hinder för tillgängligheten orsakade av rampen samt av höga trösklar och tunga dörrar. Därtill var en del av röstningsställena små, trånga och ljudnivån hög.

JO beslöt att på eget initiativ utreda de brister i genomförandet av valhemligheten som man noterat i valarrangemangen vid Kyrkslätt, Nurmijärvi och Tusby kommun. JO noterade nöjt att enligt utredningarna från kommunerna hade man som en följd av iakttagelserna vid inspektionen redan inför röstningen på valdagen ordnat med s.k. rullstolsanpassade valbåsar, och man hade i övrigt också på röstningsområdena förberett sig på röstare som behövde specialarrangemang.

Därtill meddelade centralvalnämnderna att man när man fattar beslut om röstningsställen och i arrangemangen vid röstningsställena strävar



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2008–2017



Åtgärdsprocent under åren 2008–2017

efter att ta tillgängligheten och tryggheten av valhemligheten i beaktande. Därför föränledde inte ärendena till vidare åtgärder från JO:s sida, förutom det att JO påpekade de problem för hinderfrihet och tillgänglighet samt för att röstningen ska vara störningsfri, som de faktorer som noterats i granskningsprotokollet innebär (2439*, 2440* och 2441/2017*).

Vid röstningslokalen i Kolari gymnasium hade det i samband med valdagen för kommunalvalet den 9 april 2017 förekommit betydande brister i tillgängligheten. Det fanns inte heller något hinderfritt valbås i röstningslokalen. En person som använde sig av rullstol blev tvungen att rösta så att i dennes famn placerades ett löst skrivunderlag, som stöddes av valfunktionären.

Vid bedömningen av hur klandervärt förfarandet var beaktade JO att centralvalnämnden hade besökt röstningslokalen och konstaterat de brister som den klagande noterat och meddelat i sin utredning att de åtgärdats. Därtill meddelade centralvalnämnden att valbåsen ska förnyas och att man strävar efter att åtgärda brister i tillgängligheten före nästa val. JO delgav Kolari stadsstyrelse och centralvalnämnden sina uppfattningar om de allvarliga bristerna i tillgängligheten vid röstningsstället vid Kolari gymnasium (2622/2017*).

Enligt den klagande gick det fortsättningsvis att på Kuopio stads webbplats läsa nämndens protokoll från år 2013, som behandlade den klagandes omprövningsbegäran som gällde tjänstemannabeslut fattat av direktören för den grundläggande utbildningen. I det svar som meddelats den klagande hänvisades till rättsnormerna i den nya kommunallagen (410/2015), enligt vilka det i protokoll från organ som är tillgängliga i det allmänna datanätet publiceras endast personuppgifter som är nödvändiga med tanke på tillgången till information. De personuppgifter som ingår i protokollet ska avlägsnas från datanätet när tidsfristen för omprövningsbegäran eller besvärstiden löper ut.

Föredragande i klagomålet hade per telefon kontaktat stadens kommunikationsavdelning, där man meddelat att protokollet ska avlägsnas från webbplatsen så snabbt som möjligt. Därtill

gjorde staden en ny bedömning av hur beslutsprotokoll publiceras på webbsidorna och framför allt av hur lång tid protokollet finns utsatta på nätet. Senare granskade den föredragande i ärendet att punkten i protokollet inte längre fanns publicerat på stadens webbsidor. Med beaktande av att missförhållandet hade rättats till och rättsnormerna i den nya kommunallagen, som trädde i kraft den 1 juni 2017, föränledde ärendet inga vidare åtgärder från BJO:s sida (3919/2017*).

Enligt kommunallagen ska en initiativtagare informeras om de åtgärder som vidtagits med anledning av initiativet. Inom juridisk litteratur betonas att god förvaltning förutsätter att detta meddelas utan obefogat dröjsmål. För initiativtagaren är det viktigt att veta den uppskattade behandlingstiden och vilken myndighet som behandlar initiativet. Enligt den klagande och stadens utredning meddelades inte den som kommit med invånarinitiativet tidtabellen för behandlingen av ärendet, och inte heller vilken myndighet som behandlar ärendet. Initiativtagaren delgavs inte heller svaret på initiativet.

Stadens utredning konstateras att även om initiativtagarna i själva verket blev informerade om behandlingen av ärendet, ersätter detta inte det krav på att underrätta i ärendet som kommunallagen ställer. De som kommit med invånarinitiativet hade inte i enlighet med lagen blivit informerade om de åtgärder som är en följd av initiativet, d.v.s. en uppskattning av behandlingstiden och vilken myndighet som behandlar ärendet. Inte heller det svar som getts på initiativet hade delgetts initiativtagarna.

BJO konstaterade att dessa försummelser var lagstridiga. Enligt BJO:s uppfattning visade förfarandet oroväckande nonchalans mot de i lag föreskrivna möjligheterna för kommunens invånare att delta och påverka. BJO delgav Vanda stadsstyrelse sin uppfattning om Vanda stads lagstridiga försummelser (3925/2016*).

En klagande misstänkte att ekonomidirektören vid Alajärvi stad inte hade lämnat in anmälan om bisyssla vad gällde dennes förtroendeuppdrag i styrelsen för Alajärvi andelsbank och styrelsen för

Alajärven Sähkö Oy. Enligt den erhållna utredningen satt ekonomidirektören med i styrelsen vid Alajärven Sähkö Oy som representant för en av aktieägarna, Alajärvi Stad.

Sålunda har det varit frågan om ett representationsuppdrag som baserar sig på stadens roll som aktieägare för att bevaka stadens intressen i bolagets verksamhet. Vad gäller Alajärvi andelsbank var det däremot ledningen som valt in ekonomidirektören i styrelsen. Uppdraget inleddes den 1 januari 2013 och pågick fortfarande.

Enligt utlåtandet från Alajärvi stadsstyrelse och ekonomidirektörens utredning hade ekonomidirektören inte begärt om bisysslotillstånd vad gäller uppdraget som styrelsemedlem vid andelsbanken och inte heller lämnat in anmälan om bisyssla. Förfarandet baserade sig på stadens och ekonomidirektörens tolkning, enligt vilken det också i detta fall handlade om ett förtroendeuppdrag, inte en bisyssla.

Enligt lagen om kommunala tjänsteinnehavare får en tjänsteinnehavare inte ta emot eller inneha en bisyssla som kräver att arbetstid används för uppgifter som hör till bisysslan, om inte arbetsgivaren på ansökan beviljar tillstånd därtill. Om annan bisyssla ska tjänsteinnehavaren göra anmälan till arbetsgivaren. Vid prövning av om bisysslotillstånd ska beviljas ska det beaktas att tjänsteinnehavaren inte på grund av bisysslan får bli jävig i sina uppgifter. Bisysslan får inte heller äventyra förtroendet för opartiskheten i skötseln av uppgifterna och inte heller annars inverka menligt på en behörig skötsel av uppgifterna.

Med beaktande av det oberoende och den objektivitet som krävs av tjänsteinnehavaren i egenskap av utövare av offentlig makt har det enligt lagens förarbeten även betydelse hur tjänsteinnehavaren uppträder utanför arbetstid. Det är sålunda motiverat att myndigheten kan förbjuda mottagande och innehav även av en sådan bisyssla, om det skulle leda till sådana omständigheter som nämns ovan.

På basis av den utredning som fåtts i handlingarna grundade sig ekonomidirektörens medlemskap i andelsbankens styrelse inte på stadens uppgifter eller skötseln av egendom eller intressebevakning och staden hade inte valt ekonomidirektören till uppgiften. Enligt BJO var det inte fråga

om ett förtroendeuppdrag som anslöt sig till ekonomidirektörens tjänst.

I handlingarna hade man inte redogjort för om det för uppdraget betalas arvode eller lön, och inte heller om skötseln av uppdraget förutsatte användning av ekonomidirektörens arbetstid. Begränsningarna som gäller tjänstemännens bisysslor siktar också till att trygga en god förvaltning. När man överväger ett tillstånd till bisyssla ska man fästa särskild vikt vid hur tjänstemännens bisyssla kan påverka den offentlighetsbild som utomstående får av myndighetens verksamhet.

Enligt BJO skulle det för att uppfylla kravet på god förvaltning förutsättas att ekonomidirektören hade meddelat staden om detta uppdrag och dess inverkan på skötseln av direktörens tjänst. Alajärvi stadsstyrelse borde å sin sida ha gjort en bedömning av uppdraget utifrån bestämmelserna om bisyssla. BJO delgav stadsstyrelsen sin uppfattning och bad den meddela eventuella slutsatser och åtgärder (3034/2016).

Stadsstyrelsen meddelade BJO att ekonomidirektörens medlemskap i andelsbankens styrelse upphört vid inledningen av år 2017. På uppdrag av stadsstyrelsen utarbetades nya anvisningar för bisyssla, som godkändes den 4 september 2017. Enligt anvisningarna är bl.a. medlemskap i styrelser bisyssla som ska anmälas.

Ackas stad hade upprepade gånger meddelat den klagande att denne inte får en bostad som var ledig. Enligt stadsstyrelsens utredning hade den år 2008 beslutat att överföra valet av hyresgäster till Kommunbostäder Ab. I Kommunbostäder Ab:s aktieägaravtal finns en bestämmelse, enligt vilken bolaget inte utan ett skäl som godtas av Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet (ARA), ger en bostad åt sökande som kommer från en ort utanför den aktieäggande kommunen. Enligt utredningen kom den klagande från Ylöjärvi och hade inte något av ARA godkänt skäl att flytta till Ackas.

Enligt BJO var beslutet och grunderna i utredningen för att inte ge den ansökande en bostad lagstridiga. Enligt aravabegränsningslagen kan vid valet av hyresgäster till sådana aravahyresbostäder i fråga om vilka en eller flera kommuner har den faktiska bestämmanderätten en medlem

i den kommun där bostaden är belägen få företräde bland sådana sökande som enligt en helhetsbedömning med beaktande av bostadsbehovet, inkomsterna och förmögenheten är i samma ställning.

Från vilken kommun den sökande kommer kan man enligt lagen beakta i valet av hyresgäst när man sätter sökande, som utgående från behov av bostad och förmögenhet är likvärdiga, i prioritetsordning. Om man inte på basis av annan jämförelse finner någon skillnad bland de sökande, kan den som redan bor i kommunen få förtur. BJO delgav stadsstyrelsen sin uppfattning om dess felaktiga lagstridiga syn på betydelse av den sökandes hemkommun vid valet av hyresgäster. BJO delgav stadsstyrelsen dessutom sin uppfattning om bristerna i övervakningen av valet av hyresgäster (3137/2016*).

Enligt en annan klagande var orsaken till upprepa- de negativa svar från Vederlax kommun på dennes bostadsansökan att den klagande hade anmärkningar om betalningsstörning. BJO konstaterade att det ur Vederlax kommuns utredning inte framgick om de i lagen föreskrivna grunderna för val av hyresgäster, såsom bostadsbehov och grunderna för prioritetsordningen, för den klagandes del hade utvärderats i förhållande till andra sökanden. Den huvudsakliga grunden till att avslå ansökan verkar ha varit den klagandes stora anmärkningar om betalningsstörning.

BJO betonade att valet av hyresgäster ska grunda sig på de i lagen föreskrivna grunderna för val av hyresgäster och grunderna för prioritetsordningen. Om grunderna för valet av hyresgäster annars uppfylls, utgör anmärkningar om betalningsstörning endast i de undantagsfall som nämns i ARAs handbok hinder för att få en bostad.

Vederlax kommun hade dock erbjudit den klagande en bostad och meddelat att denne kan byta till en större bostad i samma hus när en sådan blir ledig. Därför nöjde BJO sig med att fästa Vederlax kommuns uppmärksamhet vid de i lag föreskrivna grunderna för val av hyresgäster och vid att anmärkningar om betalningsstörningar endast i de omnämnda fallen kan utgöra hinder för att få en bostad (4350/2017).

4.17.3 AVGÖRANDE

KRITIK MOT BEHANDLINGEN AV BEGÄRAN OM HANDLINGAR

Vanda stad och den klagande hade olika åsikter om det sätt på vilket offentliga handlingar lämnats ut. Den klagande hade i sin första begäran om handlingar bett om Vanda stadsdirektörs kreditkortsräkningar och meddelat att den klagande via e-post vill ha kvitton på alla egentliga betalningstransaktioner över 300 euro från åren 2015 och 2016.

I en annan begäran om handlingar hade den klagande elektroniskt begärt uppgifter om vem som blivit inbjudna som gäster till Tikkurila Festivaali. Kvittona över betalningstransaktionerna och förteckningen över de inbjudna gästerna hade kopierats och den klagande hade meddelats att de finns till påseende i stadshusets aula, där vaktmästaren på begäran visar upp dem.

Grunderna för att handlingarna lämnades ut på detta sätt var stadens åsikt att kvittona och förteckningen innehöll personuppgifter och utlämnandet av dem bedömdes på basis av skyddet av personuppgifter. Även om det var frågan om offentliga uppgifter, togs skyddet av personuppgifter i beaktande när man fattade beslut om sätet att lämna ut uppgifterna.

Enligt BJO borde staden, när den vägrade att lämna ut handlingar i elektronisk form så som den klagande begärt, enligt offentlighetslagen meddela den klagande orsaken till vanför man avslagit begäran och skriftligen höra sig för om den som lämnat in en begäran om handling önskar föra ärendet till myndighet för avgörande.

Därtill borde staden skilt ha hört sig för med den klagande om denne och i sådana fall på vilka grunder hade rätt att använda personuppgifterna. Till det av myndigheten sakenligt motiverade beslutet borde en besväransvisning till förvaltningsdomstolen ha bifogats. BJO konstaterade att stadens förfarande till dessa delar varit bristfälligt (5203 och 5533/2017).

Den klagande hade bett Hankasalmi kommun om alla meddelanden som anlänt till kommunen och alla meddelanden och promemoria som kommunen utarbetat i det s.k. lokala taxiproblemet. De begäran om handlingar som den klagande skickat via e-post hade kommit till Hankasalmi kommun den 22 december 2016. När kommundirektören återvände från sin semester den 10 januari 2017 meddelade direktören den klagande att alla de handlingar den klagande begärt inte kommer att lämnas ut.

Den klagande sände en ny begäran den 16 januari 2017. Kommundirektören svarade den klagande under samma dag och berättade igen sina grunder till varför direktören inte i sin helhet lämnar ut den promemoria som den klagande begärt och inte heller föräldrarnas elektroniska meddelanden som skickats till kommundirektörens tjänste-epost.

Enligt BJO uppfyllde inte kommundirektörens förfarande kraven i offentlighetslagen, när direktören vägrade lämna ut de begärda handlingarna och inte meddelade den klagande, som via e-post, alltså skriftligen hade anhängiggjort begäran att den kan föra ärendet till myndighet för avgöranden och inte heller tillfrågande den klagande om denne önskar att ärendet förs till myndigheten för avgörande.

Med ett motiverat beslut från myndigheten, hade den klagande haft möjlighet att överklaga till förvaltningsdomstolen, och föra ärendet till domstolen för avgörande vad gäller lagenligheten för avslaget. Förvaltningsdomstolens uppgift skulle ha varit att bedöma om den promemoria som utarbetats var en myndighetshandling eller en anteckning eller ett utkast som inte är en myndighetshandling, och om de meddelanden som kommuninvånarna skickat till kommundirektörens tjänste-epostadress var konfidentiella, eller myndighetshandlingar som ansluter till kommunens eller kommundirektörens tjänsteverksamhet.

Därtill svarade man på behörigt sätt på den klagandes begäran om handling först efter nästan tre veckor och det sista svaret gavs först efter nästan en månad. På basis av den högsta laglighetsövervakarens avgörandepaxis hade man inte heller när man svarat på begäran om handlingar följt den

i lag givna plikten att iaktta särskild skyndsamhet. Kommunens förfarande för att behandla begäran om handlingar var således felaktigt (430/2017*).

Den klagande hade i en begäran om handling daterad den 26 november 2015 som den klagande skickat till e-posten vid registratorskontoret vid Virdois stad, begärt uppgifter om huruvida Virdois stad köper transporttjänster av den taxiföretagare som nämns i begäran. I begäran om handling konstaterades att företagaren i fråga offentligt uppgett sin åsikt om ”toleranter” och invandrare. Enligt den klagande var det inte vettigt att köpa tjänster av denne person.

Den klagande fick under samma dag ett svar från bildningsväsendet vid Virdois stad, enligt vilket väsendet inte köper företagarens transporttjänster. Stadens socialdirektör konstaterade i sitt svar till den klagande den 30 november 2015 bl.a. att ”det framgår inte av Ert meddelande på vilket lagrum eller vilket rättsligt beslut förslaget på en bojkott av den företagares tjänster som Ni nämner skulle baseras.” Den klagande fick inget svar på sin begäran om handling och upprepade begäran tre gånger.

BJO konstaterade att var och en har rätt att få ta del av uppgifter i en offentlig handling och att en begäran om handling som är tillräckligt individualiserad inte behöver motiveras. Vid behandlingen av den klagandes begäran om handling och förfrågan, och när man svarat på dessa, har den klagandes syn på taxiföretagaren i fråga ingen betydelse. Den klagande hade begärt uppgifter om huruvida stadens socialväsande eller något annat verksamhetsområde använde den aktuella företagares tjänster.

Den klagande hade skickat sin första begäran om handling till e-posten vid registratorskontoret vid Virdois stad och dit skickades också den sista förfrågan, där den klagande meddelade att man ännu inte svarat på förfrågan. Begäran om handling hade sakenligt anhängiggjorts vid staden och god informationshantering skulle ha förutsatt att begäran registrerats och behandlats på det sätt som föreskrivs i lag.

På den klagandes begäran om handling som lämnades in den 25 november 2015, svarade man dock först i stadsstyrelsens utredning den 27 september 2017, alltså nästan två år efter att begäran om handling anhängiggjorts.

BJO konstaterade att stadens datasystem och ärendehantering inte i ljuset av stadsstyrelsens utredning ser ut att fylla de centrala kraven på god informationshantering, som är informationens tillgänglighet, användbarhet, integritet och skydd. Staden verkar inte heller ha sett till att handlingar hålls tillgängliga, vilket ingår i plikterna för informationshantering, och inte heller att personalen introducerats i de plikter som bestäms i offentlighetslagen.

Det faktum att den klagande är advokat hade ingen betydelse när man bedömer de plikter som gäller myndigheters och tjänstemäns förfarande och som bestäms i offentlighetslagen, som det att man förutsätts att utan dröjsmål svara på begäran om handlingar och plikten att ge skriftliga anvisningar om hur den som anhängiggjort begäran om handling kan föra ärendet till myndigheten för avgörande.

Enligt BJO var Virdois stads behandling av begäran om handling lagstridig. Vid bedömningen av hur klandervårt förfarandet var beaktade BJO särskilt den lagstridiga orimligt långa tid det tagit att svara på begäran om handling och det att trots att BJO konstaterat andra lagstridigheter i behandlingen meddelade staden att man "troligtvis kommer" att utarbeta anvisningar för behandlingen av begäran av uppgifter och handlingar.

Stadsstyrelsens utredning visade på en oro-väckande nonchalans mot genomförandet av den i grundlagen tryggade offentlighetsprincipen. BJO gav staden en anmärkning för dess försummelse att behandla begäran om handling på det sätt som lagen kräver (4311/2017*).

ANVISNINGAR OM RÄTTEGÅNGSAVGIFTEN I HELSINGFORS STADS BESVÄRSANVISNINGAR

Justitieministeriet (JM) skickade ett meddelande till riksdagens justitieombudsmans kansli. Enligt meddelandet hade JM blivit upplyst om att det allmänt bifogats en besväransvisning till de beslut

som meddelas kommunernas familjer om t.ex. stöd för närståendevård, enligt vilken en överklagan till förvaltningsdomstolen kostar 250 euro. Detta trots att handläggningen av överklagan inom sakområdet enligt lagen om domstolsavgifter är avgiftsfria. Man hade från JM kontaktat en socialarbetare vid Helsingfors barnklinik.

BJO inledde på eget initiativ en utredning om anvisningarna om rättegångsavgiften i Helsingfors stads beväransvisningar. BJO konstaterade att när man i Helsingfors stads kommunalbesväransvisningar uppger att förvaltningsdomstolen uppstår en domstolsavgift, anser BJO det grundat att, med tanke på karaktären hos de sakområden som enligt lagen om domstolsavgifter är avgiftsfria, Helsingfors stad i beväransvisningarna till beslut som gäller dessa sakområden på motsvarande sätt ger anvisningar enligt principerna för god förvaltning. D.v.s. att man uppger att ingen avgift uppstår vid förvaltningsdomstolen för handläggningen av ärenden inom dessa sakområden.

Helsingfors stads social- och hälsovårdssektor meddelade i sin utredning att till de aktuella beväransvisningarna bifogats en anvisning om de avgiftsfria rättegångarna. Social- och hälsovårdssektorn var av samma åsikt om att en sådan här anvisning i beväransvisningarna stärker kundens möjligheter att överväga sökande av ändring i besluten i fråga, när kunden är informerad om att ingen rättegångsavgift uppstår. Samtidigt bidrar beväransvisningen till att den för myndigheter föreskrivna service- och rådgivningsskyldigheten efterföljs.

BJO hade i sin laglighetstillsyn observerat, att kommunerna enhetligt i sina beväransvisningar meddelar att det i förvaltningsdomstolar med stöd av lagen om domstolsavgifter uppstår en avgift för handläggningen. I beväransvisningarna till parkeringsövervakares beslut och i beväransvisningarna som bifogas till kommunalbesvär informeras att dessa sakområden är avgiftsbelagda.

Däremot har man enligt vad BJO observerat i de beväransvisningar som bifogas beslut inom sakområdet för socialvården ofta inte berättat om huruvida handläggningen av dessa ärenden är avgiftsbelagd eller inte. En orsak till detta kan vara problem med gränsdragningen mellan avgiftsbelagda inte avgiftsbelagda beslut inom sakområdet.

Enligt lagen om domstolsavgifter är beslut som gäller tjänster inom socialvården avgiftsfria, men beslut som gäller kundavgifter inom socialvården är avgiftsbelagda.

JO hade i sitt utlåtande till JM (av den 23 mars 2015, 611/5/15) om betänkandet om domstolslagen (Tuomioistuinlakimietintö, OMLL 4/2015) konstaterat att han ansåg det viktigt att man i besvär-anvisningarna informerar om att domstolsavgift uppbärs, men också om när sökande om ändring är avgiftsfritt. Genom att på förhand meddela om avgifterna främjas att den i 21 § i grundlagen tryg-gade goda förvaltningen och en rättvis rättegång genomförs.

JO framförde en anmärkning som gällde socialvården till förslaget. Man kunde från kommunernas förfarande för klagomål och rättspraxis se variationer i kommunernas förfaranden när klient-avgifterna fastställs. Detta beror delvis på att lagstiftningen om klientavgifter inom social- och hälsovården är svårtolkad. Även om den rättegångsavgift som uppbärs för en utomstående kan verka liten, kan avgiften vara av stor betydelse för servicetagaren och dennes familj.

De avgifter som uppbärs för service inom social- och hälsovård har i praktiken stor betydelse för den som använder tjänsterna. Servicetagarna är ofta mindre bemedlade personer, för vilka en rättegångsavgift eller hotet om en sådan i praktiken hindrar att besvärsrätten används. Trots att JO fäste uppmärksamhet vid detta hade det ingen inverkan på bestämmelserna om avgiftsfria prestationer i 5 § i lagen om domstolsavgifter (1455/2015).

BJO ansåg att det på grund av de orsaker som JO framlagt och de brister i anvisningarna för rättegångsavgifter inom socialvården som BJO nu lagt märke till är ytterst beklagligt att de avgiftsbelagda ansökningarna om ändringar utökades att också omfatta klientavgifter inom socialvården.

BJO ansåg det vara en positiv sak att Helsingfors stads social- och hälsovårdssektor meddelar att man i sina besvär-anvisningar informerar sina kunder om att rättegången är avgiftsfri. BJO fäste dock stadens verksamhetsområdes uppmärksamhet vid att den i sina bevär-anvisningar ska ge sina kunder anvisningar också om att handläggningen av ärenden som gäller klientavgifter är avgiftsbelagd.

BJO konstaterade att med anvisningarna i besvär-anvisningen uppfyller staden således den service- och rådgivningsskyldighet som hör till grunderna för god förvaltning samt främjar sina kunders rättsskydd, att de kommer till sin fulla rätt.

BJO sände dessutom en kopia av sitt beslut till JM för kännedom, med avsikten att ministeriet på grund av de faktorer som BJO i sitt beslut noterat ännu skulle överväga att bestämma att rättskipningsärenden för klientavgifter inom socialvård skulle vara avgiftsfria (4789/2017).

FELAKTIG BEHANDLING AV SKADESTÅNDSYRKANDEN

Vid verksamhetsområdet för välfärdstjänster i Uleåborgs stad har inte anvisningar för sökande av ändring bifogats till beslut om skadeståndsyrkanden. I verksamhetsområdets utredning konstaterades att förfarandet grundade sig på ett avgörande givet av högsta förvaltningsdomstolen (HFD 2003:17), enligt vilket man i förvaltningsprocesslagen endast kan undersöka ärenden som gäller offentligrättsliga rättsförhållanden.

Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) avlägsnade med detta beslut den anvisning om sökande av ändring som bifogats till ett beslut fattat av chefen för vattentjänster och den besvär-anvisning som tekniska nämnden bifogat ett beslut. Enligt utredningen är ett skadeståndsyrkande ett privaträttsligt yrkande.

BJO konstaterade att HFD enligt senare avgörandepraxis (HFD 2006:98 och HFD 2016/350) söker man ändring genom kommunalbesvär enligt kommunallag också i kommunala myndigheters beslut som gäller privaträttsliga avtal.

I sitt avgörande (HFD 2016:210) hade HFD gjort en bedömning av stadsstyrelsens prövningssrätt, när den beslutade att betala skadestånd. HFD konstaterade att det enligt förvaltningsprocesslagen inte gick att avgöra om staden enligt skadeståndslagen var ersättningsskyldig. Där- emot kunde man i ärendet ta ställning till om staden när den fattat beslut i ärendet hade gjort det inom sin prövningssrätt, alltså med andra ord, hade ändamålsbundenhetsprincipen följts och främjats lagenligt till stadens förmån.

Enligt HFD hade det i denna bedömning ingen betydelse om stadens uppfattning som sin ersättningsskyldighet varit korrekt. Även justitiekanslern hade instruerat att till beslut som gäller kommunala myndigheters avtal bifogas anvisningar för omprövningsbegäran och kommunalbesvär-anvisningar.

BJO betonade att det till det rättsskydd som tryggas i grundlagen hör att få sin sak behandlad på ett behörigt sätt och lagenligt i en behörig domstol. Enligt BJO förelåg det risk för att verksamhetsområdet för välfärdstjänster vid Uleåborgs stad med sitt förfarande hindrat att ifrågavarande klients sak behandlats på behörigt sätt och så att rättsskyddet förverkligats (4661/2016*).

Kouvola stad å sin sida behandlade skadeståndsyrkanden i avtalet mellan staden och försäkringsbolaget så, att alla personskador och alla skador som överskred självriskens överläts åt försäkringsbolaget för avgörande. Endast i ärenden som gällde sakskada och som klart underskred självriskens fattade staden beslut om ersättning utan att höra försäkringsbolaget.

BJO konstaterade att staden inte kan överföra sina lagstadgade förpliktelser att fatta ett administrativt beslut åt ett försäkringsbolag i ett skadeståndsyrkande som framställts staden. Det att det också fanns möjlighet att anhängiggöra skadeståndsyrkandet för avgörande i tingsrätt, upphävde inte stadens skyldighet att behandla ett ärende som framställts den enligt vad som förutsetts i kommunallagen och förvaltningslagen.

Till beslutet om skadeståndsyrkande borde anvisningar för omprövningsbegäran enligt kommunallagen ha bifogats. Därtill borde med tanke på ett eventuellt rättelseyrkande en besvär-anvisning till förvaltningsdomstolen enligt kommunallagen ha bifogats till beslutet. Till förvaltningsdomstolarnas behörighet hör att bedöma om det i ärendet framkommit en sådan besvärgrund som ska undersökas enligt förvaltningsprocesslagen.

Enligt BJO handlade det om att den i grundlagen och förvaltningslagen tryggade serviceprincip som hör till grunderna för god förvaltning och att myndighetens rådgivningsskyldighet genomförs. Samma skadeståndsärende kan behandlas såväl i förvaltningsprocess som i allmän domstol.

Enligt BJO:s ska till ett beslut om skadeståndsyrkande som fattats av kommunen bifogas anvisningar för hur en omprövningsbegäran enligt kommunallagen görs. Också bevär-anvisningar till förvaltningsdomstolen ska bifogas till beslutet. Dessutom är det en del av god förvaltningssed att informera om möjligheten att genom stämningssökan anhängiggöra ett privaträttsligt skadeståndsyrkande till behandling i tingsrätt.

BJO ansåg att detta var en i allmänhet svårförstådd fråga och därför är behovet av rådgivning stort i ett ärende som till sin natur är invecklat. Rådgivningsskyldigheten var av särskild vikt på grund av att man enligt lagen om domstolsavgifter kan uppbära en avgift på 250 euro för förvaltningsdomstolens avgörande. När klienten får tillräckligt med rådgivning kan denne bättre bedöma de rättssäkerhetsmetoder klienten har tillgång till. Det var också med tanke på det allmänna intresset motiverat att onödiga rättsprocesser undviks (2802/2017*).

4.18

Utbildnings- och kultursektorn

Fram till den 30 september 2017 ansvarade BJO *Jussi Pajujoja* för undervisnings- och kulturväsendets laglighetsövervakning, därefter ansvarade BJO *Pasi Pölönen* för uppgiften. Referendarierådet *Mikko Sarja* (yrkesutbildning, högskolor, vetenskap och kultur) samt äldre JO-sekreterare *Piatta Skottman-Kivelä* (småbarnspedagogik, förskoleundervisning och grundläggande utbildning, gymnasieutbildning) var huvudföredragande inom sakområdet. Under perioden 1 oktober–31 december 2017 fungerade föredragande *Kimmo Metsä* som vikarie för Skottman-Kivelä.

4.18.1 VERKSAMHETSMILJÖN

Under de senaste åren har flera ändringar gjorts i lagstiftningen beträffande småbarnspedagogiken. Förändringar beträffande den subjektiva rätten till dagvård som avses i lagen om småbarnspedagogik samt förändringarna beträffande relationstalet mellan antalet vuxna och antalet barn i förordning om barndagvård trädde i kraft 2016. Kommunerna har fattat olika beslut beträffande omfattningen av barnets rätt till småbarnspedagogik och ordnandet av tjänster. Detta kan ha en riksomfattande inverkan på det jämlika tillgodosendet av barnens kulturella rättigheter.

År 2017 fortsatte ändringarna inom småbarnspedagogiken när lagen om klientavgifter inom småbarnspedagogiken trädde i kraft i mars. I slutet av året fattade riksdagen ett beslut om att sänka klientavgifterna inom småbarnspedagogiken för familjer med små och medelstora inkomster. De nya lokala planerna för småbarnspedagogik, som grundar sig på de bindande grunderna för planen för småbarnspedagogik som Utbildningsstyrelsen beslutat om, skulle tas i bruk innan augusti 2017.

Ibruktageandet av de nya läroplansgrunderna för den grundläggande utbildningen fortskred till årskurs 7 under det gångna året. I december godkände riksdagen ett lagförslag om försök med andra inhemska språket i den grundläggande utbildningen. Lagen möjliggör försök med att utvidga språkutbudet utan obligatoriska studier i det andra nationalspråket.

Inom gymnasieutbildningen fortskred ibruktageandet av de nya läroplansgrunderna en årskurs i taget, och digitaliseringen av studentskrivningarna fortsatte att utvidgas stegvis så att hela studentexamen kommer att genomföras i digitalt format våren 2019. Tillsammans med högskolorna drog undervisnings- och kulturministeriet (UKM) upp riktlinjer för att reformera antagningen av studerande så att en betydligt större del av studerandena än nu kommer att antas på basis av betyg före 2020.

Den nya lagstiftningen om yrkesutbildningen trädde i kraft i början av 2018. Utbildningsstyrelsen utarbetade nya examensgrunder för alla yrkesinriktade grundexamina samt många yrkes- och specialyrkesexamina. Utbildningsstyrelsen fattade också beslut om de nya läroplansgrunderna för den grundläggande konstundervisningen och den grundläggande utbildningen för vuxna. Vid årsskiftet 2017–2018 blev Nationella centret för utbildningsutvärdering och Studentexamensnämnden fristående enheter under Utbildningsstyrelsen.

Finlands självständighets hundraårsjubileum till åra genomfördes olika projekt vid läroanstalterna. Riksdagens justitieombudsman ordnade en tävling för barn och unga (tunnenperusoikeuteni.fi) där man sökte svar på frågan om vilka grundläggande friheter och rättigheter vårt land behöver de kommande hundra åren.

4.18.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

År 2017 inkom 193 klagomål, medan klagomålen året innan uppgick till 198. 214 klagomål avgjordes, varav 38 ledde till åtgärder.

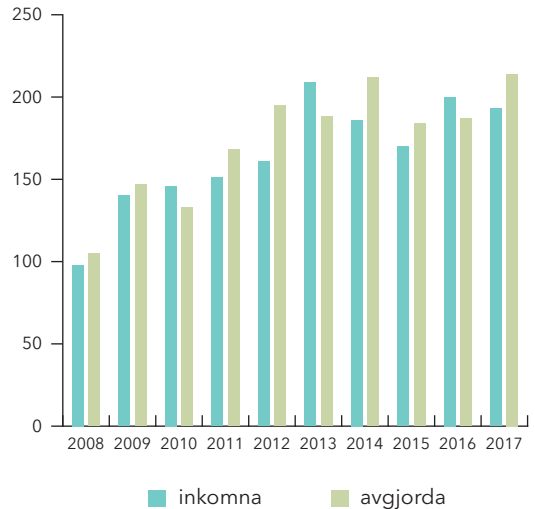
Återigen gällde klagomålen i första hand ordnande av småbarnspedagogik och den grundläggande utbildningen. Liksom under tidigare år framkom rättsskyddsproblem i kommunernas utbildningsväsendes och läroanstalternas administrativa förfaranden och beslutsfattande. Även vid klagomålen som gällde högskolor var det i huvudsak fråga om brister som berörde förvaltningsförfarande.

Flera klagomål handlade om att den klaganden inte hade styrts till att göra en ansökan om ordnande av tjänster, det inte gjordes överklagbara beslut på ansökan, eller besluten inte uppfyllde kraven i förvaltningslagen. Klagomålen berörde bl.a. skolskjutsar, ordnande av särskilt stöd, frågor beträffande elektroniska datasystem och besättning av tjänster, samt ensamstående föräldrars rätt till information om barnet. Liksom under tidigare år konstaterades felaktiga förfaranden i många av dessa fall.

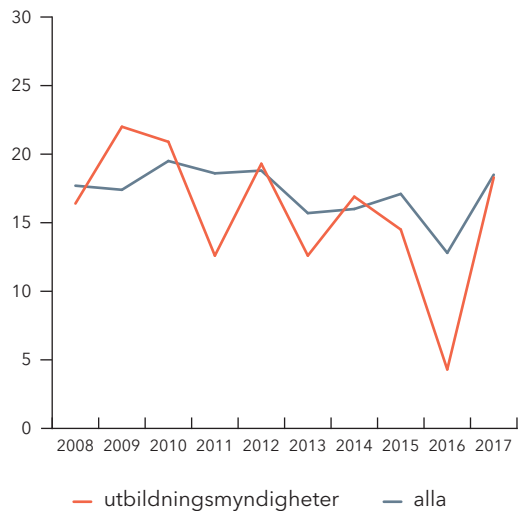
4.18.3 INSPEKTIONER

År 2017 gjordes totalt åtta inspektioner inom undervisningssektorn. I samband med kommuninspektioner av småbarnspedagogiken i Hyvinge och Riihimäki besöktes även dagvårdens verksamhetsenheter. Övriga inspektionsobjekt var Helsingfors universitets medicinska fakultet och Nationella centret för utbildningsutvärdering. Vid JO:s kansli och på Människorättscentret inleddes ett gemensamt projekt för att stärka undervisningen i de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Projektet och de tillhörande inspektionerna har som mål att bedöma och främja förverkligandet av fostran och undervisningen i de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rät-



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2008–2017



Åtgärdsprocent under åren 2008–2017



En av Luolavuori skolas regler.

tigheterna i skolornas vardag som helhet. Den här bedömningen handlar inte enbart om kunskapsinnehållet och undervisningsmetoderna, utan också om interaktionen mellan skolans personal, eleverna och vårdnadshavarna samt om skolans arbetsmiljö och verksamhetskultur. Som en del av projektet genomfördes inspektioner i Aleksis Kivi skola i Sjundeå, Pyörö skola och Regionförvaltningsverket i Östra Finland i Kuopio, samt Luolavuori skola och Regionförvaltningsverket i Västra Finland i Åbo.

I samband med socialvårdssektorns inspektioner på Outamo barnhem, som drivs av Helsingfors stad, och på barnskyddsensheten Varatie i Terkoski, som drivs av Familjar Oy, fästes uppmärksamhet vid ordnandet av undervisning för barn och unga som placerats utom hemmet. På basis av observationerna undersöktes flera omständigheter på eget initiativ.



Biblioteket som studerande vid Pyörö skola har planerat.

4.18.4 UTLÅTANDEN OCH FRAMSTÄLLNINGAR

BJO gav UKM ett utlåtande (2780/2017) om ett utkast till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om tillfällig ändring av lagen om grundläggande utbildning (försök med andra inhemska språket).

Ställföreträdande BJO föreslog att UKM överväger om regleringen beträffande undervisningsväsendets personals behörighet bör göras tydligare. När ett klagomål avgjordes väcktes frågan om förordningen om behörighetsvillkoren för personal inom undervisningsväsendet är tillräckligt tydlig i vem som är behörig att tillfälligt undervisa i yrkesstudier som ingår i yrkesutbildningen (416/4/16*).

4.18.5 AVGÖRANDEN

SMÅBARNSPEDAGOGIK OCH GRUNDLÄGGANDE UTBILDNING

Kan avgiftsbelagd musik- lekskola ordnas på daghem?

BJO utredde hur olika kommuner genomför grundläggande konstundervisning inom småbarnspedagogiken. Utredningsarbetet uppkom ur ett klagomål som kritiserade den avgiftsbelagda musiklekskola som ordnades i kommunala daghem.

Konstfostran är en väsentlig del av småbarnspedagogiken. BJO ansåg att det minst problematiska alternativet med tanke på utbildningsmässig jämlikhet och jämställdheten mellan barnen samt för att uppnå småbarnsfostrans mål är att de som anordnar småbarnsfostran samarbetar med den grundläggande konstundervisningen och att verksamheten inkluderas i den småbarnsfostran som är gemensam för alla. Om annan verksamhet ordnas i samband med småbarnsfostran bör man säkerställa att den inte äventyrar eller stör förverkligandet av småbarnsfostrans mål.

I avgiftsbelagd verksamhet som ordnas i samband med småbarnsfostran bör man även säkerställa att barnet kan delta i verksamheten utan att deltagaravgiften utgör ett hinder för deltagandet. Då annan verksamhet ordnas på daghemmet bör man se till att denna verksamhets innehåll och karaktär samt ansvarsfrågor som berör verksamheten är klara. Det är motiverat att den övriga verksamheten tydligt avgränsas till en egen helhet (5754/2016*).

Hörande av barn och bedömning av konsekvenserna för barn i skolor

BJO Sakslin fäste uppmärksamhet vid att barnens rätt att bli hörda inte alltid förverkligas i ärenden som gäller skolors arbets- och semestertider på det sätt som förutsätts av konventionen om barnets rättigheter, och besluten baserar sig inte på en tillräcklig bedömning av konsekvenserna för barn. Förfaranden där barn hörs ska vara öppna för alla barn. Det är viktigt att utreda barnens åsikter och bedöma konsekvenserna för barn, eftersom beslut som gäller skolornas arbets- och semestertider har en direkt inverkan på barnen, och de bl.a. påverkar barnets rätt till vila och rekreation (6196/2017*).

Ordnande av särskilt stöd för barn med grav funktionsnedsättning

Hemkommunen för ett utvecklingsstört synskadat barn hade underlåtit att fatta beslut om särskilt stöd för barnet i enlighet med vad som bestäms i lagen om grundläggande utbildning. Detta hade uppenbarligen lett till oklarheter i ordnandet av stödtjänster.

Barnets bästa förutsätter att beslutet om särskilt stöd fattas och granskas på det sätt som krävs i lagen om grundläggande utbildning. I synnerhet när det är fråga om ett barn som har en funktionsnedsättning eller annars är i särskilt sårbar ställning framhävs utbildningsanordnarens helhetsansvar att se till att elevens rätt till tillräcklig inlärning och skolgång förverkligas både i besluts-

förfarandena och i de praktiska arrangemangen för undervisningen.

Lagen om grundläggande utbildning stadgar om den subjektiva rätten för elever med funktionsnedsättning eller som behöver särskilt stöd att avgiftsfritt få de stödtjänster som de behöver för att kunna delta i undervisning. Rätten till grundläggande utbildning är ovillkorlig, och kommunen kan inte inskränka denna rätt beroende på prövning eller begränsa den av anslagsskäl.

När ärendet undersöktes framkom oklarheter i hur ansvaret för beslut om barnets undervisning och stödet för undervisningen fördelades mellan kommunen där barnet gick i skola och barnets hemkommun, vilket kunde ha lett till rättsskyddsproblem i samband med ordnandet av grundläggande utbildning för klagandenas barn. Efter JO:s beslut meddelade kommunen att man vidtagit åtgärder för att bl.a. säkerställa tillgodoseendet av lagstadgade tjänster utan att detta förhindras eller skjuts upp på grund av meningsskiljaktigheter mellan kommunerna vad gäller tolkning av lagen (1145/2016).

Undervisning av religion och livsåskådning i en gemensam undervisningsgrupp

Enligt BJO hade en stad fungerat inom ramen för sin prövningsrätt då man i staden beslutat att det var möjligt för skolorna att i årskurs 4 undervisa en årsveckotimme av olika åskådningsämnen i samma undervisningsgrupp som en gemensam lektion och enligt olika läroplaner samt att bedöma dem som separata läroämnen.

Målen om mångsidig kompetens och skapandet av mångvetenskapliga lärområden som ingår i läroplansgrunderna för den grundläggande utbildningen möjliggör olika pedagogiska lösningar. Lagstiftningen ger utbildningsanordnaren prövningsrätt när undervisningsgrupper skapas och förbjuder inte att undervisningen i olika religioner och livsåskådningskunskap ges i samma grupp. Jämlikhetsprincipen och förbudet mot diskriminering styr och begränsar ändå valmöjligheterna för den instans som anordnar undervisning när det gäller de praktiska arrangemangen för undervisningen.

I fallet som behandlades följde ändå läroplanen för livsåskådning inte till alla delar läroplansgrunderna för den grundläggande utbildningen. BJO betonade också att lärarnas behörighetskrav gäller all undervisning enligt läroplanen, både undervisning som ordnas separat och undervisning som ordnas gemensamt (3469/2016*).

Hantering av information om deltagande i religiösa tillställningar i skolan

Enligt Utbildningsstyrelsens anvisningar om förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen meddelar elevens vårdnadshavare om eleven deltar i religiösa tillställningar och förrättningar eller inte. Detta kan meddelas en gång t.ex. i samband med anmälan till skolan, eller vid behov från fall till fall. Utbildningsanordnaren beslutar hur detta ska meddelas. I klagomålet framställdes det att Utbildningsstyrelsen därmed styr skolor att behandla känsliga personuppgifter på ett sätt som strider mot personuppgiftslagen.

BJO inhämtade ett utlåtande från dataombudsmannen i ärendet, och ansåg med hänvisning till detta utlåtande att det var motiverat att anvisningarna skulle fästa uppmärksamhet vid vikten av att planera hur personuppgifterna ska hanteras, och att de skulle styra till att följa god databehandlingspraxis. BJO bad Utbildningsstyrelsen att meddela BJO om vilka åtgärder som vidtas i ärendet. Utbildningsstyrelsen meddelade att den i början av 2018 skulle ge ut nya anvisningar med preciserade instruktioner för hantering av känsliga uppgifter (1825/2016*).

FÖRVERKLIGANDE AV GOD FÖRVALTNING I HÖGSKOLORNA

Rättsskyddet i elektroniska urvalsprov

BJO utvärderade ur jämlikhets- och rättsskyddsperspektiv om yrkeshögskolornas elektroniska urvalsprov äventyrade sökandenas jämlikhet, och om det innehöll andra faktorer som äventyrade sökandenas rättsskydd. BJO inhämtade utredning

gar från alla 19 yrkeshögskolor som deltog i urvalsprovet samt av UKM (1211/4/16*). Avgörandet presenteras noggrannare i kapitel 3.8 på s. 144.

Förfarandet vid tillsättande av uppdrag var inte förenligt med god förvaltning

Förfarandet vid tillsättande av uppdrag med arbetsavtal bedömdes i två avgöranden. I det första fallet framkom det inte ur arbetsplatsannonsern att den tid som redan lagts ner på doktorsavhandlingen var ett betydande urvalskriterium, utan detta kriterium togs endast i bruk efter att ansökningstiden gått ut då valet gjordes. Fakultetens förfarande var inte förenligt med god förvaltning (1093/4/16*).

I det andra fallet hade universitetets motiveringar för beslutet om val av forskardoktor varit bristfälliga. I motiveringspromemorian beskrevs meriterna hos dem som valts till intervju, men den innehöll inte de övriga sökandenas namn och meriter, och meriterna hos dem som bjudits till intervju jämfördes inte med de övriga sökandenas meriter.

Ur promemorian framkom inte på vilka grunder de tre sökandena valts för intervju, och en meritjämförelse gjordes endast mellan de sökande som valts till intervju. De som inte bjudits till intervju hade inte möjlighet att bekanta sig med motiveringarna för beslutet för sin egen del. Uppgifterna för de sökande som inte bjudits till intervju framgick i sammandraget över sökandena (1404/2017*).

Studering har rätt att använda sig av ett vittne och att spela in möten

Vid en fakultet ordnades ett möte som berörde en studerandes studier där studeranden och representanter för fakulteten var närvarande. Studeranden hade förvägrats möjligheten att ha ett vittne med på mötet. BJO ansåg att det vore motiverat att ge kunden en möjlighet att ha med sig ett vittne, en stödperson eller ett biträde då hen uttryckligen ber om det, även då det är frågan om ett diskussionstillfälle med nära anknytning till personens

eget förvaltningsärende som redan avgjorts, eller något annat ärende där man inte i sig avser att fatta ett förvaltningsbeslut, om det inte finns något särskilt, berättigat och godtagbart skäl för detta.

Studeranden hade också förvägrats rätten att spela in mötet. Till dessa delar medgav universitetet att förfarandet stred mot yttrandefriheten med hänsyn till JO:s tidigare avgörandepraxis. När universitetet medgett felet och beklagat det krävde ärendet inga fler åtgärder av BJO (1509/2016*).

Övriga avgöranden

BJO bedömde mottagandet av platser genom separata ansökningar, som saknar lagstiftning som är bindande för universitetet. Sökandena kan hamna i en situation där de inte ännu fått antagningsresultatet från alla högskolor dit de sökt när de måste tacka ja eller nej till en studieplats som erbjudits dem. Fastän enskilda universitet i sådana situationer inte handlat felaktigt ansåg BJO inte att systemet var problemfritt.

UKM var medvetet om problemen som universitetens växlande praxis orsakar. Tillsammans med ministeriet och övriga aktörer förde högskolorna en diskussion om ifall praxisen beträffande tidsfristen för att ta emot en studieplats kunde förenhetligas även i den separata ansökan. Därför krävde ärendet inga ytterligare åtgärder än att BJO skickade sitt svar för kännedom till UKM och bad ministeriet att meddela vilka slutsatser man kommit till och vilka åtgärder man vidtagit i ärendet (3942/2017).

4.19

Språkärenden

Språkärendena ingick i JO *Petri Jääskeläinens* ansvarsområde. Huvudföredragande var referendarierådet *Mikko Sarja*.

4.19.1 ALLMÄNT

Till detta sakområde hör de ärenden som avses i 17 § i grundlagen. Oftast är det fråga om rätten att enligt paragrafens 1 och 2 mom. använda sitt eget språk, antingen finska eller svenska, samt det allmännas skyldighet att tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och 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. Teckenspråkets ställning regleras i teckenspråkslagen. Till kategorin språkärenden hör också ärenden som gäller rätten att använda främmande språk hos myndigheterna.

Justitieministeriet (JM) följer verkställigheten av språklagen i samråd med delegationen för språkärenden. JM kan ge rekommendationer i frågor som gäller lagstiftningen om nationalspråk-

ken samt vid behov ta initiativ och vidta andra åtgärder för att rätta till missförhållanden. JM utarbetar också den berättelse om språklagstiftningen som statsrådet varje valperiod överlämnar till riksdagen. Berättelsen har getts 2006, 2009, 2013 och 2017.

4.19.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNING OCH ANNAN VERKSAMHET

Under berättelseåret inleddes 54 och avgjordes 60 språkärenden, av vilka 18 (30 %) ledde till åtgärder. Åtgärdsprocenten i språkärenden har av hävd varit hög och vanligen högre än den genomsnittliga åtgärdsprocenten vid kansliet.

De flesta avgörandena gällde liksom tidigare år rätten att få betjäning på svenska. Liksom året innan handlade dessa ärenden särskilt om information från myndigheterna. Fem avgöranden gällde rätten att använda finska eller finska språkets ställning mer allmänt, två avgöranden gällde samiska språk och ett avgörande gällde teckenspråk. Dessa klagomål föranledde inga åtgärder. Fyra avgöranden gällde rätten att använda främmande språk.

Under inspektionerna av olika förvaltningsområden fästes liksom tidigare år också avseende vid tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna.

JO gav utrikesministeriet ett utlåtande om utkastet till Finlands femte rapport om verkställigheten av den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk (4751/2017).

4.19.3 AVGÖRANDE

SPRÅKFRÅGOR MED ANKNYTNING TILL UTLÄNNINGSÄRENDE

Språket vid asylsamtal

Migrationsverket ska ordna tolkning vid asylförfaranden, om utlänningsen inte kan finska eller svenska. För minderåriga asylsökande som anländer till Finland ensamma är situationen i praktiken alltid sådan. Lagstiftningen ger ändå inget svar på vilken betydelse barnets lagliga företrädare språk har för tolkningsskyldigheten i ett asylförfarande. I motiveringen till språklagen konstateras bara att ombudets eller biträdets språk inte är avgörande för språkvalet.

En företrädare har ändå en starkare position än ett biträde eller ett ombud, eftersom företrädaren för den minderårigas talan. Därför ansåg JO att det inte går att utesluta en sådan tolkning att företrädaren kan bestämma vilket språk som ska användas vid tolkning, även om företrädaren inte har partsställning, vilket är avgörande för språkvalet. Frågan var ändå tvetydig.

Frågan bör bedömas i första hand enligt barnets bästa, vilket anknyter till den lagliga företrädarens skyldigheter och uppgifter. Enligt lagen ska företrädaren bevaka barnets intressen vid behandlingen av asylärendet. Företrädaren ska också i mån av möjlighet delta i asylsamtalet eller på annat sätt se till att barnets intressen beaktas i asylförfarandet.

Om företrädaren inte förstår det språk som asylsamtalet tolkas till, har hen begränsade möjligheter att bevaka barnets intressen och rättsskydd. För ett barn som har anlänt till landet ensamt är det därför ytterst viktigt att företrädaren får tillräcklig information på ett språk som denna förstår, så att företrädaren kan uppfylla sina lagstadgade skyldigheter.

När Migrationsverket bokar in asylsamtal försöker det beakta de deltagande personernas språkfärdigheter. Om Migrationsverket vet att den sökandes biträde eller företrädare är svenskspråkig, strävar det efter att använda en tolk som tolkar samtalet till svenska.

Biträdets och företrädarens talar ändå inte nödvändigtvis samma språk. Om tolken undantagsvis tolkar till ett annat språk än det som företrädaren och biträdets talar eller om företrädaren och biträdets har olika modersmål, ska den som gör intervjun vid behov se till att tolkning ordnas från finska till svenska eller från svenska till finska. Utifrån det tillgängliga materialet kunde JO inte bedöma enskilda fall. På ett allmänt plan hade han inga juridiska grunder att klandra Migrationsverkets förfarande (1038/2016).

Språket i asylbeslut och rätten till översättning

Migrationsverket skriver alla asylbeslut på finska, eftersom det med stöd av språklagen kan välja handläggningsspråket i situationer där parten inte använder finska eller svenska. I sådana fall har myndigheten inte enligt lagen någon skyldighet att använda samma språk i asylsamtal och asylbeslut. JO ansåg det ändå motiverat att överväga att skriva asylbeslutet på svenska med tanke på den asylsökandes rättsskydd, särskilt i fall där asylsamtalet har tolkats till svenska och samtalen mellan ombudet, företrädaren och intervjuaren har förts på svenska.

Därtill konstaterade JO att också en översättning till företrädarens språk skulle främja en minderårig asylsökandes rättsskydd med tanke på ett eventuellt ändringssökande. JO hade ändå inte heller i detta avseende några juridiska grunder att klandra Migrationsverkets förfarande (1038/2016).

Delgivning av beslut om registrering av uppehållsrätt i EU

JO bedömde partens rätt att få en översättning av polisinsätningens beslut om återkallelse av registreringen av uppehållsrätt inom EU (5223/2016*). JO bedömde på ett allmänt plan om översättning är en primär metod jämfört med tolkning och om en översättning ska erbjudas och tolkning ordnas på eget initiativ eller på partens begäran. Därtill bedömde JO hur ändamålsenligt förfarandet för att ordna tolkning var. Beslutet refereras närmare i avsnitt 3.8.

SPRÅKLIGA KRAV PÅ EN MYNDIGHETS GRAFISKA PROFIL

I tre avgöranden bedömdes tvåspråkiga myndigheters grafiska profil och vilka krav språklagen ställer på den.

Migrationsverkets namn på svenska och engelska hade tryckts med ljusare bokstäver än det finska namnet på verkets skyltar och i broschyrer och annat skriftligt material. Textstorleken var visserligen densamma på alla språk.

JO hänvisade till motiveringarna till grundlagen och språklagen, enligt vilka nationalspråken ska vara formellt jämlika, och till att minoritetsspråk inte får diskrimineras t.ex. genom att texten på det språket skrivs i avsevärt mindre storlek än texten på majoritetsspråket t.ex. på skyltar, på blanketter och i broschyrer.

Enligt JO är textstorleken endast ett exempel, och på motsvarande sätt är det problematiskt om texten på minoritetsspråket framställs avsevärt otydligare än texten på majoritetsspråket. JO ansåg att verkets svenska namnversion hade framställts otydligare än den finska och att skillnaden var avsevärd.

Migrationsverket förklarade sitt förfarande med risken för förväxling med motsvarande myndighet i Sverige. JO ansåg ändå risken var ytterst osannolik när det gällde ett namn på en skylt som finns på en vägg eller ytterdörr på ett kontor i Finland eller i dokument som ämbetsverket använder i Finland. Eftersom Migrationsverket använde samma stil även för det engelska namnet, kan det ge uppfattningen att svenska anses som ett främmande språk, trots att det är fråga om det andra nationalspråket.

Därtill konstaterade JO att i Migrationsverkets utredning i ärendet var ämbetsverkets namn med nöd och näppe synligt på svenska. JO ansåg att Migrationsverkets förfarande stred mot kravet på jämlik behandling av nationalspråken.

JO ansåg det inte vara lagstridigt att Migrationsverkets namn anges på båda nationalspråken på verkets svenskspråkiga webbplats, medan det anges endast på finska på den finskspråkiga webbplatsen. Det var inte heller lagstridigt att texterna

på tjänstekortet för internt bruk var endast på finska, d.v.s. på Migrationsverkets interna arbetsspråk. Det var inte frågan om information till allmänheten eller en skylt som riktar sig till allmänheten, där tvåspråkigheten ska beaktas. Bedömningen skulle emellertid ha varit en annan om det hade varit frågan om ett tjänstetecken som t.ex. poliser använder för att bevisa sin behörighet (1102/4/16*).

Migrationsverket meddelade att avsikten är att förnya verkets logotyp, dokumentmallar och skyltar så att verkets namn framställs med lika starkt teckensnitt på finska, svenska och engelska.

Ett annat avgörande gällde Skyddspolisens förkortning och logotyp (SUPO). JO konstaterade med hänvisning till tidigare avgörandep Praxis i fråga om myndigheters binamn och förkortningar att om man i dag grundade en ny myndighet med namnet Suojelupoliisi–Skyddspolis, vore det inte acceptabelt att skapa eller på beslut av myndigheten själv officiellt använda endast en gemensam förkortning, ”SUPO”, för båda nationalspråken, härledd ur det finska namnet. ”SUPO” var ändå en etablerad förkortning redan under den gamla språklagens tid.

Under rådande omständigheter ansåg JO det vara viktigt att Skyddspolisens så långt som möjligt försöker behandla nationalspråken jämlikt. Det kan göras så som Skyddspolisens redan har gjort, d.v.s. genom att i svenskspråkiga sammanhang använda formen ”SUPO – Skyddspolis” (5513/2016*).

Ett tredje avgörande gällde Kommunikationsverket. I dess logotyp stod verkets namn på finska på den finskspråkiga webbplatsen och på både finska och svenska på den svenskspråkiga webbplatsen med den finska namnversionen överst och i större teckenstorlek än den svenska.

Enligt BJO är det inte lagstridigt att en tvåspråkig myndighets namn anges även på finska på den svenskspråkiga webbplatsen. Däremot var det klandervärt att namnet var skrivet med betydligt mindre teckenstorlek på svenska än på finska. Språklagens krav får inte åsidosättas genom att betrakta ärendet enbart som en varumärkesfråga

ga eller en typografisk fråga. Kommunikationsverkets förfarande stred mot kravet på jämlik behandling av nationalspråken.

Därtill konstaterade BJO att trots att språklagen inte innehåller bestämmelser om ordningsföljden för olika språkversioner av myndigheters namn, vore det logiskt att Kommunikationsverkets svenskspråkiga namn förekommer först eller överst på de svenskspråkiga sidorna om båda språkversionerna av namnet används på dessa sidor (2159/2016*).

Kommunikationsverket meddelade att verkets logotyper hade ändrats så att en enspråkigt finsk logotyp används på den finskspråkiga webbplatsen och de finskspråkiga blanketterna, medan en enspråkigt svensk logotyp används på den svenskspråkiga webbplatsen och de svenskspråkiga blanketterna.

AVGÖRANEN SOM GÄLLER WEBBTJÄNSTER

Liksom tidigare är avgjordes ett flertal ärenden som gällde de språkliga skyldigheterna när myndigheter agerar i sociala medier och när de ger information och erbjuder andra tjänster på webben.

Båda nationalspråken ska användas i sociala medier

JO bedömde Folkpensionsanstaltens (FPA) sätt att informera om sitt arbete via sina konton på Facebook och Instagram samt Skyddspolisens sätt att informera via sitt Twitter-konto. Det nyaste materialet på FPA:s Instagram-konto var i huvudsak finskspråkigt. Facebook-sidorna Opintotuki och Kela-Kerttu var redan enligt FPA:s eget besked endast finskspråkiga. Också Skyddspolisens inlägg på Twitter var i regel endast på finska. JO delgav FPA och Skyddspolisen sin uppfattning om att tvåspråkigheten bör synas bättre i dessa kanaler på sociala medier.

JO betonade att tvåspråkiga myndigheter ska beakta båda språkgruppernas informationsbehov även på sociala medier. Språklagen förutsätter emellertid inte att materialet som publiceras där ska ha exakt samma innehåll på båda nationalspråken. En myndighets egen webbplats och

närvaro på sociala medier måste ur språklagens synvinkel betraktas som separata informationskanaler trots att samma myndighetsmaterial kan vara tillgänglig på båda ställena.

På samma sätt måste även olika sociala medier betraktas som separata informationskanaler. Om en myndighet agerar på ett behörigt sätt på båda nationalspråken t.ex. på Facebook, innebär det inte att den helt och hållet får åsidosätta det andra nationalspråket t.ex. på Instagram. Enligt språklagen ska en tvåspråkig myndighet i all sin verksamhet utåt visa att den använder båda språken (3785* och 5513/2016*).

Bristfällig information på svenska

I fyra avgöranden ansågs myndigheternas svenskspråkiga information vara bristfällig.

I det första fallet innehöll Skyddspolisens svenskspråkiga webbplats över huvudtaget ingen information om lediga tjänster, i motsats till den finskspråkiga webbplatsen där det fanns en länk till Statskontorets webbplats valtiolle.fi. JO betonade att Skyddspolisens egen webbplats och Statskontorets webbplats valtiolle.fi är separata informationskanaler, där nationalspråken så långt som möjligt ska behandlas jämnt. Informationen om lediga tjänster var mer mångsidig på finska än på svenska.

Därtill hade det under 2015–2017 publicerats 10 meddelanden om olika ämnen på den svenskspråkiga webbplatsen, medan det hade publicerats 17 meddelanden på den finskspråkiga webbplatsen under samma period. Den finskspråkiga informationen var således avsevärt mer omfattande än den svenskspråkiga informationen och enligt JO var skillnaderna större än språklagen tillåter (5513/2016*).

I ett annat fall hade FPA:s webbplats varit ur bruk flera gånger i början av 2016 på grund av tekniska problem. Kunderna hade styrts till en temporär sida som hade informerat om orsakerna till störningen och hänvisat kunderna till FPA:s andra servicekanaler och Twitter. Denna information fanns endast på finska.

FPA hade redan år 2015 blivit medveten om att den temporära sidan borde finnas också på svenska. Förverkligandet hade ändå dragit ut på tiden främst av tekniska skäl. Det gällde sådan information om tillgängligheten till en tvåspråkig myndighets webbtjänster som måste publiceras på båda nationalspråken. När informationen fanns endast på finska, stred FPA:s förfarande mot språklagens utgångspunkter. JO delgav FPA sin uppfattning (299/4/16*).

I ett tredje fall hade Statens center för informations- och kommunikationsteknik Valtori skickat ett finskspråkigt e-postmeddelande om ändringar på Medborgarkontot till en person med svenska som modersmål. Meddelandet var avsett för användare av Medborgarkontot.

Enligt JO var det frågan om sådan information riktad till allmänheten som avses i språklagen. Därför borde meddelandet ha varit avfattat på båda nationalspråken, om det inte var möjligt att sända det till enskilda mottagare på deras modersmål. Meddelandet hade senare sänts till kunden på svenska. JO delgav Valtori sin uppfattning om det felaktiga förfarandet (2705/2016*).

I ett fjärde fall hade Kommunikationsverket publicerat information om informationssäkerhet på finska oftare än på svenska, varmed den finskspråkiga informationen var mer aktuell och mer omfattande än den svenskspråkiga. Enligt BJO var informationen inte förenlig med språklagen (2159/2016*).

Kommunikationsverket meddelade om sina åtgärder för att förbättra tillgången till materialet om informationssäkerhet på svenska.

Språkversioner av webbmaterial borde publiceras samtidigt

I två avgöranden bedömde JO situationer där olika språkversioner av webbmaterial inte publicerats samtidigt.

Vid tidpunkten för klagomålet hade materialet på den svenskspråkiga webbplatsen för Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira) varit mer knapphändigt än på den finskspråkiga webbplatsen. Det material som den klagande omnämnde hade antingen senare publicerats även på svenska eller varit under översättning när Valvira lämnade in sin utredning i ärendet. En del av materialet hade tagits bort helt eftersom det var onödigt (4365/2016).

Livsmedelssäkerhetsverkets (Evira) anvisningar om livsmedelstillsyn hade i sin tur publicerats på svenska på verkets webbplats flera månader senare än på finska. Också de hade senare, när klagomålet behandlades, publicerats på svenska. JO uppmärksammade Valvira och Evira på att båda språkgruppernas informationsbehov bör beaktas när material publiceras på webben och på att nationalspråken ska behandlas jämlikt (3883/2016).

Publicering av tillsynsrapporter

I livsmedelstillsynsrapporter (s.k. Oiva-rapporter) som sammanställts av en tvåspråkig stad och publicerats i Eviras databas hade observationerna inte antecknats på båda nationalspråken och tillsynsobjektets kontaktuppgifter angavs endast på finska. I övrigt var rapporterna tvåspråkiga.

JO konstaterade att rapporterna är riktade till allmänheten. Språklagen förutsätter ändå inte att material ska vara exakt likadant på båda språken. De svenskspråkigas rätt till information hade nu tryggats genom att tilläggsinformation kunde fås av miljöhälsovårdens tjänstemän. Det fanns inte tillräckliga rättsliga grunder för att klandra stadens förfarande.

Å andra sidan bedömde JO att det inte torde medföra oskäligt dröjsmål eller bli ett hinder för information om tillsynsobservationerna och tillsynsobjektets adress anges på båda språken i Oiva-rapporterna, eftersom det i Eviras anvisningar finns färdiga modellmeningar som kan användas. JO delgav staden och Evira sin uppfattning (3855/2016*).

Språket i en webbadress

JO ansåg det inte vara lagstridigt att en tvåspråkig myndighets webbadress (www.supo.fi) fanns endast i ett format som hade bildats utifrån myndighetens finska förkortning. Å andra sidan har det i JO:s avgörandep Praxis redan tidigare konstaterats att om webbadresser bildas utgående från myndigheters fullständiga namn kunde detta främja serviceprincipen som hör till god förvaltning. Med sådana webbadresser kunde en tvåspråkig myndighet även utåt visa att den ger service på bägge nationalspråken eftersom sådana adresser kunde användas på båda språken. JO delgav Skyddspolisens sin uppfattning (5513/2016*).

ÖVRIGA AVGÖRANDE

Ställföreträdande BJO bedömde förverkligandet av språkliga rättigheter i samband med trafikövervakning och inom hälsovården.

I samband med trafikövervakningen hade den klagande haft rätt att använda svenska och att få betjäning och ordningsbotsföreläggande på svenska. Polisen ska på eget initiativ se till att dessa rättigheter tillgodoses. Om det material som polisen har tillgång till (såsom körkort och registeruppgifter) ger skäl att anta att kundens modersmål kan vara något annat än majoritetsspråket i ett tvåspråkigt ämbetsdistrikt, ska polisen fråga kunden vilket språk hen vill använda.

Det är därmed viktigt att kunden själv får välja språk också vid trafikövervakning, även om förfarandet är rutinemässigt och summariskt. En enskild polisman praktiska språkkunskaper får inte påverka valet av språk. Ställföreträdande BJO delgav polisinspektionen och Polisstyrelsen sin uppfattning (902/2016).

Svenskspråkiga kunders språkliga rättigheter förverkligades inte eftersom den ena inte fick tidsbeställningsservice på svenska och den andra anvisades en skötare med bristfälliga kunskaper i svenska språket (1835 och 2255/2016).

BJO bedömde en svenskspråkig fånges språkliga rättigheter i ett finskspråkigt fängelse. BJO hänvisade till JO:s tidigare Praxis och betonade en fånges rätt att välja antingen finska eller svenska till kontaktspråket med fängelset. Även om fången tidigare under sin bestraffningstid enbart hade använt finska medför detta inte att hen har gjort ett slutgiltigt språkval gällande kontaktspråket i framtiden. Det är inte frågan om ett sådant byte av språk under pågående handläggning som enligt språklagens förarbeten inte är tillåtet (5675/2016).

4.20 Beskattning

Till sakområdet beskattning hänförs både den direkta och den indirekta beskattningen. Den beskattning som Tullen verkställer hör inte till detta sakområde utan behandlas i avsnitt 4.5. De klagomål som gällde beskattningen avgjordes under året av BJO *Maija Sakslin*. Som huvudföredragande för dessa ärenden fungerade referendarierådet *Ulla-Maija Lindström*.

4.20.1 VERKSAMHETSMILJÖN

Ärenden som gäller beskattning sorterar under finansministeriets styrning. Ministeriet bereder regeringens ekonomi- och finanspolitik samt statsbudgeten och är sakkunnig i fråga om skattepolitik. Dess skatteavdelning är regeringens expert inom skattepolitiken. Ministeriet styr Skatteförvaltningen med hjälp av årliga resultatavtal.

Skatteförvaltningen har till uppgift att verkställa beskattningen, utöva skattekontroll, uppbära, driva in och redovisa skatter och avgifter samt bevaka skattetagarnas rätt. Skatteförvaltningen är en riksomfattande myndighet. Skatteförvaltningen har enheter som handhar beskattningen och andra enheter. Till de enheter som sköter om beskattningen hör Personbeskattningensheten, Företagsbeskattningensheten och Skatteuppbördsenheten.

Övriga enheter inom Skatteförvaltningen är Informationsförvaltningsenheten, Förvaltningsenheten, Stabs- och rättsenheten, Kommunikationsenheten, Enheten för intern revision och Enheten för utredning av grå ekonomi. Centralskattenämnden, som ger förhandsavgöranden, och Skatterättelsenämnden, som behandlar omprövning, är oberoende av Skatteförvaltningen. Skatteförvaltningen uppbär största delen av skatterna och avgifterna av skattenatur i Finland. Ut-

över av Skatteförvaltningen uppbärs skatter också av bl.a. Trafiksäkerhetsverket, som verkställer fordonsbeskattningen.

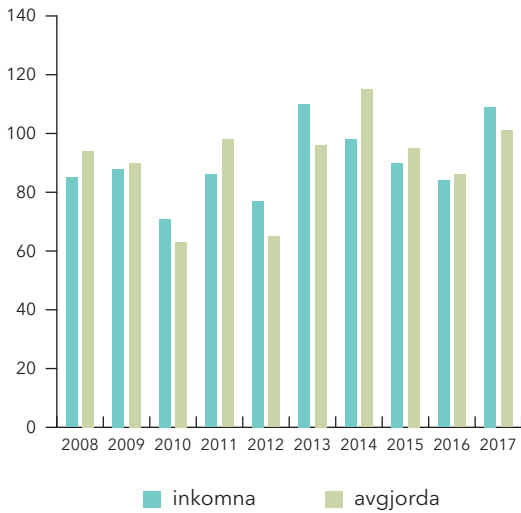
4.20.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Under året avgjordes 101 klagomål och egna initiativ som gällde beskattningen, d.v.s. något fler än föregående år. Också antalet ärenden som ledde till åtgärder var större än föregående år. I sammanlagt 13 fall ledde ärendet till åtgärder. Andelen åtgärdsavgöranden steg från 6,9 % till 12,9 %.

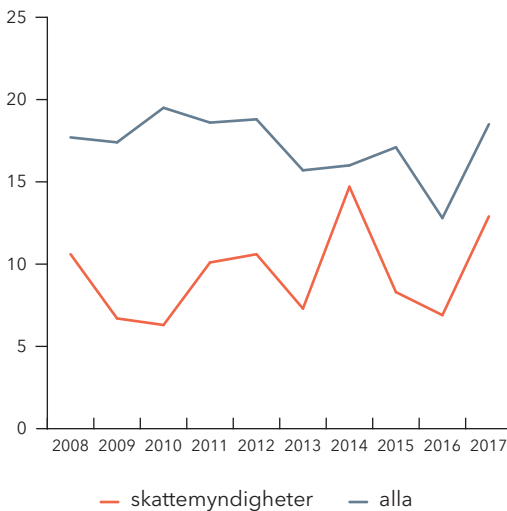
Lagen om beskattningsförfarandet beträffande skatter som betalas på eget initiativ (768/2016) och lagen om skatteuppbörd (769/2016) trädde i kraft vid ingången av 2017. I början av 2017 infördes även Skatteförvaltningens MinSkatt-system, som ersatte skattekontot. Den nya lagstiftningen och det nya datasystemet innebar ändringar i det tidigare anmälningsförfarandet. JO:s kansli fick ta emot ett flertal klagomål om Skatteförvaltningens rådgivnings- och ärendetjänster och om de nya förfarandena.

En klagande hade varit tvungen att köa till Skatteförvaltningens telefontjänst sammanlagt 2 timmar och 20 minuter, då telefontjänsten var överbelastad. BJO konstaterade att telefontjänsten inte uppfyllde kravet på adekvat service enligt grunderna för god förvaltning och inte heller myndigheternas rådgivningsskyldighet. Skatteförvaltningen fullföljde inte sin skyldighet att se till att kötiderna hålls rimliga. En sådan orimligt lång kötid utgjorde ett faktiskt hinder för tillgången till rådgivningstjänster och var därmed lagstridig.

Vid bedömningen av hur klandervärt förfarandet var beaktade BJO Skatteförvaltningens strävan att förbättra tillgången till rådgivning genom att



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2008–2017



Åtgärdsprocent under åren 2008–2017

ta i bruk en återuppringsstjänst och Vero24-kundbetjäning på webben samt även en tidsbokningstjänst. Därtill har Skatteförvaltningen meddelat att MinSkatt-tjänsten ska utvecklas så att kunderna kan skicka frågor via den. Därför nöjde sig BJO med att meddela Skatteförvaltningen sin uppfattning om att den försummat att se till att tillgången till rådgivning är tillräcklig (3006/2017).

Enligt ett klagomål tvingar Skatteförvaltningen företagare att använda e-tjänster. Den klagande ville anmäla sina uppgifter på papper till Skatteförvaltningen och även få svar på papper. Enligt lagen om beskattningsförfarandet beträffande skatter som betalas på eget initiativ ska skattedeclarationen lämnas in elektroniskt.

I svaret på klagomålet refererades bedömningen av den elektroniska deklARATIONEN i finansutskottets betänkande (FiUB 9/2016 rd). Enligt utskottet föreslås det i propositionen för första gången på lagstiftningsnivå bestämmelser om obligatorisk elektronisk deklARATION, som i första fasen ska gälla skatter som betalas på eget initiativ. Skatteförvaltningen kan ändå av särskilda skäl godkänna en deklARATION som lämnats på papper. Utskottet tillstyrkte introduktionen av elektroniska förfaranden men uppmanade Skatteförvaltningen att fästa uppmärksamhet vid specialbehov i praktisk företagsverksamhet.

Enligt utredningen från Skatteförvaltningen hade den tolkat förekomsten av särskilda skäl flexibelt och enligt kundens behov, och den klagande ansågs ha valt att lämna in sina deklARATIONER på papper. Eftersom det förfarande som den klagande kritiserade hos Skatteförvaltningen byggde på lagar som stiftats av riksdagen, gav ärendet inte BJO någon anledning till åtgärder inom ramarna för laglighetsövervakningen (541/2017).

Även om den klagande enligt sin uppfattning hade inlämnat deklARATIONERNA för en liten skogsammanslutning per post redan i god tid i januari, fick hen begäranden om utredning av Skatteförvaltningen. Skatteförvaltningen konstaterade att enligt dess anvisningar ska en tillfällig arbetsgivare som inte har förts in i Skatteförvaltningens arbetsgivarregister inte lämna deklARATIONER för de

månader då inga löner har betalats. Skatteförvaltningens system hade tolkat det 00-tal som kunden felaktigt skrivit in i skattedeklarationen som en skattedeklaration av arbetsgivarprestationer och bett kunden komplettera deklARATIONEN med det saknade skatteåret eller att korrigera deklARATIONEN.

Begäran om utredning var befogad. Kunden hade ändå korrigerat deklARATIONEN om mervärdesskatt, även om detta inte hade begärts. Därför hade kunden fått en ny begäran om utredning om arbetsgivarprestationerna. När kunden hade kontaktat Skatteförvaltningen på nytt hade myndigheten omedelbart korrigerat skattedeklARATIONEN. Eftersom antalet skattedeklARATIONER av skatter på eget initiativ är stort, är det nödvändigt att övervakningen av skattedeklARATIONERNA i regel sker automatiskt.

Skatteförvaltningen meddelade att den försöker korrigera övervakningssystemet så att inga onödiga begäranden om utredning skickas till kunden, och tackade kunden för konstruktiv respons. Skatteförvaltningen ska också se över anvisningarna om deklARATION av skatter på eget initiativ och texten i begäran om utredning, så att de är tydliga och begripliga och kunderna vet hur de ska göra. På grund av dessa åtgärder föranledde klagomålet inga åtgärder av BJO (1681/2017).

På Skatteförvaltningens webbplats sägs det på den elektroniska blanketten för begäran om betalningsarrangemang att beslutet skickas cirka en vecka efter att ansökan har lämnats in. På webbplatsen anges därmed i enlighet med förvaltningslagen den förväntade handläggningstiden för ett ärende som myndigheten avgör genom förvaltningsbeslut och som kan inledas på initiativ av en part.

Skatteförvaltningens förfarande i handläggningen av ett bolags betalningsarrangemang var felaktigt, då begäran inte behandlades inom en vecka, utan handläggningen pågick tre veckor. Ett bolag har rätt att lita på att det får ett beslut på sin begäran inom den angivna tiden. Till följd av Skatteförvaltningens felaktiga förfarande publicerades uppgifter om bolagets skatteskulder i det offentliga skatteskuldsregistret.

Enligt BJO blir Skatteförvaltningens förfarande inte mindre klandervärt för att den angivna handläggningstiden är en uppskattning utifrån den genomsnittliga handläggningstiden och inte heller för att bolaget hade möjlighet att få mer information om saken. När Skatteförvaltningen anger en förväntad handläggningstid har kunden rätt att lita på denna uppskattning och Skatteförvaltningen är i sin tur skyldig att följa den och behandla ärendena inom den angivna tiden. Om den angivna handläggningstiden överskrids, ska kunden meddelas om det (1447/2017).

Två klagande kritiserade, utifrån uppgifter i massmedierna, Skatteförvaltningens förfarande vid beskattningen av undanhållna utlandsinkomster. Enligt Skatteförvaltningens utredningar mottog Skatteförvaltningen våren 2014 rättelseyrkanden där skattskyldiga krävde att tidigare obeskattade inkomster beskattas och att skatteförhöjningar påförs.

Skatteförvaltningens enheter kom överens om på vilka grunder rättelseyrkandena ska skickas till Skatteuppbördsenheten för prövning av om ärendet ska polisanmälas och när de ska handläggas av Personbeskattningens enheten enligt de normala anvisningarna för handläggning av rättelseyrkanden. På mötet kom man överens om att Personbeskattningens enheten ska skicka rättelseyrkanden där den skatt som kringgått överskrider 5 000 euro till Skatteuppbördsenheten för prövning av om ärendet ska polisanmälas.

De första bedömningarna av den skatt som kringgått lämnades för prövning av om ärendet ska polisanmälas i september 2014 och alla fall hade inlämnats i november 2015. Totalt 56 fall lämnades för prövning av om ärendet ska polisanmälas och 28 av dessa anmäldes till Centralkriminalpolisen i september 2016. I dessa fall var den kringgånga skatten över 10 000 euro. Alla skatter som hänförde sig till anmälningarna hade betalats. Enligt Skatteförvaltningens utredning gjordes prövningen av om ärendena skulle polisanmälas enligt normal praxis och i prövningen deltog ingen annan än de tjänstemän som enligt arbetsordningen ska sköta detta.

Enligt BJO var det frågan om exceptionella rättelseyrkanden som de skattskyldiga gjort till sin egen nackdel och där dessa utöver beskattning av den angivna inkomsten krävde en skatteförhöjning på två procent. Skatteförvaltningen bedömde yrkandena utifrån de tillämpliga rättsnormerna i lagen om beskattningsförfarande och lagen om skatteförhöjning och tullhöjning som påförs genom ett särskilt beslut.

BJO konstaterade att det inte fanns någon anledning att misstänka att Skatteförvaltningen, när den beslutade om rättelseyrkandena, skulle ha överskridit eller missbrukat sin lagenliga prövningsrätt. Det fanns inte heller någon anledning att misstänka att finansministeriet eller någon annan part skulle ha styrt de tjänstemän vid Skatteförvaltningens Personbeskattningsenhet eller Skatteuppbördsenhet som utsetts för att handlägga rättelseyrkandena (5786/2016* och 6674/2017).

I flera klagomål om fordonsbeskattningen kritiserades det användningsförbud som ett fordon beläggs med om fordonsskatten inte har betalats. I svaren på klagomålen refererades bestämmelserna i fordonsskattelagen, enligt vilka man i samband med betalningen ska ange referensnumret för den debetsedel för vilken betalningen är avsedd, och om skatten har betalats med bristfälliga eller oriktiga betalningsuppgifter, hänförs betalningen inte till skatten i fråga utan särskild begäran. I svaren konstaterades att orsaken till användningsförbudet ofta var att fel referensnummer hade använts eller att referensnumret saknades helt.

4.20.3 AVGÖRANDE

SKATTEFÖRVALTNINGENS BESLUT ATT SLUTA SKICKA PERIODSKATTEDEKLARATIONER PÅ PAPPER

Skatteförvaltningen beslutade våren 2015 att sluta skicka ut pappersblanketter för periodskattedeklarationen för primärproducenter till lantbruksföretagare och skogsägare. Målet var att öka andelen elektroniska deklARATIONER. Enligt utredningen visste man när beslutet fattades att en del kunder

fortfarande vill lämna in sin periodskattedeklaration på papper och sannolikt även framöver kommer att begära en pappersblankett av Skatteförvaltningen. Skatteförvaltningen informerade om det nya förfarandet via olika kanaler. Också Skatteförvaltningens tjänstemän informerades om ändringen och de uppmanades att informera kunderna.

Enligt Skatteförvaltningens utredning hade alla kunder i målgruppen inte fått information om skyldigheten att lämna in periodskattedeklarationen, trots den omfattande informationskampanjen. Cirka 36 000 jord- och skogsbruksidkare lämnade inte in periodskattedeklarationen inom utsatt tid.

Skatteförvaltningen sände dem ett uppskattningsförslag för mervärdesbeskattningen. Antalet uppskattningsförslag ökade från cirka 5 % föregående år till cirka 14 % av de jord- och skogsbruksidkare som finns i registret över mervärdesbeskattningsskyldiga. Skatteförvaltningen tog undantagsvis i bruk ett förfarande där periodskattedeklaration för perioder utan verksamhet kunde inlämnas även per telefon genom att ringa Skatteförvaltningens servicenummer.

BJO konstaterade att Skatteförvaltningen, när den beslutade att ändra sin praxis, visste att en del av kunderna fortfarande ville lämna in sin periodskattedeklaration på papper. Dessa kunder eller åtminstone en del av dem kanske inte visste hur man använder Skatteförvaltningens e-tjänster och alla kanske inte heller visste hur de kan söka mer information om saken på Skatteförvaltningens webbplats. I de handböcker som Skatteförvaltningen skickade till de skattskyldiga uppmanades dessa ändå söka mer information på Skatteförvaltningens webbplats, där man också kunde skriva ut periodskatteblanketten.

Handböckerna saknade dock anvisningar om andra tillgängliga servicekanaler genom vilka de skattskyldiga kunde få mer information eller skaffa blanketter. De skattskyldiga informerades inte heller om följderna av försummelse eller om att de utöver att betala periodskatten skulle lämna in periodskatteblanketten för att undvika försummelseavgifter för försummelse av anmälningskyldigheten.

Till följd av ändringen trefaldigades antalet skattskyldiga som på grund av försummelse av periodskattedecklarationen fick ett brev om hörande med ett uppskattningsförslag. Enligt BJO visade detta att informationskampanjen, trots att den var omfattande, inte hade nått målgruppen.

Därtill påfördes en del av de skattskyldiga en försummelseavgift på 15 procent av den betalda skatten på grund av att de försummat sin anmälningskyldighet. Den plötsliga och stora ändringen av förfarandet och den bristande informationen orsakade de skattskyldiga extra bekymmer och besvär samt ekonomiska påföljder. Också Skatteförvaltningens egen arbetsmängd ökade.

Förvaltningens kunder har i princip en motiverad anledning att lita på en kontinuitet i myndigheternas verksamhet och förfaranden. Förvaltningens kunder ska kunna lita på att myndigheternas verksamhet inte plötsligt förändras på ett sådant sätt att det kan ha en negativ inverkan på deras rättsliga ställning. Ändring av en myndighets praxis kräver sakliga och tillräckliga motiveringar.

Vid ordnandet av servicen ska myndigheten beakta självbestämmanderätten och verksamhetsförutsättningarna hos dem som uträttar ärenden hos förvaltningen. Myndigheternas informationskyldighet, som ingår i grunderna för god förvaltning, betonar myndigheternas ansvar att inom sitt förvaltningsområde producera och sprida information som är av betydelse för den som uträttar ärenden och för kundernas rättsliga ställning.

Skatteförvaltningen hade beslutat att ändra sin tidigare praxis, eftersom dess mål är att främja elektroniska deklARATIONER. Skatteförvaltningens beslut byggde således på att effektivisera den egna verksamheten. Skatteförvaltningen visste att en del av dess kunder fortfarande vill lämna in sina deklARATIONER på papper. Dessa kunders förutsättningar att använda e-tjänster och deras behov hade inte bedömts i tillräckligt hög grad när beslutet om ändringen fattades.

Därtill var anvisningarna till kunderna bristfälliga. Till följd av detta ökade antalet skattskyldiga som försummade att lämna in periodskattedecklarationen betydligt. En del av dem påfördes även höga försummelseavgifter.

Enligt BJO stred den plötsliga ändringen av praxisen och den bristfälliga informationen om den mot principen om förtroendeskydd enligt grunderna för god förvaltning, myndigheternas serviceprincip, adekvat myndighetsservice och informationskyldigheten (2655/2016*).

HANDLÄGGNING AV EN KLAGANDES PERIODSKATTEDEKLARATION

På basis av skatterevisionsberättelsen om den klagandes affärsverksamhet fattade Skatteförvaltningens beslut om debitering av mervärdesskatt den 31 maj 2016. I samband med det markerades den klagandes periodskattedeklARATIONER för månaderna 10/2015 och 12/2015 som raderade. Skatteförvaltningens datasystem tolkade det som att deklARATIONERNA inte hade inlämnats, så den 5 juli 2017 sändes uppmaningar till den klagande om att lämna in periodskattedeklARATIONERNA för mervärdesskatt för månaderna 10/2015 och 12/2015.

Den klagande lämnade in nya deklARATIONER den 20 juli 2016, där hen anmälde ny skatt till samma belopp som hen tidigare hade anmält som återbäring av skatt. Dessa deklARATIONER förmedlades till skattekontot och på basis av dem fick den klagande skatter att betala och påfördes dessutom förseningsavgifter. Den klagande lämnade in periodskattedeklARATIONERNA på nytt den 24 augusti 2016. På basis av dessa deklARATIONER blev den klagandes skatt för de aktuella skatteperioderna 0 euro, men förseningsavgifterna kvarstod.

Senare korrigerade Skatteförvaltningen felet till följd av klagomålet. Den klagandes ursprungliga skattedeklARATIONER behandlades och den klagande fick överklagbara beslut. Skattebeloppet för skatteperioderna fastställdes till 0 euro och försummelseavgifterna ströks.

Enligt BJO var Skatteförvaltningens förfarande att på basis av skatterevisionen bara markera den klagandes periodskattedeklARATIONER för månaderna 10/2015 och 12/2015 som raderade utan att samtidigt fatta överklagbara beslut för månaderna felaktigt och ledde till oklarheter i posterna på den klagandes skattekonto.

BJO ansåg det vara särskilt oroväckande att den klagande, trots att hen hade anlitat olika kundtjänster hos Skatteförvaltningen, inte lyckats få utrett och korrigerat det fel som uppstått vid behandlingen av åtgärdsförslagen i skatterevisionsberättelsen. Skatteförvaltningens kundtjänst försummade att utreda ärendet på behörigt sätt, även om det kunde utredas. Först när den klagande klagade hos JO utreddes och korrigerades felet på behörigt sätt. Enligt BJO uppfyllde Skatteförvaltningens agerande inte kraven på rättsskydd enligt god förvaltning eller på service av god kvalitet och med gott resultat (6455/2016).

SKATTEFÖRVALTNINGENS FÖRFARANDE VID FÖRMEDLING AV SKATTESKULDSUPPGIFTER

Ett bolag bad JO utreda Skatteförvaltningens förfarande vid förmedlingen av skatteskuldsuppgifter. Enligt klagomålet hade bolaget av misstag glömt att betala en förskottsskatt på 1 399,49 euro, som hade förfallit i februari 2016. Felet upptäcktes av en potentiell ny kund, som hade fått information om det i den beställaransvarsrapport som bifogats ett entreprenadanbud. I den hade det den 14 mars 2016 registrerats att bolaget hade skatteskulder på 500–10 000 euro, för vilka inget betalningsarrangemang hade avtalats.

Bolaget ansåg att förfarandet stred mot 20 b § i lagen om offentlighet och sekretess i fråga om beskattningsuppgifter. Enligt paragrafen antecknas i registret som uppgift om skatteskuld uppgift om huruvida företaget har sådana förfallna och obetalda skatter och avgifter som Skatteförvaltningen uppbär, till ett belopp av minst 10 000 euro och beträffande vilka Skatteförvaltningen inte har vidtagit betalningsarrangemang eller en besvärsmyndighet inte har förordnat att verkställigheten ska avbrytas.

Bolaget hade år 2013 gett Suomen Tilaajavastuu Oy fullmakt att begära av Skatteförvaltningen de uppgifter om företagens intyg över skatteskuld och dess bilaga som krävs enligt 5 § 1 mom. 3 punkten i beställaransvarslagen samt att spara och publicera de uppgifter som Skatteförvaltningen lämnat elektroniskt till Suomen Tilaajavastuu Oy i Suomen Tilaajavastuu Oy:s system Tilaajavastuu.fi.

Informationstjänsten vid Skatteförvaltningens Stabs- och rättsenhet hade på ansökan av Suomen Tilaajavastuu Oy den 20 mars 2013 fattat ett beslut enligt vilket Suomen Tilaajavastuu Oy hade rätt att få sekretessbelagd skatteskuldsinformation i elektronisk format av Skatteförvaltningen om kundföretag som gett Suomen Tilaajavastuu Oy fullmakt för detta.

Bestämmelsen i beställaransvarslagen ändrades genom en lag (678/2015) som trädde i kraft den 1 september 2015. Enligt den nya 5 § 1 mom. 3 punkten ska beställaren av avtalsparten begära och denne till beställaren lämna en utredning om att företaget inte har sådan skatteskuld som avses i 20 b § 1 mom. 2 punkten i lagen om offentlighet och sekretess i fråga om beskattningsuppgifter eller en av myndighet lämnad utredning om beloppet av skatteskuld.

Enligt förarbetena till lagändringen ska fullgörandet av beställarens utredningsskyldighet i fortsättningen i fråga om beskattningsuppgifter i första hand avses ske genom att registret över företags skatteskulder enligt 20 a § i lagen om offentlighet och sekretess i fråga om beskattningsuppgifter utnyttjas. Om det av skatteskuldsregistret framgår att avtalsparten har en skatteskuld som antecknats i skatteskuldsregistret, ska beställaren för att fullgöra sin utredningsskyldighet utreda beloppet av skatteskuld genom att begära att avtalsparten lämnar ett av myndigheten utfärdat intyg över skatteskuldens belopp. Detta betyder i praktiken att man lämnar ett skatteskuldsintyg.

BJO ansåg det vara oklart om Skatteförvaltningen efter lagändringen den 1 september 2015 har rätt att utlämna mer omfattande skatteuppgifter än det som anges i den gällande bestämmelsen. I regeringens proposition om ändring av beställaransvarslagen konstateras det att beställarens utredningsskyldighet i första hand avses ske genom att registret över företags skatteskulder utnyttjas. Om det av registret framgår att parten har en skatteskuld som antecknats i registret, ska beställaren utreda beloppet av skatteskuld genom att begära ett av myndigheten utfärdat intyg över skatteskuldens belopp. I förarbetena konstateras att detta i praktiken innebär att man lämnar ett skatteskuldsintyg.

Med beaktande av syftet med lagändringen och hänvisningen i bolagets fullmakt till bestämmelsen i beställaransvarslagen ansåg BJO att det inte var motiverat att man hade förlitat sig på att den fullmakt som bolaget hade gett före lagändringen fortfarande gällde och att bolaget inte hade återtagit den. Det var frågan om Skatteförvaltningens rätt att utlämna mer omfattande skatteuppgifter än de som förutsätts i de gällande bestämmelserna i beställaransvarslagen och lagen om offentlighet och sekretess i fråga om beskattningsuppgifter.

Enligt BJO skulle principen om förtroendeskylld enligt grunderna för god förvaltning enligt förvaltningslagen, myndigheternas informations- och rådgivningsskyldighet och myndigheternas lagenliga utredningsskyldighet ha krävt att Skatteförvaltningen skulle ha utrett lagändringens inverkan på innehållet i fullmakter som getts före lagändringen och de skattskyldigas avsikt i den förändrade situationen.

Vid bedömningen av ärendet beaktade BJO att Skatteförvaltningen enligt dess informationstjänsts utredning och rättsenhetens utlåtande hade omvärderat sin tidigare tolkning av fullmakter. Skatteförvaltningen kommer att begära att Suomen Tilaajavastuu Oy lämnar in nya fullmakter till Skatteförvaltningen med en noggrannare specifikation av vilka uppgifter Suomen Tilaajavastuu Oy har fullmakt att begära för sina kunders del. Därför nöjde sig BJO med att delge Skatteförvaltningen sin uppfattning om att dess förfarande var oklart (1082/2016).

TRAFIKSÄKERHETSVERKETS FÖRFARANDE NÄR ETT FORDON FÖRSATTES I ANVÄNDNINGSFÖRBUD

Den klagande berättade att hen hade fört sitt fordon på periodisk besiktning den 21 juni 2016. Fordonet var avställt, men hen använde det i en situation som särskilt fastställdes i lagen. Trafiksäkerhetsverket skickade ett brev till den klagande den 27 juni 2016, där det meddelade att bilen hade försatts i användningsförbud och att efter- och tilläggsskatt skulle debiteras för att bilen tagits i trafik.

Den klagande berättade i sin utredning att hen hade använt sitt fordon för att köra det till besiktningen, som hen hade bokat tid för. Trafiksäkerhetsverket drog tillbaka körförbudet genom ett brev daterat den 29 juni 2016. Den klagande ansåg att verkets förfarande var lagstridigt, då det utan att utreda om användningen av fordonet var lagenlig hade försatt fordonet i körförbud under perioden 23–29 juni 2016.

Enligt Trafiksäkerhetsverkets utredning hade det agerat utifrån en anmälan från tillsynsmyndigheten. Polisen hade behandlat ärendet i samband med automatisk trafikövervakning. Enligt verket hade det antagit att tillsynsmyndigheten hade kontrollerat att anmälningen var grundad och att det inte var frågan om en tillåten körsituation. Enligt utredningen hade verket sänt den klagande en begäran om utredning för att fullgöra sin skyldighet att höra parten enligt förvaltningslagen och fordonsskattelagen. Verket menade att syftet med förfarandet också var att fullgöra utredningsskyldigheten och säkerställa kundens rättsskydd.

Trafiksäkerhetsverket hade försatt fordonet i användningsförbud utan att utreda om fordonet hade använts lagenligt. Användningsförbud för ett fordon kan medföra att tillsynsmyndigheten beslagtar fordonets registreringsskyltar och registreringsintyg, vilket medför extra kostnader, besvär och förtret för den skattskyldiga. Innan fordonet försattes i användningsförbud skulle verket ha kunnat reda ut frågan genom att bereda fordonets ägare tillfälle att berätta om hen hade någon lagenlig anledning till att använda fordonet i trafik.

Trafiksäkerhetsverket hade försatt fordonet i användningsförbud och det är den myndighet som uppbär efter- och tilläggsskatt. Därför det hade också huvudansvaret för att frågan utreds på ett behörigt och tillräckligt sätt. Verket har ingen laglig grund för att överföra sin skyldighet att utreda ärendet och att höra parten på en annan myndighet som hjälper det. Enligt fordonsskattelagen kan användningen av ett fordon förhindras om tilläggsskatt ska debiteras för fordonet.

När Trafiksäkerhetsverket försatte fordonet i användningsförbud utan att först utreda om tilläggsskatt skulle debiteras för fordonet, d.v.s. om

det var lagligt att använda fordonet i trafik, hade det enligt BJO försummat sina skyldigheter i fråga om de centrala rättsskyddsprinciperna för förvaltningen. Trafiksäkerhetsverkets förfarande var lagstridigt (2588/2016*).

FÖRSUMMELSE AV SKYLDIGHETEN ATT HÖRA PARTEN VID ÅTERBÄRING OCH DEBITERING AV FORDONSSKATTER

Trafiksäkerhetsverket hade på ansökan av den klagandes tidigare make betalt som återbäring av skatt de fordonsskatter som hen hade betalat för åren 2012–2016 och utan att höra den klagande debiterat dessa skatter hos hen.

I fordonsskattelagen finns inga bestämmelser om hur sådana frågor ska utredas eller om att parten ska höras. Det föreskrivs alltså inte i den lagen, men nog i förvaltningslagen. Enligt förvaltningslagen ska en myndighet se till att ett ärende utreds tillräckligt och på behörigt sätt. Innan ett ärende avgörs ska en part ges tillfälle att framföra sin åsikt om ärendet och avge sin förklaring med anledning av sådana yrkanden och sådan utredning som kan inverka på hur ärendet kommer att avgöras.

Trafiksäkerhetsverket avgjorde ärendet om återbäring och debitering av fordonsskatter endast utifrån utredningen från den klagandes tidigare make utan att ge den klagande, d.v.s. den skattskyldiga, tillfälle att framlägga sin egen utredning i ärendet. Enligt BJO förelåg inte de grunder som anges i förvaltningslagen för när ett ärende kan avgöras utan att höra parten, d.v.s. den skattskyldiga.

BJO betonade att partens rätt att bli hörd är en central rättsskyddsprincip för det rättsskydd som tryggas i grundlagen. Syftet med förvaltningslagen är att genomföra och främja god förvaltning samt rättsskydd i förvaltningsärenden. Enligt förvaltningslagen ska en part ges tillfälle att bli hörd innan ett ärende avgörs. Hörande av parten är till hjälp också vid utredningen av ärendet och främjar myndighetens jämlikhet och noggrann handläggning av ärenden. Eftersom myndigheten försummade att utreda ärendet på behörigt sätt och att höra den skattskyldiga, var dess förfarande lagstridigt (61/2017).

4.21

Miljöärenden

Som miljöärenden statistikförs främst ärenden som gäller planläggning och byggande samt naturskydd, miljövard, miljötillstånd, miljö- och hälsoskydd och avfallshantering samt vattenärenden som tillhör miljöministeriets förvaltningsområde. Dessa ärenden behandlas emellertid av flera olika myndigheter. Miljöklagomålen avgjordes av BJO *Maija Sakslin*. Huvudföredragare var referendarierådet *Erkki Hännikäinen*. Miljöklagomålen föredrogs även av äldre JO-sekreterare *Terhi Arjola-Sarja* och *Jouni Toivola*.

4.21.1

LAGSTIFTNINGSDÄNDNINGAR OCH ÄNDRINGAR INOM VERKSAMHETSMILJÖN

Flera författningsändringar trädde i kraft inom miljöfrågorna under berättelseåret. Målet med rätt många ändringar har bl.a. varit att häva onödiga bestämmelser och lätta på den administrativa bördan enligt statsminister *Juha Sipiläs* regeringsprogram. Programmet innehåller ett stort antal omnämmanden för att bl.a. göra tillstånds- och besvärprocesserna smidigare, öka bostadsproduktionen och rationalisera styrningen av placeringen av detaljhandel.

I början av maj trädde en ändring i markanvändnings- och bygglagen i kraft som underlättar tillståndspliktigheten hos planläggningen och byggandet. De viktigaste reformerna gäller regleringen av de stora detaljhandelsenheterna, glesbyggande, detaljplaneringen samt NTM-centrallernas roll.

Gränsen för storleken på stora detaljhandelsenheter fördubblades då gränsen steg från 2 000 till 4 000 kvadratmeter våningsyta. I landskapsplanen ska maximidimensioneringen för en stor detaljhandelsenhet i fortsättningen anvisas endast



Ett illustration.

utanför centrumområdet. Även i fortsättningen ska stora detaljhandelsenheter i första hand placeras i centrumområden. För att kunna garantera tillgången till tjänster kan stora detaljhandelsenheter även placeras på andra ställen. Om en stor detaljhandelsenhet placeras utanför centrum behöver kvaliteten på handeln inte längre beaktas i planläggningen.

Från början av maj har kommunen genom bestämmelser i byggnadsordningen kunnat ange de icke planlagda områden där omändringen av en fritidsbostad till permanent bostad inte förutsätter ett undantagsbeslut eller ett avgörande om planeringsbehov. Bestämmelsen kan endast gälla sådana områden där ändringen av användningsändamålet inte orsakar betydande skadliga miljö- eller andra konsekvenser. Kommunen bedömer konsekvenserna då den gör upp byggnadsordningen.

Bestämmelsen kan endast gälla ändringar av användningsändamålet hos befintliga fritidsbostäder och möjliggör inte byggandet av nya bostadsbyggnader utan undantagsbeslut eller avgöranden om planeringsbehov. Bestämmelsen kan inte gälla de tekniska krav som ställs på byggnader för permanent boende eller avvikelser från dessa krav, och kan inte gälla områden där fritidsbostadens användningssyfte redan hänvisas i detaljplanen eller i en generalplan med rättsverkan.

NTM-centralernas roll ändrades i ärenden enligt markanvändnings- och bygglagen. NTM-centralens roll är att främja kommunernas områdesplanering. NTM-centralerna styr inte lägre ordnandet av kommunernas områdesanvändning och byggverksamhet. Samtidigt begränsades NTM-centralernas tillsynsuppdrag och besvär rätt.

Tillsynsuppdraget och besvär rätten gäller i fortsättningen endast ärenden och avgöranden som har konsekvenser som är av nationell eller landskapsmässig betydelse. NTM-centralens besvär rätt kan dock basera sig även på det att NTM-centralens uppgift är att bevaka det allmänna intresset i miljöskydds- och vattenärenden.

I början av juli trädde en ändring i lagen om energicertifikat i kraft som nu innebär att även den sista byggnadsgruppen, dvs. gamla småhus som tagits i bruk innan 1980, nu omfattas av lagen. Energicertifikatet ska uppvisas i samband med försäljning eller uthyrning. Energicertifikatet ska skaffas redan tidigare för att uppgifterna ska kunna anges i försäljnings- eller hyresannonsen.

Certifikatet görs upp av en person med behörighet att utfärda energicertifikat. Uppgifter över dessa personer finns i Energicertifikatsregistret som underhålls av Statens bostadsfond (ARA): www.energiatodistusrekisteri.fi. Officiella lagen-

liga energicertifikat görs upp via Energicertifikatsregistret och innehåller en certifikatskod som hämtas ur registret och är elektroniskt undertecknade av den som gjort upp certifikatet.

I början av september trädde lättnader i kraft gällande miljötillståndsplikten för otaliga anläggningar genom att man skar ner på antalet verksamheter som omfattas av tillståndsplikten. Ändringen gällde cirka 300 olika verksamheter med miljötillstånd. Tillståndspliktigheten avlägsnades helt från sådana verksamheter som på allmän nivå har ringa miljökonsekvenser. Dessutom utvidgades tillämpningsområdet för registreringsförfarandet som är lättare än tillståndsförfarandet.

De mest centrala ändringarna gällande detta är att de fasta betongstationerna och betongproduktfabrikerna som idag kräver tillstånd kommer att övergå till registreringsförfarandet. Även tillståndsförfarandet för djurstall lättade då tillståndspliktighetsgränsen för djurskydden för dikor höjdes.

Samtidigt med ändringslagen trädde en ändring i miljöskyddsförordningen i kraft. Ändringen gäller behörighet att bevilja tillstånd. Den bestämmer om tillståndsprövningen görs av statens miljöskyddstillstånd eller av kommunens miljöskyddsmyndighet.

I början av september fogades en bestämmelse om myndighetens rådgivningsskyldighet till miljöskyddslagen, som kompletterar förvaltningslagens bestämmelse om rådgivningsskyldighet. Enligt nya 39 a § i lagen ska tillståndsmyndigheten på begäran ge sökanden information i elektronisk form om vilka uppgifter som ska uppges i tillståndsansökan och vilka utredningar som ska bifogas ansökan. Uppgifter ska även ges om vilka utredningar (utlåtanden, påminnelser och åsikter mm.) tillståndsmyndigheten som kommer att begäras i ärendet och den tidsfrist som ska reserveras för detta samt den uppskattade tidpunkten för meddelande av tillståndsbeslutet.

Enligt bestämmelsen kan tillståndsmyndigheten dessutom på den sökandes begäran eller på eget initiativ arrangera ett samråd mellan sökanden och myndigheten för att ordna rådgivningen i tillståndsärendet. Till samrådet kan också kallas företrädare för andra myndigheter som deltar i tillståndsförfarandet och andra berörda parter.

Den statliga miljö tillståndsmyndigheten ska alltid kalla in en företrädare för den statliga tillsynsmyndigheten.

Riksdagen godkände den 14 december 2017 ändringar i vatten-, markanvändnings- och bygglagen samt i marktäktslagen som gäller ändringsökande till högsta förvaltningsdomstolen. Vid anförande av besvär hos högsta förvaltningsdomstolen krävs från början av 2018 ett besvärstillstånd i nästan alla ärenden enligt miljöskyddslagen, vattenlagen, markanvändnings- och bygglagen samt marktäktslagen. Lagändringarna baserar sig på statsminister Juha Sipiläs regeringsprogram enligt vilket besvärstillståndssystemets tillämpningssystem ska utvidgas och i omfattande utsträckning tas i bruk i bygg- och miljöärenden.

Miljöministeriet kunde i december avsluta reformeringen av byggbestämmelsesamlingen som inletts 2013. Genom reformen uppdaterades samlingen till att motsvara de moderna kraven på hållbart och bra byggande på det sätt som förutsätts enligt bestämmelserna i markanvändnings- och bygglagen som trädde i kraft 2013.

Kraven och anvisningarna som ges rekommendationer har nu åtskilts från varandra, vilket underlättar tillämpandet av kraven. Även reparationsbyggandet har tagits med som en ny helhet. Byggbestämmelsesamlingen har reformerats stegvis. De nya kraven trädde i sin helhet i kraft den 1 januari 2018. De gamla bestämmelserna tillämpas ännu på byggprojekt som anhängigjorts 2017.

4.21.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Klagomålen gällde i huvudsak kommunala miljömyndigheter men också NTM-centraler, regionala förvaltningsverk och miljöministeriet samt vissa andra enskilda miljömyndigheter. Även en del klagomål som gällde NTM-centralernas trafik- och infrastrukturansvarsområde och vägplanering och vården av vägmiljön behandlades.

JO ombads ofta att ingripa i ärenden som fortfarande behandlades eller där parterna fortfarande hade möjligheter att inkomma med anmärkningar och besvär som lagen erbjuder. JO ingriper ofta in-

te i ett sådant här anhängigt ärende, och cirka var femte klagomål var sådana här. JO:s uppgift är inte att ta ställning till eller inverka hur en behörig myndighet ska avgöra ett ärende som ingår i dess beslutanderätt.

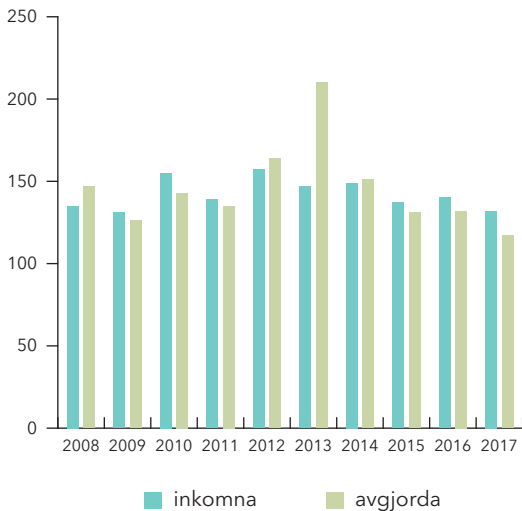
Å andra sidan vände man sig ofta till JO efter att man redan hade anlitat alla ordinära rättsmedel. JO ombads i flera klagomål att göra ändringar i myndighetsbeslut. JO är emellertid inte behörig att ändra myndighetsbeslut.

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. Ofta finns det ingen särskild orsak att undersöka ett gammalt ärende. Allvarliga lagstridiga förfaranden eller kränkningar av de grundläggande rättigheterna konstateras endast sällan i de miljöklagomål som anförts till JO.

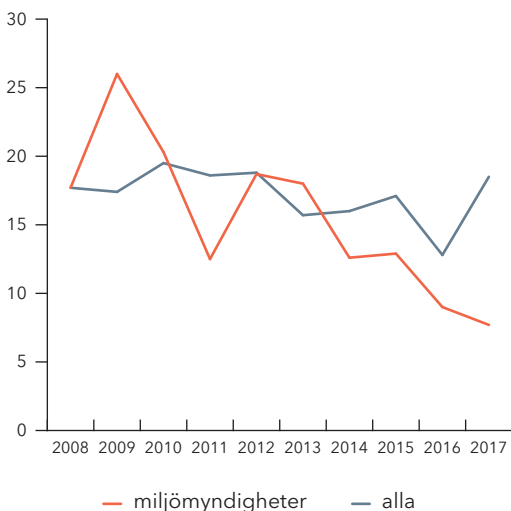
År 2017 avgjordes 117 klagomål. Det fanns 15 fler nya inkomna klagomål, alltså 132. Fler än en tredjedel (1/3) av klagomålen gällde byggnadstillsyn, byggnads- och undantagstillstånd och planläggning. Klagomål anfördes också angående miljöövervakning och -tillstånd samt bl.a. i ärenden med anknytning till avfalls- och vattenförsörjning samt miljöhälsovård (boendehälsa).

Under behandling var även ett klagomål som gällde jämlikhet vid givande av en bygguppmåning (4765/2016) och två klagomål (3816 och 4162/2016) som gällde byggande och rivning av tillfälliga in-kvarteringsbyggnader samt hantering av avloppsvatten vid en flyktningmottagning.

De ärenden som enligt markanvändnings- och bygglagen tillhör kommunen var den största ärendegruppen i miljöklagomålen. Efter ändringarna i markanvändnings- och bygglagen i fjol har det uppstått en situation där justitieombudsmannen (vid sidan av justitiekanslern) har blivit den enda klagomålsmyndigheten. Under berättelseåret omvandlades NTM-centralernas roll i ärenden enligt markanvändnings- och bygglagen främst till främjare av kommunernas planering inom områdesanvändning.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2008–2017



Åtgärdsprocent under åren 2008–2017

4.21.3 AVGÖRANDE

MYNDIGHETEN FICK INTE ÖVERFÖRA SIN BEHÖRIGHET TILL EN PRAKTIKANT

BJO lade i samband med behandlingen av ett klagomål om avfallshanteringen märke till att en praktikant med arbetsavtal inom miljöskyddet hade utfört en inspektion enligt avfallslagen och att miljöskyddsmyndigheten fört över sin behörighet till denna praktikant. Enligt avfallslagen har kommunens miljöskyddsmyndighet (tillsynsmyndigheten) och en tjänsteinnehavare utsedd av denne inspektionsrätt. Enligt avfallslagen kan den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten delegera behörighet till en tjänsteinnehavare så som anges i lagen om kommunernas miljöförvaltning.

BJO delgav kommunens myndighetsnämnd och miljöskyddschef för kännedom att kommunens tillsynsmyndighets behörighet enligt avfallslagen endast kan överföras till tjänsteinnehavare. I själva klagomålet var det frågan om givandet av en uppmaning efter inspektionen och bl.a. om att inspektionsprotokollet hade undertecknats av miljöskyddschefen som inte deltog i inspektionen (938/2016).

RÄTTELSEYRKANDET AVGJORES INTE

Den klagande hade bett kommunens tekniska nämnda att avlägsna förbudsskyltar mot att promenera i skidspårsområdet under skidsäsongen som placerats på kommunens motions slinga. Den klagande hänvisade bl.a. till allemansrätten och bestämmelserna i 36 § i miljöskyddslagen. Nämnden antecknade skrivelsen för kännedom och beslutade att ärendet inte föranleder åtgärder.

Den klagande lämnade in ett rättelseyrkande hos nämnden och ansåg bl.a. att ett vederbörligt slutresultat skulle uppnås genom etikettregler som placeras i båda ändarna av motions slingan. Nämnden beslutade anteckna rättelseyrkandet för kännedom och tillstålla den klagande de handlingar som denne begärt i samband med behandlingen av ärendet.

Enligt BJO borde den tekniska nämnden ha behandlat rättelseyrkandet på nytt utifrån ett vederbörligt föredragning och ge ett överklagbart beslut i ärendet. Enligt BJO var nämndens förfarande felaktigt då den inte gav ett avgörande om godkännande eller förkastande av rättelseyrkandet eller fattade beslut om att skjuta upp behandlingen av frågan. Föredragningen i ärendet motsvarade heller inte innehållet i rättelseyrkan.

Klagomålet gällde även lagligheten hos förbudstavlorna. BJO behandlade den frågan enbart på allmän nivå. Eftersom ärendet på grund av rättelseyrkandet ännu var anhängigt i nämnden tog BJO inte ställning till förbudstavlorna i fråga. Det är inte JO:s uppgift att påverka eller ta ställning till hur en behörig myndighet ska avgöra ett ärende som tillhör dess behörighet (3173/2016).

SVAR PÅ BEGÄRANEN OM UPPGIFTER OCH HANDLINGAR

Inget svar gavs på begäran av uppgifter som ingick i handlingar

Enligt offentlighetslagen ska begäran i regel framställas separat, men de kan även ingå i någon annan handling eller vara en del av ett mer omfattande meddelande från vilket de ska kunna särskiljas. Begäran om uppgifter ska även behandlas inom den tidsfrist (14 eller 30 dagar) som förutsätts i offentlighetslagen. Enligt BJO är det viktigt att någon utan dröjsmål sätter sig in i innehållet i handlingar som anländer till myndigheten för eventuella begäranden om uppgifter som kan ingå i dem. Även ifall det ärende uppgiftsbegäran gäller tas upp för behandling först senare.

BJO tog ställning till frågan i sitt avgörande av ett klagomål där den klagande inte hade fått de begärda diarieutdragen om de detaljplaner som stod under beredning. Den klagande hade begärt utdragen i sina åsikter och påminnelser om detaljplaneutkastet och -förslaget. Det var inte frågan om att man nekat till att ge uppgifterna. Enligt kommunens utredning hade begäran om uppgifter inte registrerats separat. Åsikten och påminnelsen hade tillställts den som beredde planen, men denna hade inte märkt begäran om uppgifter.

De begärda diarieutdragen lämnades ut till den klagande efter att BJO begärt en utredning med anledning av klagomålet. Kommunen hade även granskat sin praxis angående registreringen av begäran om handlingar. Både registratorskontoret och markanvändningsplaneringen hade givits anvisningar om att fästa uppmärksamhet vid eventuella begäran om uppgifter som ingår i handlingarna (2217/2016).

Svar på begäran om handling i planlägningsärende

BJO ansåg att man agerat i strid med lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet i handlingen av en begäran om handling då den klagande inte i samband med att man nekat till att ge handlingen givit information t.ex. om orsakerna till det nekande beslutet eller om att ärendet kan föras till myndigheten för avgörande.

BJO gav Vasa stads tekniska väsende/planläggningen sin åsikt om förfarandets lagstridighet för kännedom (3657/2016).

PARTERNA BORDE HA HÖRTS ANGÅENDE EN BULLERANMÄLAN OM VÄGBYGGE

Den klagande bad om undersökning av Esbo stads förfarande vid förbättringen av Ring I i Kägeludden och ett projekt gällande en tomt för ett bostadstornhus. I klagomålet kritiserades bl.a. att ett beslut om bulleransmälan i projektet hade avgjorts den 30 september 2015 utan att höra parterna.

Enligt 121 § i miljöskyddslagen ska en anhängig anmälan om en åtgärd som orsakar särskilt störande tillfälligt buller eller vibrationer offentliggöras och parterna ska höras i enlighet med förvaltningslagen, om den anmälda verksamheten väsentligt kan påverka allmänt eller enskilt intresse. Enligt 20 § 2 mom. i grundlagen om den grundläggande rättigheten till miljön ska det allmänna verka för att alla tillförsäkras en sund miljö och att var och en har möjlighet att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön. Rätten att bli hörd ingår i den goda förvaltning som tryggas genom 21 § i grundlagen.

BJO konstaterade att vid bedömningen om parterna ska höras har tröskeln i anmälningssärenden ställts på en högre nivå än i miljötillståndsfrågor. Detta är motiverat eftersom det i miljötillståndsärenden är frågan om verksamhet av bestående karaktär, medan anmälningssförfarandet gäller tillfälliga verksamheter där även den eventuella olägenheten är av tillfällig karaktär. När det gäller de arbeten som avsågs i bulleransmälan för det i klagomålet avsedda projektet Ring I Kägeludden måste man dock beakta att anmälan gällde ett omfattande brytningsarbete som enligt planerna skulle pågå rätt länge och som bl.a. inkluderade borringar och sprängningar.

Största delen av brytningsarbetet skulle både tidsmässigt och vad gäller brytningsmassorna ske i områden bredvid eller nära bostadsfastigheterna i byggarbetsplatsens västra delar. Dessutom gjordes en del brytningsarbeten som närmast bara 10 meter från bostadshuset. Även om arbetet i den omedelbara närheten av respektive bostadsfastighet endast skulle ta en kort tid i jämförelse med anmälningens totala längd, konstaterade BJO att det i sådana här fall kan förutses att åtminstone en del av invånarna kan förhålla sig mycket negativt till de miljöolägenheter, såsom buller, som orsakas av den här typen av brytningsarbeten.

Esbo miljöcentral såg inget behov av att höra parterna.

BJO ansåg att man i behandlingen av bulleransmälan borde ha nått fram till ett annat slutresultat i övervägandet av om parterna behöver höras. I det arbete som anmälan gällde borde man anse det vara frågan om en verksamhet som enligt 121 § i miljöskyddslagen som väsentligt kan påverka ett allmänt eller enskilt intresse. Invånarna i de bostadsfastigheter som låg i närheten av byggarbetsplatsen väster om Ring I kunde bl.a. anses vara parter i ärendet. I beredningen av beslutet enligt anmälan borde man därmed ha reserverat parterna möjligheten att bli hörda.

BJO gav Esbo stads teknik- och miljösektorn samt miljöcentralen kännedom om sin åsikt om hörandet av parterna (3554/2016).

DRÖJSMÅL I BEHANDLINGEN AV ETT KLAGOMÅL

Klagomålets behandlingsordning

Den klagande kritiserade Regionförvaltningsverket i Södra Finlands förfarande med anledning av att behandlingen av ett klagomål som gällde en hälsoskyddsfråga (miljöhälsovård). Den klagande hade i september 2007 lämnat in ett klagomål till dåvarande länsstyrelsen i Södra Finlands om Helsingfors stads miljöskyddsmyndighets verksamhet i ett ärende som gällde en smådjursolägenhet den klagande upptäckt i övre bjälklaget till sin radhusfastighet. Klagomålet avgjordes av Regionförvaltningsverket i Södra Finland i mars 2016.

Till den goda förvaltningen som tryggas i 21 § i grundlagen hör att ärenden som givits myndigheterna för behandling behandlas på behörigt sätt och utan oskälig fördröjning. Även 23 § i förvaltningslagen säger att ett ärende ska behandlas utan ogrundat dröjsmål. Enligt 6 § i förvaltningslagen ska myndigheten bl.a. behandla de som utträttar sina ärenden hos förvaltningen på ett jämlikt sätt.

Behandlingstiden för klagomålet var åtta och ett halvt år. Enligt BJO kan en så här lång handläggningstid på allmän nivå redan i sig anse vara osedvanligt lång jämfört med tiden för handläggning av vanliga klagomål. Med beaktande av de saker som framgick av handlingarna har handläggningstiden även i det här fallet varit orimligt lång.

Handläggningen av klagomål om hälsoskyddet var kraftigt stockad vid länsstyrelsen i Södra Finland 2007–2009, och handläggningen hade även stockats upp vid regionförvaltningsverket som grundades 2010. Stockningen berodde på bristande personalresurser, personalväxling, förvaltningsorganisationsreformen, arbetsdrygheten hos klagomålen samt att de tjänsteinnehavare som behandlade klagomålen hade andra arbetsuppgifter som ansågs mer brådskande.

BJO konstaterade att faktorer som gällde personal- eller organisationsändringar eller knappa personalresurser för de aktuella uppgifterna i regel inte kan anses vara godtagbara grunder för att behandlingen av ärenden dröjer. Myndigheten ska med de tillbudsstående metoderna vidta åtgärder för att korrigera sådana här olägenheter

som stör verksamheten och deras konsekvenser samt i mån av möjlighet skaffa tilläggsresurser eller rikta om de tilläggsresurser som finns för att sköta uppgifterna tillräckligt smidigt. Problemen i anknötning till förvaltningen har dock betydelse vid bedömningen av hur befogad den enskilda tjänsteinnehavares förfaranden är i anknötning till klandervärdheten.

Dröjsmålet hade i hög grad påverkats av den linje som fastställdes inom regionförvaltningsverket enligt vilket handläggningen av nya klagomål fick prioritet över handläggningen av gamla ärenden. Avgöranden av nya klagomål ansågs ha en större inverkan på främjandet av folkhälsan och för den förvaltningsmässiga styrningen.

Avgörandet av handläggningsordningen för ärenden ledde tillsammans med ovan förklarade förvaltningsmässiga och organisatoriska orsaker med tiden till försvarade och svårhanterliga missförhållanden i handläggningstiden för gamla och nya klagomål. Först 2014 gav den nya ledningen de gamla klagomålen prioritet. Även efter detta dröjde behandlingen av ovan nämnda klagomål. Av utredningarna framgick inte om myndigheten hade försökt få mer personal till handläggningen av klagomål.

Enligt BJO var det tidigare avgörandet om att ge nya klagomål prioritet problematiskt för en jämlik behandling av klaganden. Å andra sidan kan dock klagomål inom hälsoskyddet som är viktiga med tanke på övervakningen av det allmänna intresset eller som har en stor inverkan, samt ärenden som är viktiga för att avlägsna eller förebygga enskilda allvarliga hälsolägenheter ges prioritet. Men även då måste man se till att övrig handläggning av andra klagomål som varig anhängiga länge skjuts upp i orimlig tid, som i det här fallet.

BJO ansåg att även om klagomålet i det här fallet haft ett omfattande och arbetsdrygt innehåll har det inte kunna förutsätta en så här lång handläggningstid med beaktande av alla mellanfaser och beredande arbeten. Kvaliteten på ärendet och de nödvändiga behandlingsåtgärder det förutsatte är heller inte några motiveringar för en så här stor fördröjning. Förfarandet har till dessa delar varit lagstridigt.

Förfarandets klandervärdhet minskades i viss grad av att högsta förvaltningsdomstolen redan 2009 givit ett avgörande om att miljönämndens lagkraftigt fastställda beslut är att det inte förekom några faktorer som orsakar hälsolägenheter i lägenheten. Därför hade fördröjningen i klagomålet inte haft någon märkbar inverkan på verkställandet av den klagandes rättskydd.

BJO gav Regionförvaltningsverket i Södra Finland en anmärkning för oskälig fördröjning av behandlingen av klagomålet (1490/2016).

Fördröjd utredning i ett klagomål

De klagande hade 2012 lämnat ett klagomål till NTM-centralen bl.a. om förfarandet hos kommunens byggnadstillsyn i ett ärende som gällde avbrytande av en vägförbindelse i samband med grannens byggprojekt. NTM-centralen hade bett byggnadstillsynen om utredning inom utsatt tid. Den utsatta tiden hade förlängts men byggnadstillsynen gav ingen utredning. NTM-centralen hade ännu senare per telefon frågat om varför utredningen dröjt upp, men efter 2014 hade behandlingen av klagomålet blivit på hälft.

BJO undersökte NTM-centralens förfarande. Efter att JO:s kansli kontaktat föredragaren av klagomålet vid NTM-centralen hade denne kontaktat kommunens byggnadstillsyn. Byggnadsinspektören hade gett utredningen som i tiderna begärts av byggnadstillsynen och NTM-centralen hade i juni 2017 avgjort klagomålet. Enligt avgörandet hade dröjsmålet i byggnadstillsynens utredning berott på kommunens önskan om att *de facto* rätta till det missförhållande som skett. Förhandlingar hade förts i ärendet ännu under vårvintern 2017. Av avgörandet framgick även att det skriftliga klagomålet som skickats för utredning med tiden hade försvunnit.

Enligt BJO ska myndigheten enligt förvaltningslagen ställa upp en enligt ärendets kvalitet tillräcklig tidsfrist för givandet av en utredning. Myndigheten kan vid uppställningen av tidsfristen och vid övervägande av eventuell förlängning beakta åtgärder som utredningens givare har på

gång för att få till stånd en förlikningslösning. I det här fallet hade den förlängda tidsfristen för att ge utredning gått ut i slutet av 2013.

Enligt BJO ska myndigheten följa upp hur tidsfristerna följs. Myndigheten hade inte kunnat nöja sig med att den begärda utredningen inte alls ges om det verkar som om man inte kommer att uppnå förlikning. En förlikning torde i sig även ha varit i de klagandes intresse, men å andra sidan har de även haft rätt att få ärendet behandlat utan oskälig dröjsmål och få ett avgörande i ärendet. Enligt BJO är det inte acceptabelt att ett klagomål förblir öppet för obestämd tid och att handläggningen av ett ärende som relativt länge varit anhängigt även ytterligare skjuts upp.

I ärendet hade man dock under handläggningen av klagomålet nått en förlikning och situationen hade rättats till så att kommunen med samtycke av den nya grannen byggt och återställt den körförbindelse som den föregående grannen brutit. Därför nöjde sig BJO endast vid att ge ärendets föredragare och NTM-centralen sitt avgörande för kännedom (3440/2016).

4.22

Jord- och skogsbruk

Inom detta sakområde statistikfördes ärenden som hör till jord- och skogsbruksministeriets (JSM) verksamhetsområde. Utöver jordbruk, utveckling av landsbygden och skogsbruk omfattar sakområdet bl.a. fiskeri-, vilt- och renhushållningsärenden, lantmäteriärenden, fastighetsinskrivningsärenden och ärenden som gäller livsmedel samt djurs hälsa och välbefinnande. Sakområdet omfattar ärenden som ingår i JSM:s verksamhetsområde, ärenden som gäller kommunernas vägnämnder samt allt som oftast de ärenden som gäller jorddomstolarnas förfarande.

Ärendena inom detta sakområde avgjordes av BJO *Maija Sakslin*. Huvudföredragande var äldre JO-sekreterare *Mirja Tamminen*.

4.22.1 VERKSAMHETSMILJÖN

Riksdagen fick för behandling regeringens proposition med förslag till lagstiftning om inrättande av landskap och om en reform av ordnandet av so-



Ett illustration.

cial- och hälsovården samt till lämnande av under rättelse enligt artikel 12 och 13 i Europeiska stadgan om lokal självstyrelse. Enligt propositionen ska bl.a. uppgifter som gäller jordbruksstöd, landsbygdsutveckling, djurens hälsa och välbefinnande, renskötsel och naturnärings samt uppgifter enligt livsmedelslagen flyttas över från närings-, trafik- och miljöcentralerna (NTM-centralen), regionförvaltningsverket och kommunerna till landskapet.

JSM beredde en lagstiftning enligt vilken Landsbygdsverket (Mavi), Livsmedelssäkerhetsverket (Evira) och en del av Lantmäteriverkets (LMV) servicecenter för datateknik ska slås samman till ett nytt Livsmedelsverk.

Riksdagen antog lagen om ändring av lagen om Finlands skogscentrals system för skoglig information. Lagen ändrades så att de miljöuppgifter som anses offentliga får utlämnas ur systemet om skoglig information utan det tidigare överlämningsförfarandet. Till reformen anknöt bl.a. motiverat yttrande som Finland fick av kommissionen i juni 2016 om verkställigheten av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG om allmänhetens tillgång till miljöinformation och om upphävande av rådets direktiv 90/313/EEG (*direktivet om miljöinformation*). Kommissionen ansåg att lagen om Finlands skogscentrals system för skoglig information inte var i samklang med direktivet.

Kommissionen konstaterade att all information i systemet inte kan betraktas som personuppgifter, vilket innebär att vissa uppgifter bör kunna fås som miljöinformation utan att den som begär om informationen måste motivera sin begäran. Dessutom ändrades bestämmelsen om uppgifternas korrekthet så att informationen om skogstillgångar ska uppdateras på grundval av ansökningar och anmälningar som inkommit i samband med skötseln av skogscentralens förvaltningsärenden samt på grundval av andra uppgifter som har läm-

nats till skogscentralen. En förutsättning är att uppgifterna enligt skogscentralens bedömning inte innehåller väsentliga brister, fel eller feltolkningar. Lagen trädde i kraft den 1 mars 2018.

Riksdagen och republikens president godkände avtalet med Norge om fisket i Tana älvs vattendrag. Avtalet, lagen om sättande i kraft och tillämpning av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i avtalet med Norge om fisket i Tana älvs vattendrag och lagen om ändring av lagen om fiske trädde i kraft den 1 maj 2017.

Enligt ikraftträdandelagen svarar närings-, trafik- och miljöcentralen i Lappland för ordnandet av försäljningen av fisketillstånd som krävs för fiske i gränsälvsområdet och från och med den 1 januari 2019 svarar det i området behöriga fiskeriområdet för detta. Den som svarar för ordnandet av tillståndssäljningen kan avtala med privat serviceproducent eller med ett sådant delägarlag för ett samfällt vattenområde som är innehavare av fiskerätt (*serviceproducent*) om skötseln av försäljningen av tillstånd för fiske från båt och tillstånd för fiske från strand enligt 4 § 3 och 4 punkten i fiskestadgan.

Avtalet kan inte omfatta fisketillstånd som hör till en sådan kvot som avses i 5 § 4 mom. i fiskestadgan eftersom det förutsätts en bedömning av ifall förutsättningarna för att få tillstånd enligt lagen uppfylls innan beslut om tillstånd säljs eller inte säljs. I ikraftträdandelagen fastställdes förutsättningar som de serviceproducenter som säljer fisketillstånd ska uppfylla.

Riksdagen antog lagen om ändring av lagen om jaktvårdsavgift och jaktlicensavgift samt lagen om ändring av viltförvaltningslagen. I lagen om ändring av lagen om jaktvårdsavgift och jaktlicensavgift fastställdes på ett uttömmande sätt de uppgifter som gäller registerföringen och användningen av jägarregistret som Finlands viltscenaral via avtal kan lämna över till en privat aktör.

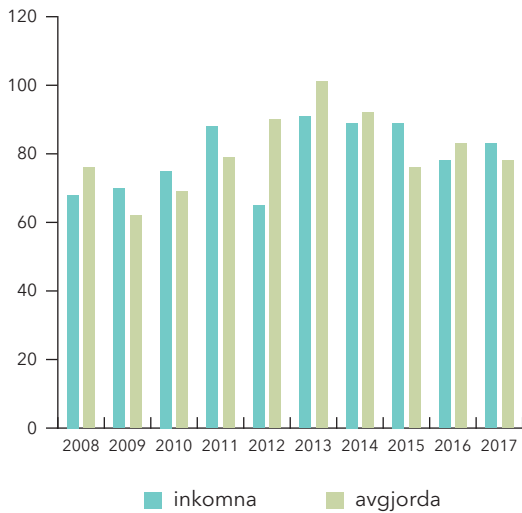
I regeringens proposition hänvisades till BJO:s ställningstagande från 2016 om att det med beaktande av 124 § i grundlagen vore skäl att utreda om regleringen som tillåter att uppgifter som hänför sig till registerföringen och användningen av jägarregistret ges i uppdrag åt utomstående behö-

ver uppdateras. Till Finlands viltcentralers offentliga förvaltningsuppgifter i viltförvaltningslagen lades till uppgiften om allmän tillsyn över jaktvårdsföreningarnas verksamhet. Lagarna trädde i kraft den 1 januari 2018.

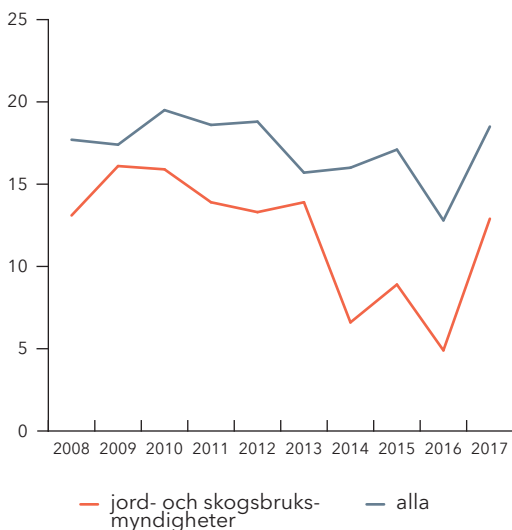
JSM tillsatte ett förhandlingsforum för att behandla renskötselrörör för verksamhetsperioden 1.4.2017–1.4.2020. Förhandlingsforumets verksamhet baserar sig inte på någon förordning utan på frivillighet och självreglering. Förhandlingsforumets uppgift är att förebygga konflikter mellan de aktörer som driver och de som inte driver renskötsel genom att skapa gemensamma spelregler och bästa praxis. Det behandlar inte enskilda ärenden som enligt renskötsellagen hör till en värderingsnämnd. JSM öppnade även en webbenkät öppen för alla med syftet att samla in medborgarsvar och åsikter om renskötseln.

JSM färdigställde ett utkast till regeringens proposition med förslag till lag om djurs välbefinnande och till lagar om ändring av vissa lagar som har samband med den. Utkastet skickades ut för remissbehandling.

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om enskilda vägar och till vissa lagar som har samband med den togs upp för behandling av riksdagen. Enligt propositionen ska kommunernas vägnämnder slopas. I fortsättningen ska LMV eller kommunens fastighetsbildningsmyndighet handlägga alla förrättningsärenden vid förrättningar av enskilda vägar. Statens tillstånds- och tillsynsverk, som bildas i samband med landskapsreformen, kommer att börja sköta uppgifter som gäller kommunens gatuhållningskyldighet, sammankallandet av väglagets stämma samt användningen av förvaltningstvångsätgärder. Klandertalan som hänför sig till väglagets beslut ska behandlas i tingsrätterna. Utdelningen av de nuvarande statsunderstöden ska överföras till landskapen.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2008–2017



Åtgärdsprocent under åren 2008–2017

4.22.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

År 2017 statistikfördes 78 ärenden som jord- och skogsbruksärenden. Under året avgjordes 85 ärenden. 11 av ärendena (12,9 %) föranledde åtgärder. I sakområdet ingår många myndigheter samt andra aktörer som sköter offentliga uppdrag. Klagomålen gällde bl.a. JSM, Evira, Mavi, LMV, NTM-centralerna, kommunala landsbygdsnäringsmyndigheter och vägnämnder, kommunala veterinärer och regionförvaltningsverket, Naturresursinstitutet (Luke), Finlands skogscentral och Forststyrelsen. Finlands viltcentral, viltvårdsföreningarna och Forststyrelsens omfattas av JO:s tillsynsbehörighet när det är fråga om offentliga uppgifter som de sköter. Frågor som tydligt gäller Forststyrelsens affärsverksamhet har JO inte behörighet att pröva.

De flesta klagomål gällde lantmäteriärenden och jordbruk. I övriga klagomål var det frågan om t.ex. förfaranden vid lagfartsärenden, kommunala vägnämnders förrättningar och insamlingen av fiskevårdsavgifter. Medborgarna vände sig även till JO i frågor som gällde skador orsakade av renar och hur skadorna kan förhindras på gårdar och i odlingar, Tana älvs nya fiskeavtal och fisketillståndet i Övre Lappland.

Klagomålen över lantmäteriförrättningar gällde olika typer av lantmäteriförrättningar, i de flesta fallen enskilda vägförrättningar och rågångar. Klagomålen gällde t.ex. hörande vid förrättningar och fastighetsförrättningsavgifter. I en del klagomål kritiserades endast resultatet av förrättningen. Inget av de ärenden som avgjordes under berättelseåret ledde till åtgärder från BJO:s sida.

Ärendena som gällde jordbruk speglade i regel de nya stödsystem som har införts till följd av reformen av EU:s gemensamma jordbrukspolitik. Det var bl.a. frågan om utbetalningstidpunkterna för stöd och ersättningar beviljade stödåret 2015 och informationen om utbetalningen samt uppbyggandet av datasystemen för handläggningen av stöden. Klagomålen gällde även förfarandet vid upphävandet av överlopps stödrättigheter samt tidpunkten då stödbeslut om jordbrukarstöden 2015 skickades ut. BJO:s avgöranden i ärenden som gäller jordbruksstöd redogörs i punkt 4.22.3.

Klagomålen om vägnämnderna gällde inte bara förfarandet vid vägnämndens förrättning utan även informationen om vägnämndens förrättningskostnader på kommunens webbplats. Enligt BJO hade vägsektionen vid kommunens tekniska nämnd handlat i strid med lagen genom att ta upp för behandling vägdelaärens yrkande om ett beslut fattat av väglagets stämma, trots att yrkandet hade anlänt till kommunen efter den utsatta tiden (1197/2016).

JO:s avgöranden om publiceringen av livsmedelsövervakningens anvisningar på båda national-språken (3883/2016) och om språket i livsmedelsövervakningsrapporterna (3855/2016*) finns under punkten 4.19.3.

4.22.3 AVGÖRANDEN

BEHANDLINGEN AV EN BEGÄRAN OM UPPLYSNINGAR

BJO ansåg att Evira hade förfarit lagstridigt vid behandlingen av en klagandes begäran om upplysningar genom att inte följa de utsatta tider som bestäms i offentlighetslagen. Begäran om upplysningar gällde meddelanden om återkallelse som livsmedelsföretag gjort. Den klagande fick beslutet på sin begäran om upplysningar som lämnats in den 14 augusti 2015 och preciserats den 9 december 2015 först den 7 september 2016. Behandlingen av ärendet hade dröjt med nästan sju månader ännu efter att Evira fått svar på sin fråga om tolkningen av EU-lagstiftningen av chefen för RASFF-enheten vid kommissionens generaldirektorat för hälsa och livsmedelssäkerhet. Begäran om upplysningar gällde meddelanden om återkallelse som livsmedelsföretag gjort.

Vid bedömningen av hur klandervärt förfarandet var beaktade BJO att innan avgörandet av ärendet hade Evira ansett det vara nödvändigt att reda ut hur myndigheten skulle tillämpa bestämmelserna om offentlighet och sekretess i foder- och livsmedelslagstiftningen samt i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av

efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar i kombination med den lagstiftning som gäller offentligheten hos Finlands nationella dokument på begäran om upplysningar.

I brist på vedertagen tolkningspraxis önskade Evira stöd från kommissionen och de andra medlemsstaterna i tolkningen av hur unionens lagstiftning ska tillämpas. BJO ansåg förfarandet vara förstäligt med beaktande av att det var frågan om övervägande av skyddet av företagets affärsintressen och ett övervägande allmänintresse. Unionens korrekta tolkning fastställs dock i sista hand av unionens domstol. I Finland påverkas övervägandet även av att offentlighetsprincipen skyddas genom de grundläggande rättigheterna. Begäran om information var omfattande och innehöll 111 dokument (3973/2016*).

AVGÖRANDEN OM JORDBRUKSSTÖD

Höstanmälan för miljöersättningar

Tidpunkten för behandlingen av höstanmälan för miljöersättningar och möjligheten att få forskottsbetalning för åtgärderna (placering av flytgödsel i åker, återanvändning av näringsämnen och organiskt material eller växttäckte vintertid) för stödåret 2015 hade påverkats av ifall anmälan hösten 2015 gjorts elektroniskt via jordbrukarnas webbtjänst (Viputjänsten) eller med pappersblankett.

En stödansökare som gjort sin anmälan via Viputjänsten hade i november 2015 i samband med forskottsbetalningen av miljöersättningen även en andel för åtgärderna enligt höstanmälan. De stödansökare som lämnat in anmälan per pappersblankett hade fått den här andelen utbetald först i juni 2016 i samband med betalningen av den andra raten av miljöersättningen.

BJO ansåg förfarandet vara problematiskt med tanke på kravet på jämlik behandling av stödmotagarna. Stödansökare som uppfyller de övriga för-

utsättningarna för utbetalning av stöd och som därmed står i samma ställning vad gäller faktorer som påverkar beviljandet av stödet ska behandlas likadant.

Enligt Mavi hade förfarandet gällt val man tvingats att göra i tidtabellen av uppbyggandet av datasystemen då de nya stödsystemen som gällde reformen av EU:s jordbrukspolitik hade tagits i bruk i början av 2015 och man därmed byggde upp datasystemen på nytt för de olika typerna av stöd. Med beaktande av detta samt att metoden för inlämnandet av höstanmälan stödåren 2016 och 2017 inte påverkat tidpunkten för utbetalningen av stöden fanns det ingen anledning för BJO att vidta ytterligare åtgärder (5235/2/15).

Avsändande av elektroniska stödansökningar

Den klagande hade i Viputjänsten skapat en ansökan om ersättning för djurens välbefinnande och printat ut ett sammandrag över ersättningen som stödansökaren kan använda för att granska att ansökan är korrekt innan den skickas in. På utskriften av sammandraget om ansökan om ersättning för djurens välbefinnande fanns det inget omnämnande av att uppgifterna ännu inte skickats in till kommunen för behandling. Denna information finns dock på utskriften av huvudstödansökan. Enligt Mavi borde texten för enhetlighetens skull även ha funnits på sammandraget över ersättningen för djurens välbefinnande.

Enligt Mavi hade sammandraget över ersättningen för djurens välbefinnande kunnat ge den uppfattningen att ansökan redan gjorts. Genom att följa anvisningarna i Viputjänsten hade den klagande dock haft möjlighet att försäkra sig om att ansökan hade skickats in till kommunens landsbygdsnäringsmyndighet för behandling. Anvisningarna nämnde skilt den e-postbekräftelse om ansökan av ersättning för djurens välbefinnande som hade varit ett separat e-postmeddelande från huvudstödansökan.

Mavi meddelade att verket kommer att utveckla Viputjänsten så att den stödansökande tydligare än förr kan se hur inlämnandet av ansökan framskrider. Mavi meddelade även att verket i ut-

vecklingsarbetet kommer att beakta hur skillnaderna mellan ansökningarna i Viputjänsten kan tydliggöras ur kundens synvinkel.

Vid ansökning om förbindelse för ersättningen för djurens välbefinnande och i utbetalningen av förbindelsen för 2017 hade man på sammandraget av ansökan innan den skickas in till kommunen för behandling lagt till en text om att uppgifterna inte ännu skickats in till kommunen för behandling. Med beaktande av detta och om de faktorer som enligt Mavis anmälan beaktas i utvecklingen av Viputjänsten fanns det ingen anledning för BJO att vidta ytterligare åtgärder (1288/2016).

UPPBYGGANDET AV E-TJÄNSTEN HYRRÄ

Centralt i utvecklingen av datasystemet Hyrrä var att digitalisera ansöknings-, besluts- och utbetalningsprocesserna för projekt-, företags- och strukturstöd. Enligt JSM visade sig utvecklingen av datasystemet vara ett större arbete än uppskattat. På grund av utmaningarna i uppbyggandet av datasystemet hade Mavi hösten 2015 kommit fram till att man började bevilja projekt- och företagsstöd med pappersbeslut eftersom man velat underlätta företagarnas ställning så att de kan börja utföra de investeringar de planerat.

BJO konstaterade att hon som laglighetsövervakare inte enligt den utredning hon hade tillgång till hade möjligheter att bedöma om Mavis beslut i situationen haft rätt innehåll eller fattats i rätt tid. BJO konstaterade att situationen varit svår för de utförare av projekten som ansökt om stöd eftersom det elektroniska systemet inte varit klart.

I den utredning BJO hade tillgång till framgick dock inte om datasystemets ofärdighet och övergången till beslut med pappersbeslut orsakat dröjsmål i inledandet av de åtgärder som understöddes. Det hade inte inkommit några klagomål till JO:s kansli utifrån vilka BJO hade kunnat konstatera dröjsmålen.

Enligt JSM fanns det flera orsaker till varför Mavi inte fått den elektroniska verkställningsprocessen redo inom rimlig tid. Hösten 2015 hade Mavi utfört en utredning om utvecklingsbehoven i Hyrräs beredningsprocesser. BJO konstate-

rade utifrån sammandraget om bedömningen av Hyrrä-systemets utvecklingsarbete att det funnits märkbara brister i projekthanteringen av utvecklingsarbetet för Hyrrä-systemet samt brister i användningen av och antalet personalresurser.

Utifrån rekommendationerna i utredningen hade man fört över fler resurser till skapandet av Hyrrä och aktörernas roller hade preciserats. Under hösten gjordes även en helhetsbedömning av Mavis verksamhet och i den uppgjorda rapporten fästs uppmärksamhet även vid problemen vid utvecklingen av datasystem.

Enligt JSM:s anmälan hade man förtätat samarbetet enligt styrrelationen mellan ministeriet och Mavi och även samarbetet mellan ministeriet och Mavi. Angående JSM:s styrande roll hade man velat säkerställa att JSM tidsmässigt och innehållsmässigt har tillräcklig information om situationen och möjlighet att enligt de åtgärder JSM har tillgång till säkerställa ansökningar och utbetalningar på så vis att stödmottagarnas ekonomiska situation på grund av utbetalningen av stöden inte äventyras och för att garantera förvaltningens ändamålsenliga funktion inom JSM:s område. Enligt JSM hade samarbetet mellan ministeriet och Mavi gått bra.

BJO ansåg det vara viktigt att man alltså hos Mavi och JSM fäster tillräcklig uppmärksamhet vid att det finns tillräckliga resurser för effektiv utveckling och uppdatering av datasystem. Enligt BJO är detta nödvändigt för att säkerställa stödmottagarnas ställning. BJO konstaterade att hon kommer att följa upp tillräckligheten hos JSM:s och Mavis åtgärder på lämpligt sätt (2192/2016*).

4.23

Kommunikationer

Kommunikationsärendena sköttes av BJO *Maija Sakslin*. Huvudföredragande var referendarierådet *Mikko Sarja* från den 1 januari till den 30 november 2017 och äldre JO-sekreterare *Terhi Arjola-Sarja* från och med den 1 december 2017. Föredragande i luftfartsärenden var referendarierådet *Riitta Länsisyrjä*.

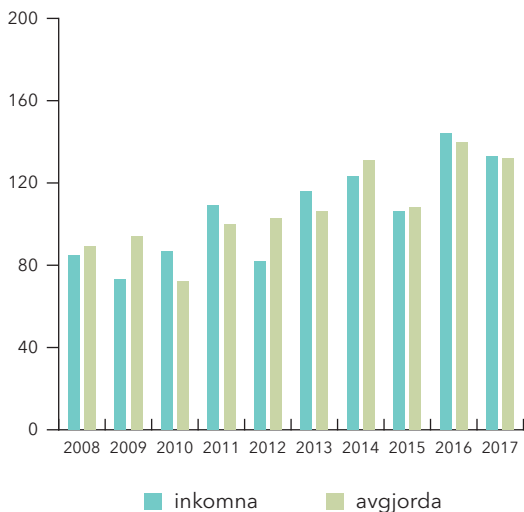
4.23.1 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Inom kommunikationerna anhängiggjordes 133 ärenden (144 år 2016) och 132 (139) avgjordes. Av ärendena ledde åtta till åtgärder, d.v.s. 6,0 % (5,7 %). I sju ärenden meddelade JO sin uppfattning och ett ärende föranledde andra åtgärder.

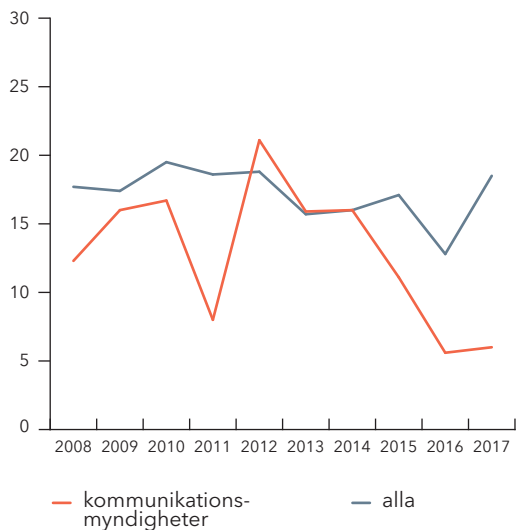
Antalet klagomål inom detta sakområde har under de senaste tio åren stabiliserats på en nivå på över 100 ärenden per år. Andelen ärenden som lett till åtgärder har varierat, i medeltal kring eller under kansliets genomsnitt. Eftersom siffrorna är låga och berör flera olika myndigheter kan inte några långtgående slutsatser om kommunikationsministeriets (KM) förvaltningsområde dras av dem.

Klagomålen om kommunikationer gäller många slags ärenden, såsom kollektivtrafikens tjänster, biljettpriser, kontrollavgifter, trafikförbindelser, tidtabeller och hållplatsernas placering, vägunderhåll, trafikmärken, parkering, registrering och besiktning av fordon, tillstånd för väg- och flygtrafik, flygplatsavgifter, postutdelning, postlådornas placering och frimärken, rundradions verksamhet samt god förvaltning i förvaltningsförfaranden. Sådana ärenden avgjordes också under berättelseåret.

Till kommunikationsärendena hör klagomål inte bara om förvaltningsmyndigheter utan även om tre samhälleligt betydelsefulla statliga bolag,



Åtgärdsprocent under åren 2008–2017



Åtgärdsprocent under åren 2008–2017

d.v.s. Rundradion Ab (Yle), Posti Group Abp (Posten) och VR-Group Ab (VR). Av avgörandena inom detta sakområde gällde 35 % dessa tre bolag: Yle 18, Posten 24 och VR fyra avgöranden. Med undantag för ett föranledde dessa ärenden inga åtgärder. Det berodde för det mesta på att JO:s befogenhet i fråga om dessa statsbolag är mycket begränsad, och klagomålen gällde för det mesta sådant som ligger utanför befogenheten. Det förklarar för sin del varför andelen ärenden som föranlett åtgärder är så liten inom detta sakområde.

Klagomålen om Yle gällde oftast missnöje med innehållet i något enskilt program eller med någon redaktörs agerande. JO bedömer emellertid inte ärenden som gäller journalistiskt övervägande, utan endast 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 Postens verksamhet var det oftast fråga om problem i utdelningen av postförsändelser som inte hör till de samhällsomfattande tjänsterna eller om annan verksamhet som inte hör till JO:s befogenhet. I ärenden som gällde störningar i utdelningen av postförsändelser som hör till JO:s befogenhet ombads de klagande i regel först vända sig till Posten för att utreda ärendet. BJO beslutade ändå att utreda ett klagomål om postutdelningens kvalitet som en mer allmän fråga om Postens samhällsomfattande tjänst och tillsynen över den samhällsomfattande tjänsten (2959/2017*).

Klagomålen om VR gällde oftast beslutet att sluta sälja biljetter på tågen inom lokaltrafiken. JO kunde inte ingripa i VR:s förfarande eftersom det inte var frågan om att sköta en offentlig uppgift. Ett klagomål om biljettförsäljningen handlade också om samkommunens förfarande när den påförde kontrollavgifter för tågresenärer. Frågan var om biljettförsäljningen för lokaltrafiken hade organiserats på ett sätt som ger rätt att påföra kontrollavgifter. Frågor som gäller biljettförsäljningen har utretts av kommunikationsministeriet.

BJO beslutade att fortsätta följa med saken på eget initiativ (4896/2017) och ber i detta syfte KM meddela vilka åtgärder dess utredningsarbete har föranlett.

Under berättelseåret gavs två utlåtanden till KM. Utlåtandena gällde utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till vägtrafiklag och vissa lagar som hänför sig till den (1047/2017) och utkastet till regeringens proposition till riksdagen om ändring av landsvägslagen (4293/2017).

4.23.2 AVGÖRANDE

FÖRFARANDET VID UTNÄMNING TILL EN TJÄNST ÄVENTYRADE FÖRTROENDET FÖR FÖRVALTNINGEN

BJO tog ställning till en utnämning där generaldirektören för ett ämbetsverk hade utnämnts till en ordinarie tjänst som direktör vid samma ämbetsverk utan att tjänsten hade utlysts, utan att generaldirektören själv hade sökt tjänsten och utan att en utnämningsspromemoria hade upprättats.

Inrättandet och tillsättandet av tjänsten hade börjat med att generaldirektören under en lunchdiskussion med förvaltningsdirektören själv hade konstaterat att hen inte visste vad hen skulle göra i fortsättningen om hen inte valdes till en ny period som generaldirektör. BJO kunde inte ta ställning till om det var frågan om ett neutralt faktabaserat konstaterande eller om det innehöll en antydning om att något borde göras. Förvaltningsdirektören hade inte själv uppfattat det som om generaldirektörens konstaterande innehöll någon slags uppmaning. BJO kunde inte ifrågasätta detta.

Det kunde inte bevisas att generaldirektören skulle ha agerat aktivt för att tjänsten skulle inrättas, deltagit i behandlingen av ärendet, där hen var jävig, eller försökt påverka det direkt på något annat sätt. Å andra sidan hade generaldirektören inte varit helt passiv i ärendet, eftersom hen hade frågat förvaltningsdirektören hur saken framskred. Det innebar ändå inte att hen skulle ha ingripit i ärendet på ett klandervärd sätt. BJO ansåg ändå att

generaldirektören i tysthet hade accepterat och samtyckt till att hen utnämndes till den ordinarie tjänsten utan ansökan.

BJO ansåg att generaldirektören borde ha vidtagit mer aktiva åtgärder för att säkerställa ett adekvat utnämningförfarande då hen hade fått veta att det för hen hade inrättats en ordinarie tjänst som inte hade utlysts och som hen inte själv hade sökt. Bedömningen påverkades inte av att generaldirektören passivt hade tagit emot den tjänst som hade inrättats för hen. BJO:s bedömning påverkades inte heller av att generaldirektören senare – uppenbarligen först när ärendet hade kommit ut i offentligheten och ministeriet hade börjat utreda saken – hade sagt upp sig från tjänsten.

BJO beaktade också den eventuella intressekonflikt som kan uppstå när de personer som arbetar under generaldirektören åtminstone indirekt kan påverkas i sitt arbete av sin egen bedömning av den fördel eller nackdel deras agerande förväntas ha för generaldirektören.

BJO ansåg att generaldirektörens agerande tydde på mycket dåligt omdöme och försämrade allmänhetens förtroende för förvaltningen. BJO tog i beaktande att KM redan hade utvärderat generaldirektörens förfarande och ansett att förvaltningsförfarandet innehöll allvarliga brister som kan försämma förtroendet för ämbetsverket och generaldirektören, som ansvarar för dess förvaltningsprocesser. Ministeriet hade också redan kraftigt uppmärksammat generaldirektören på dessa synpunkter. Därför nöjde sig BJO med att delge generaldirektören sin uppfattning om hans agerande (2637/2017*).

EN MYNDIGHET BÖR INTE BE EN KUND SÄNDA SIN PERSONBETECKNING VIA OSKYDDAD E-POST

BJO bedömde på vilket sätt en myndighet kan be en kund meddela den sin personbeteckning, som behövs för handläggningen av ett ärende som hör till myndighetens uppgifter. Ett av de alternativ som myndigheten hade erbjudit kunden var att sända personbeteckningen till myndigheten per e-post.

BJO konstaterade att uppgifterna inte är skyddade från utomstående om de skickas via vanlig oskyddad e-post. En myndighet får inte skicka sekretessbelagda uppgifter till kunden i ett okrypterat meddelande, även om kunden själv har skickat dem i ett öppet datanät. På motsvarande sätt kunde man utgå ifrån att en myndighet inte själv aktivt kan be eller uppmana en kund att skicka sekretessbelagda uppgifter till myndigheten i ett öppet datanät.

Även om personbeteckningen i princip är en offentlig uppgift, bör man bedöma vilka begränsningar lagstiftningen eventuellt ställer på behandlingen av i sig offentliga uppgifter i myndigheternas elektroniska verksamhet. Det finns nämligen flera typer av i sig offentliga uppgifter som kan utsetta personen för olika risker om de skickas i ett öppet datanät. T.ex. personbeteckningar, adresser, telefonnummer, e-postadresser och bankkontonummer kan vara sådana uppgifter.

Till behandlingen av personuppgifter hör bl.a. insamling av personuppgifter, där man bör följa aktsamhetsplikten. Dit hör bl.a. att garantera skydd för privatlivet. Aktsamhetsplikten förutsätter att personbeteckningar behandlas så att obehöriga inte får tillgång till dem.

Enligt BJO hade ämbetsverket i enlighet med förvaltningslagen bett den klagande komplettera de uppgifter som hen hade lämnat in till ämbetsverket och i enlighet med serviceprincipen och rådgivningsskyldigheten föreslagit alternativa sätt att lämna in de kompletterande uppgifterna, d.v.s. personbeteckningen, till ämbetsverket. Ett alternativ som hade betonats relativt starkt var att skicka den per (oskyddad) e-post, även om också andra sätt hade föreslagits.

Till aktsamhetsplikten vid behandling av personuppgifter hör enligt BJO också att en myndighet inte kan be en kund lämna in personuppgifter på ett sätt där de riskerar att komma i obehörigas händer.

En oskyddad e-postförbindelse är förenad med dataskyddsproblem. Om en offentlig personbeteckning hamnar i obehörigas händer kan det medföra många slags riskfaktorer, som kan orsaka skada för personen på många sätt. BJO ansåg det därför befogat att myndigheter inte själva aktivt

ska be kunder lämna in sin personbeteckning via myndighetens oskyddade e-postförbindelse och inte i rådgivningen ge kunderna uppfattningen att de borde använda en sådan förbindelse för att få sitt ärende utträttat. BJO delgav ämbetsverket sin uppfattning (2455/2016*).

EN MYNDIGHET SKA INTE BESVARA FÖRFRÅGNINGAR ANONYMT

En tjänsteman vid närings-, trafik- och miljöcentralens (NTM-centralen) trafikinformation framträdde anonymt i en e-postkorrespondens. Trafikinformationen, till vars adress den klagande hade sänt sina förfrågningar och från vilken hen hade fått svar, var till för att ge information. Den klagandes meddelanden hade gällt lokaltrafiken i en viss kommun och införande av uppgifter på reseplaneringstjänsten matka.fi. Trafikinformationen hade strävat efter att besvara meddelandena utan att överföra ärendet till någon enskild tjänstemans personliga e-post. Frågan var vilken betydelse en enskild tjänstemans namn har i en myndighets verksamhet.

BJO konstaterade att förvaltningslagen inte ens i fråga om en myndighets beslutsfattande kräver att namnen på de enskilda tjänstemän som har deltagit i beslutsfattandet ska nämnas i beslutet. Även i fråga om beslutsfattande är minimikravet i lagen att det ska framgå vilken myndighet som har fattat beslutet.

Däremot kan det anses höra till god förvaltning att även ange namnet på den tjänsteman som har fattat beslutet. Nu var det emellertid inte frågan om en myndighets beslutsfattande och å andra sidan inte heller endast om information, utan framför allt om att besvara förfrågningar. I en sådan situation är det förstäligt att kunden förväntar sig det ska framgå vem som har skrivit svaret.

BJO:s slutsats var att hon inte kunde anse att NTM-centralens förfarande var direkt lagstridigt. BJO ansåg det vara positivt att myndigheten hade försökt ge den klagande de svar som den kunde ge just då. BJO ansåg ändå att det med tanke på god förvaltning hade varit mer befogat att besvara förfrågningarna så att namnet på den

som har skrivit svaret framgår, om man kan tolka kundens meddelande så att hen förväntar sig att få ett svar. Det förstärker och bibehåller förtroendet för myndigheternas arbete. BJO meddelade NTM-centralen dessa synpunkter (6205/2016*).

AVSTÄLLNING AV FORDON BEHANDLADES INTE I ENLIGHET MED GOD FÖRVALTNING

BJO bedömde A-Katsastus Ab:s och Trafiksäkerhetsverkets förfarande i ett ärende som gällde avställning av ett fordon. BJO ansåg att A-Katsastus Ab inte hade följt lagen om registrering av fordon, när det inte hade lämnat över registreringsärendet till Trafiksäkerhetsverket för behandling. Vid Trafiksäkerhetsverket hade ärendet i sin tur inte behandlats utan ogrundat dröjsmål, så som förvaltningslagen kräver. Därtill fanns en stark misstanke om att den klagande inte hade fått adekvat rådgivning.

BJO ansåg att ärendet ur ett helhetsperspektiv inte hade behandlats på behörigt sätt i enlighet med grundlagen och att den klagande inte hade fått behörig service inom förvaltningen i enlighet med förvaltningslagen.

Den klagande hade inlämnat ett klagomål också till kommunikationsministeriet, som hade svarat med ett brev som beskrev det ärende som klagomålet avsåg och till vilket en utredning om ärendet hade bifogats. Av svaret framgick ändå inte vilken slutsats ministeriet hade dragit utifrån den utredning som det hade fått.

BJO ansåg det befogat att den myndighet som avgör ett klagomål även tydligt framlägger sin egen ståndpunkt i avgörandet, även om det i motiveringarna hänvisas till den utredning som har inhämtats. Därtill var svaret på klagomålet bristfälligt, då det inte angavs att ett klagomålsavgörande inte kan överklagas.

Ministeriet medgav att svaret innehöll brister och lovade iaktta större noggrannhet i fortsättningen. Ärendet föranledde inga vidare åtgärder än att BJO delgav ministeriet sin uppfattning om bristerna i klagomålsavgörandet (2777/2016* och 4665/2017).

TILLSTÅNDSFÖRFARANDE INOM PILOTUTBILDNINGEN

BJO bedömde om en person hade varit tvungen att avlägga ett prov för ansvarspersoner, i stric med krav i flygföreskriften TRG M1-1. I godkännandeprocessen beaktades i princip att personen hade avlagt provet för ansvarspersoner tidigare och hade erfarenhet av motsvarande uppgifter.

Enligt föreskriften ska ett prov för ansvarspersoner ordnas när en person för första gången godkänns för en uppgift som ansvarsperson. Trafiksäkerhetsverket betonade att verket enligt föreskriften är skyldigt att säkerställa en persons kompetens även då personen senare föreslås för en annan uppgift som ansvarsperson.

BJO ansåg att föreskriften var inexact i fråga om innehållet i kompetensvillkoren för en uppgift och ordnandet av prov för att bevisa en persons kunskaps- och färdighetsnivå. BJO meddelade Trafiksäkerhetsverket sin uppfattning.

BJO ansåg att det fanns skäl att på eget initiativ utreda Trafiksäkerhetsverkets förvaltningsförfarande när det utser flygkontrollanter och när flygkontrollanterna ger sitt utlåtande. BJO kommer också att utreda vilka rättsskyddsmetoder den som genomgår en kontroll kan ta till om hen vill bestrida antingen avgörandet om att kontrollen ska utföras eller flygkontrollantens utlåtande. Ärendet är anhängigt som ett eget initiativ (2849/2016, eget initiativ 6271/2017).

ÖVRIGA AVGÖRANDE

En samkommun hade överlätit sin hittegodstjänst, d.v.s. förvaringen av inlämningsfynd, till ett privat företag. Den klagande ansåg att samkommunen bör sköta denna tjänst själv och avgiftsfritt. BJO konstaterade att det ur normerna om detta inte går att härleda någon skyldighet att sköta hittegodstjänsten som en avgiftsfri myndighetsuppgift. Därför inledde BJO inte någon vidare utredning av ärendet (3619/2017).

Den samiskspråkiga tv-nyhetssändningen Oddasat hade flyttats till en tidpunkt sent på kvällen trots att BJO redan för många år sedan hade påtalat saken. BJO hade i ett tidigare beslut (3709/2010*) bedömt den sena sändningstiden för de samnordiska tv-nyheterna på samiska (Oddasat) på Yles kanaler och ansett att den var olämplig.

Nu ansåg BJO att situationen var annorlunda än när hon bedömde frågan senast, eftersom Yle inte då sände några egna tv-nyheter på samiska utan endast förmedlade den samnordiska samiskspråkiga tv-nyhetssändningen. Nu kompletterade Yles egen samiskspråkiga tv-nyhetssändning nyhetsutbudet på Yle Sápmi, vilket bestod av radionyheterna Yle Oddasat, en webbtjänst och de nordiska tv-nyheterna Oddasat. Yles egen nyhetssändning sändes tidigare på kvällen, medan den samnordiska sändningen hade flyttats till en senare tidpunkt.

BJO kom fram till att det inte fanns skäl att misstänka något lagstridigt förfarande som skulle ha krävt åtgärder av henne och inte heller någon försummelse av en skyldighet (3047/2017).

En person som lämnar in en anmälan om adressändring behöver inte bevisa sin identitet när hen lämnar in flyttanmälan eller anmälan om adressändring. Det hade i de klagandes fall lett till att någon hade lämnat in en falsk flyttanmälan om dem.

BJO konstaterade att lagen inte förutsätter att identiteten hos en person som undertecknar en handling genom vilket ett ärende anhängiggörs kontrolleras innan ärendet blir anhängigt. BJO hade inga skäl att misstänka ett lagstridigt förfarande eller försummelse av en skyldighet. BJO följer ändå med hur förfarandet för flyttanmälan utvecklas så att det dels går att förhindra missbruk, dels att garantera att det går smidigt att göra anmälningar till befolkningsdatasystemet så att alla ändringar säkert anmäls (6109/2016).

Ett avgörande om språket på en myndighets webbplats (2159/2016*) refereras i avsnitt 4.19 om språkärenden på s. 304.

4.24

Kyrkliga ärenden

För laglighetsövervakningen av det kyrkliga området ansvarade BJO *Maija Sakslin*. Huvudföredragande inom detta sakområde var äldre JO-sekretäre *Piatta Skottman-Kivelä* samt under perioden 1 oktober–31 december 2017 föredragande *Kimmo Metsä*. Kyrkliga ärenden föredrogs också av referendarierådet *Mikko Sarja*.

4.24.1 LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN AV RELIGIONSSAMFUNDEN

I Finland övervakar JO också religionssamfundens verksamhet. För denna laglighetsövervakning finns det tre grunder i lagstiftningen. Religionsfrihetslagen gäller alla registrerade religionssamfund. Ortodoxa kyrkosamfundets verksamhet regleras dessutom i lagen om ortodoxa kyrkan. I lagstiftningshänseende intar den evangelisk-lutherska kyrkan en särställning. Bestämmelser om den finns i grundlagen, kyrkolagen och religionsfrihetslagen.

JO:s behörighet har traditionellt avgränsats så att den inte omfattar religionsutövning och lärofrågor. I praktiken gäller JO:s övervakning främst förvaltningsförfarandet inom den evangelisk-lutherska och den ortodoxa kyrkan. JO har i uppgift att övervaka att förvaltningslagen och jämställdhetslagstiftningen efterlevs samt att de rättsliga principerna för god förvaltning uppfylls. Därtill är JO behörig att pröva om kyrkan och dess förvaltningsorgan eller tjänstemän eventuellt i sin verksamhet har kränkt grundläggande fri- och rättigheter, överskridit sina befogenheter eller annars tillämpat klart lagstridiga förfaranden.

I internationell jämförelse är övervakningen av den lutherska kyrkan i Finland exceptionell till sin omfattning och intensitet. Detta beror framför allt på att den lutherska kyrkans centrala personal, exempelvis prästerskapet, har tjänstemannastatus

till skillnad från i andra religionssamfund. Övriga registrerade religionssamfund omfattas av övervakningen då de sköter offentliga uppdrag, exempelvis förrättar vigslar.

4.24.2 VERKSAMHETSMILJÖN

Ungefär fyra miljoner finländare i 400 församlingar hör till Finlands evangelisk-lutherska kyrka. År 2017 ändrades kyrkolagen bl.a. så att avgångsåldern för tjänsteinnehavare stegvis höjs till 70 år samt genom nya bestämmelser för valet av ärkebiskop och kontraktsprost. En ny äktenskapslag trädde i kraft i mars, vilket innebar en utmaning för kyrkans lära om äktenskapet. En utredning om vigselns betydelse för kyrkan överlämnades till biskopsmötet i september. Under året har många präster vigt samkönade par, vilket medförde ett antal klagomål till domkapitlen.

Den ortodoxa kyrkan har cirka 60 600 medlemmar och 21 församlingar. Vid ingången av 2018 trädde den förnyade lagen om ortodoxa kyrkan i kraft, varmed rösträttsåldern i alla kyrkliga val sjönk till 16 år. Den ortodoxa ärkebiskopens säte flyttades från Kuopio till Helsingfors.

4.24.3 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

År 2017 inkom 16 klagomål och 15 avgjordes. De gällde bl.a. avgifterna för gravplatser, en församlingspastors inlägg på Facebook. Varje år gäller en del av klagomålen inom sakområdet för kyrkliga ärenden lärofrågor, som JO inte tar ställning till inom sin laglighetsövervakning. Frågor som gäller religionsfrihet och samvetsfrihet behandlades även inom sakområdet för utbildning s. 300.

I januari företog BJO en inspektion till Kyrkostyrelsen inom Finlands evangelisk-lutherska kyrka (6515/2016). Två av de avgjorda klagomålen föranledde åtgärder.

4.24.4 AVGÖRANDE

ORTODOXA KYRKANS FÖRFARANDE VID MEDDELANDE AV FÖRRÄTTNINGSFÖRBUD

Enligt förvaltningslagen ska en part innan ett ärende avgörs ges tillfälle att framföra sin åsikt om ärendet och avge sin förklaring med anledning av sådana yrkanden och sådan utredning som kan inverka på hur ärendet kommer att avgöras.

BJO kritiserade det förfarande genom vilket Finlands ortodoxa kyrka ordnade hörandet av en kyrkoherde i ett ärende som gällde meddelande av förrättningsförbud. Det kan inte betraktas som förenligt med god förvaltning att ordna hörandet med en förberedelsestid på 12 timmar. BJO anser att kyrkoherden borde ha reserverats en faktisk möjlighet att påverka avgörandet i ärendet och ta del av de handlingar som anknyter till ärendet (6254/2016*).

LAGSTRIDIG BEHANDLING AV BEGÄRAN OM HANDLING

BJO prövade en församlings förfarande vid behandlingen av begäranden om handlingar, en tjänstemans rätt att anföra klagomål om sin arbetsgivare och tjänstemannens jäv i fråga om att bestyrka en handling som skulle lämnas till JO som utredning och som gällde bedömning av hens eget förfarande.

Tidsfristerna överskreds och vägledningen var bristfällig

BJO ansåg att församlingen hade brutit mot offentlighetslagen vid behandlingen av begäranden om handlingar. Såväl handläggningstiden för begärandena om handlingar (sex och sju veckor)



Kyrkan vid Vasa fängelse blev färdig redan år 1890.

som svaren på begärandena stred mot offentlighetslagen. Svaren på begärandena innehöll inte den vägledning som krävs enligt offentlighetslagen.

BJO betonade att även om innehållet i en myndighetshandling redan har sänts till parten för kännedom av en annan myndighet, ska den myndighet som ursprungligen har utarbetat handlingen behandla en begäran om handling på det sätt som offentlighetslagen förutsätter. Det hade ingen betydelse att begäran om handlingar inte innehöll något datum då kunden senast behövde få handlingarna eller att kunden inte hade frågat hur behandlingen framskred. BJO betonade att myndigheten självmant ska följa tidsfristerna i offentlighetslagen.

En anställd har rätt att klaga om bristerna i behandlingen av hens begäran om handlingar

Församlingen hade ansett det olämpligt att en av dess anställda hade lämnat in ett klagomål till JO om behandlingen av hens begäran om handlingar. BJO ansåg att det fanns skäl att betona att var och en har rätt att anföra klagomål hos JO och att den högsta laglighetsövervakningen ska fungera som

en garanti för att förvaltningen följer lagen. JO:s laglighetsövervakning är effektiv framför allt tack vare klagomålen.

Också tjänstemän och anställda inom offentliga samfund har rätt att anföra klagomål hos JO om sin egen arbetsgivare. De bör ha denna möjlighet utan risk för motåtgärder av den som klagomålet gäller, såsom påföljder av arbetsledningen. BJO ansåg det vara mycket oroväckande om den klagande hade tillrättavisats uttryckligen för att hen lämnat in ett klagomål till JO. Det kan inte anses acceptabelt att begränsa den lagstadgade rätten att anföra klagomål och det kan också äventyra JO:s möjlighet att fullgöra sin grundlagsenliga uppgift.

En tjänsteman bör inte bestyrka ett protokollsutdrag om sig själv

BJO uppmärksammade därtill hur församlingen hade agerat när den lämnade in sin utredning och sitt utlåtande till JO. Det var frågan om att bestyrka ett utdrag ur kyrkorådets protokoll som innehöll kyrkorådets ståndpunkt i klagomålsärendet. Den tjänsteman som klagomålet gällde hade varit sekreterare för kyrkorådet. Hen hade skrivit en egen utredning om ärendet till kyrkorådet och avlägsnat sig från mötet på grund av jäv medan ärendet behandlades. Hen hade ändå bestyrkt protokollsutdraget.

BJO ansåg att sammanställningen och bestyrkandet av protokollsutdraget utgjorde en del av församlingens behandling av ärendet och att en tjänsteman borde avstå från att bestyrka ett protokollsutdrag som ska sändas till JO som expedition, då det innehåller ett organs ståndpunkt i ett ärende som gäller hen själv (2487/2016*).

4.25 De högsta statsorganen

Ärenden som gäller de högsta statsorganen hörde till JO *Petri Jääskeläinens* ansvarsområde. Huvudföredragande var referendarierådet *Pasi Pölönen* till och med den 30 september 2017 och referendarierådet *Mikko Sarja* från och med den 1 oktober 2017.

4.25.1 ALLMÄNT

Enligt 109 § i grundlagen ska justitieombudsmannen övervaka att domstolarna och andra myndigheter samt tjänstemännen, offentligt anställda arbetstagare och också andra, när de sköter offentliga uppdrag, följer lag och fullgör sina skyldigheter.

Enligt 1 § 2 mom. i lagen om riksdagens justitieombudsman övervakar JO 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 i lagen om riksdagens justitieombudsman föreskrivs om de övervakade gäller i tillämpliga delar också statsrådet, medlemmarna av statsrådet och republikens president.

Med statsrådet avses utöver det organ som bildas av statsministern och de övriga ministrarna och som utövar den allmänna förvaltningsmakten även det beslutsorgan för regerings- och förvaltningsärenden som bildas av statsrådets plenum och ministerierna. Statsrådet omfattar för tillfället tolv ministerier. Ärenden som gäller dessa statistikförs och behandlas av JO:s kansli inom sakområdena för respektive förvaltningsområde, medan sakområdet för de högsta statsorganen tar upp frågor som gäller ministrarna.

JO:s och justitiekanslerns (JK) befogenhet att övervaka att republikens presidents och statsrådets åtgärder är lagenliga är i sig likadan (se RP 1/1998 rd om grundlagen), men JK har ändå i praktiken en större roll. JK ska förhandsövervaka de

beslut som fattas vid statsrådets plenum och vid presidentföredragningarna, vilket framför allt görs genom utlåtanden till ministrarna och ministerierna och rådgivning av tjänstemännen under beredningen av ärenden samt genom granskning av föredragningslistorna för statsrådets plenum och presidentföredragningarna.

Därtill har JK närvaroplikt vid dessa beslutstillfällen. JO har i och för sig närvarorätt vid dessa beslutstillfällen enligt 111 § 2 mom. i grundlagen, men denna rätt har inte använts i praktiken.

Inom detta sakområde behandlas även klagomål som gäller riksdagen och dess ämbetsverk (riksdagens kansli, statens revisionsverk och forskningsinstitutet för internationella relationer och EU-frågor) samt riksdagsledamöterna. JO har ändå inte befogenhet att utreda riksdagens arbete när den utövar sin lagstiftande makt och JO ingriper inte i det samhälleliga beslutsfattandet bakom utövandet av den lagstiftande makten.

JO kan inte heller övervaka riksdagsgruppernas eller enskilda riksdagsledamöters agerande vare sig i deras arbete eller som privatpersoner, och inte arbetet inom riksdagsorgan som består av endast riksdagsledamöter, såsom den kanslikommission som tillsatts för riksdagens förvaltning.

Inom detta sakområde behandlas också klagomål som gäller JK. Eftersom de högsta laglighetsövervakarna är jämställda prövar JO och JK ändå inte varandras förfaranden (se RP 1/1998 rd).

4.25.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Laglighetsövervakningen inom detta sakområde bygger på utredning av klagomål i efterhand. Under berättelseåret anhängiggjordes 223 ärenden och 229 avgjordes. Klagomålen föranledde inga åtgärder. Det finns flera orsaker till det. Ungefär

en tredjedel av klagomålen gällde riksdagsledamöterna och riksdagens utövande av den lagstiftande makten, vilka faller utanför JO:s behörighet. I dessa klagomål handlade det liksom tidigare år i regel om lagstiftning som diskuterats i offentligheten och som väckt debatt eller om enskilda riksdagsledamöters agerande.

Som exempel kan nämnas den ändring av lagen om utkomstskydd för arbetslösa som godkändes i slutet av berättelseåret och som innefattar den s.k. aktiveringsmodellen samt den flera år gamla lagstiftningen om pension och anpassningsbidrag för riksdagsledamöter. För bådadera har det startats medborgarinitiativ om ändring av lagarna och dessa har understötts av tillräckligt många personer.

Under berättelseåret har de klagomål som hör till JO:s behörighet gällt bl.a. statsministerns påstådda jäv, en resa för främjande av export, förfarandet vid utnämningen av ny JK, ändringen i regeringens sammansättning till följd av att riksdagsgruppen för ett av regeringspartierna splittades, en privat tillställning vid statsministerns tjänstebostad och beredningen av den nya social- och hälsovårdslagstiftningen.

Det ringa antalet åtgärder inom detta sakområde förklaras också av att ungefär en fjärdedel av alla klagomål inom sakområdet inte utreddes alls av någon annan formell orsak än att de inte hörde till JO:s behörighet. Flera ärenden överfördes till JK, eftersom samma ärende redan var anhängigt där eller för att det var ändamålsenligt av någon annan orsak. En del ärenden utreddes inte på grund av att de var ospecificerade eller preskriberade.

Det ringa antalet åtgärder förklaras också av att de ärenden som gäller ministerierna statistikförs inom andra sakområden. Ytterligare en avgörande faktor är att klagomålen i regel anhängiggörs utifrån uppgifter i offentligheten och att de klagande ofta inte känner till alla detaljer som är av betydelse för den juridiska bedömningen av ärendet.

4.25.3 AVGÖRANDE

STATSMINISTERNS PÅSTÅDDA JÄV

JO fattade beslut i 22 klagomål där han ombetts undersöka statsministerns misstänkta jävighet vid kapitaliseringen av statsägda Terrafame Group Ab. JO:s slutsats var att statsministern enligt förvaltningslagen inte var jävig vid behandlingen av ärendet.

Ärendets bakgrund

Ärendet gällde huruvida statsministern var jävig att delta i beslutsfattandet kring kapitaliseringen av Terrafame Group Ab av den anledning att hans släktingar äger Katera Steel Ab som hade haft entreprenadavtal för utrustning av malmtransport med gruvbolaget Terrafame Ab. Terrafame Ab:s fortsatta verksamhet hade varit beroende av statlig kapitalisering via Terrafame Group Ab. Statsrådets förslag om ett anslag på 100 miljoner euro godkändes av riksdagen och beräknades täcka kostnaderna för gruvverksamheten fram till sommaren 2017.

När det gäller statsministern tillämpas förvaltningslagens jävsgrunder för tjänstemän. JO granskade statsministerns agerande vid kapitaliseringen av Terrafame Group Ab enligt principerna för intressejäv och generalklausulen i förvaltningslagen.

Intressejäv

Enligt bestämmelsen om intressejäv är en tjänsteman jävig bl.a. om avgörandet i saken kan väntas medföra synnerlig nytta för hans barn. Det var fråga om huruvida kapitaliseringen av Terrafame Group Ab hade förväntats medföra en sådan synnerlig nytta för statsministerns barn i och med att de ägde 5 % av Katera Steel Ab via sitt bolag Fortel Invest Ab. JO granskade den eventuella nyttan a) vid kontraktets tillkomst b) vid uppfyllandet av kontraktet och c) för Katera Steel Ab:s kommande affärsverksamhet.

Enligt den utredning som JO hade till sitt förfo-
gande 1) fanns det inget som helst inbördes sam-
band mellan kapitaliseringen och kontraktets till-
komst, 2) skulle utrustningen för malmtransport
ha beställts också i det fall att man fattat beslut
om att avveckla gruvans verksamhet, och som
en del av avvecklingsprocessen skulle staten i sit-
ta hand ha varit ansvarig för entreprenadavtalets
kostnader även i det sammanhanget, och 3) hade
Katera Steel Ab tidigare endast haft en liten be-
ställning av Talvivaaragruvan och bolagets affärs-
framgång var inte beroende av Terrafame Ab och
dess fortsatta verksamhet.

JO:s slutsats var att kapitaliseringen av Terrafa-
me Ab inte hade haft varken en ”förväntad” nytta
eller en ”synnerlig” nytta för statsministerns barn,
såsom avses i förvaltningslagen. Således var stats-
ministern enligt principen för intressejäv i förvalt-
ningslagen inte jävig att delta i beslutsfattandet
och beredningen inför kapitaliseringen av Terra-
fame Group Ab.

Generalklausul

Enligt den s.k. generalklausulen om jäv är en
tjänsteman jävig om tilltron till tjänstemannens
opartiskhet av något annat särskilt skäl äventyras.
JO beaktade att statsministerns morbröder hade
ägt 30 % av Katera Steel Ab och hans kusiner 65 %,
d.v.s. att bolaget ägdes till 100 % av Sipiläs släktingar.
Dessutom var såväl alla styrelsemedlemmar
som vd:n statsministerns morbröder och kusiner.

Statsministern hade själv tidigare ägt 5 % av bo-
laget och hade trätt in i bolaget och gett råd om
dess styrelsearbete 2011 för att underlätta genera-
tionsväxlingen. När det gäller bedömningen av jä-
vigheten var det på det hela taget ett bolag som
statsminister Sipilä hade nära anknytning till i frå-
ga om både bakgrund, ägarförhållanden och för-
valtning.

Dessa nya faktorer som beaktades vid bedöm-
ningen av jäv enligt generalklausulen förändrade
enligt JO inte slutresultatet av bedömningen av
intressejäv. Även om man i bedömningen enligt
generalklausulen kan beakta den nytta som hela
Katera Steel Ab (och inte enbart statsministerns
barn) på ett eller annat vis eventuellt fått av kapi-

taliseringen hade det inte uppstått eller förvänta-
des inte uppstå en nytta som äventyrade tilltron.

I ärendet framkom inte någon som helst an-
ledning att misstänka att statsministern i kapita-
liseringsfrågan skulle ha strävat efter att på något
vis agera partiskt till fördel för Katera Steel Ab.
Statsministern var inte ens medveten om grun-
derna till varför det fanns misstankar om att hans
opartiskhet skulle ha äventyrats. Han hade inte
heller orsak att misstänka Katera Steel Ab:s even-
tuella koppling till Terrafame Ab:s aktiviteter.

Jäv baserat på generalklausulen kan komma
på fråga när ärendets natur är sådan att personens
opartiskhet kan väcka tvivel bland allmänheten.
Enbart det att statsministerns eventuella jävighet,
som i detta fall ledde till en offentlig diskussion
och väckte uppståndelse, kan ändå i sig inte ses
som en grund för jävighet.

Jävighet är en juridisk fråga och jävighet kan
enbart uppstå baserat på de juridiska grunder
som är relevanta utgående från jävbestämmelserna
i förvaltningslagen. Det måste alltid finnas en
konkret grund för att tilltron ska äventyras.

JO:s slutsats var att det i ärendet inte hade
framkommit sådana konkreta juridiska grunder
för att tilltron till opartiskheten i statsministerns
förfarande enligt en objektiv bedömning skulle
ha kunnat anses ha äventyrats. Statsministern
var således inte heller jävig utgående från förvalt-
ningslagens generalklausul (5971/2016* m.fl.).

UTNÄMNINGEN AV JUSTITIEKANSLER

Förfarandet för utnämning av ny JK innehöll in-
get som JO kunde ha ingripit i eller som det skul-
le ha funnits skäl att ingripa i. Det inlämnades
flera klagomål om utnämningen av ny JK våren
2017 där JO ombads utreda republikens presidents,
statsministerns, justitieministerns och den övriga
regeringens förfarande.

I klagomålen hänvisades det till den allmänna
debatten om att utnämningen av JK skjutits upp
från maj till årsskiftet. Förfarandet kritiserades in-
te bara för att det fördröjdes, utan också för att det
resultat av utnämningförslaget och den tidpunkt
för utnämningsbeslutet som meddelats de inter-
vjuede sökandena hade ändrats under utnämningss-

förfarandets gång. I en del av klagomålen kritiserades den understatssekreterare som utnämndes till JK för att ha föredragit ett lagförslag som inte var förenligt med grundlagen.

Angående lagförslaget konstaterade JO att riksdagens grundlagsutskott gav ett utlåtande våren 2017 om regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om inrättande av landskap och om en reform av ordnandet av social- och hälsovården samt till lämnande av underrättelse enligt artikel 12 och 13 i Europeiska stadgan om lokal självstyrelse (RP 15/2017 rd – RP 47/2017 rd – RP 52/2017 rd – RP 57/2017 rd – RP 71/2017 rd; GrUU 26/2017 rd). Vid statsrådets plenum hade regeringens proposition RP 47/2017 rd föredragits av den understatssekreterare som utnämndes till JK.

JO konstaterade att grundlagsutskottet påpekade att propositionerna hade föranlett flera konstitutionella anmärkningar och innehöll punkter som inte kunde behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Enligt JO:s bedömning innebar det ändå inte att det skulle ha varit felaktigt att överlämna regeringens proposition i den bemärkelse att laglighetsövervakaren borde ha ingripit. JO konstaterade också att statsrådets agerande vid plenum hade övervakats av JK.

Angående utnämning av JK ansåg JO att det inte fanns skäl att misstänka att prövningrätten hade överskridits och i utnämningarförfarandet framkom inte heller något annat som skulle ha krävt åtgärder av JO.

Angående de tillfälliga arrangemangen för skötseln av JK:s uppgifter konstaterade JO att justitiekanslerstjänsten uttryckligen nämns och förutsätts i grundlagen, varför det är ytterst viktigt att uppgifterna sköts utan avbrott. Skötseln av JK:s uppgifter hade arrangerats i enlighet med grundlagen och lagen om justitiekanslern i statsrådet.

JO:s uppgift var inte att bedöma hur JK:s uppgifter *de facto* sköttes under de tillfälliga arrangemangen. Det hörde inte heller till JO:s behörighet att bedöma i vilken mån den kommande JK kan behandla sådana ärenden eller juridiska frågor som han har någon koppling till på grund av sitt tidigare arbete inom lagberedningen (4186/2017 m.fl.).

SKYLDIGHET ATT SÄNDA ANKOMST-MEDDELANDE PER E-POST

JO bedömde vilken skyldighet presidentens kansli har att skicka ett ankomstmeddelande om e-postmeddelanden som skickats till kansliet. Utgångspunkten var att en myndighet som ger allmänheten möjlighet att utträta ärenden elektroniskt även är skyldig att meddela när den har tagit emot en elektronisk handling. Meddelandet kan skickas automatiskt via datasystemet eller från registratörskontoret när den elektroniska handlingen tas upp för registrering.

Lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet gäller bl.a. behandlingen av förvaltningsärenden och det faktiska förvaltningsarbetet. Riksdagens förvaltningsutskott ansåg i sitt betänkande om regeringens proposition om förvaltningslagen att behandlingen av brev från medborgarna vid presidentens kansli givetvis inte är behandling av förvaltningsärenden på det sätt som avses i förvaltningslagen (FvUB 29/2002 rd – RP 72/2002 rd).

Den lagstadgade skyldigheten att sända ett ankomstmeddelande gäller endast elektroniska handlingar, d.v.s. elektroniska meddelanden som har ett innehåll och som ska behandlas som förvaltningsärenden. De ska alltså gälla anhängiggörandet eller behandlingen av ett ärende eller delgivet av ett beslut. Inte heller registreringskyldigheten gäller alla meddelanden utan endast elektroniska handlingar. Skillnaden mellan ett elektroniskt meddelande och en elektronisk handling kan ändå vara en tolkningsfråga.

Det fanns inga skäl att misstänka något lagstridigt förfarande eller försummelse av skyldigheter som skulle ha krävt åtgärder av JO. Därför utredde JO inte ärendet vidare och ärendet föranledde inga åtgärder. JO sände en kopia av sitt svar till presidentens kansli för kännedom (5722/2017).

4.26

Övriga ärenden

4.26.1 AVGÖRANDE SOM BERÖR YTTRANDEFRIHETEN

STADEN KRÄNKTE GRAFFITI- MÅLARNAS YTTRANDEFRIHET

JO ansåg att staden kränkte yttrandefriheten genom att avlägsna ett verk som kritiserade ett misstänkt missbruk av idrottsmedel från en graffiti-vägg som staden upprätthöll.

Graffitin anknöt till en hemlig rapport från stadens interna revision som hade läckt ut till allmänheten. Rapporten gällde medels användningen vid ett bolag som staden ägde. Rapporten hade tagits upp av tidningen med rubriken "Spritnotor på tusentals euro och dyra gåvor - den hemliga rapporten avslöjar grisfasonerna inom idrottsbolaget i - - ." Graffitiverket målades veckoslutet efter nyheten.

Verket föreställde bolagets verkställande direktör, byråchefen för verksamhetsområdet för stadens markanvändning, byggnad och miljö som var bolagets juridiska rådgivare samt stadsfullmäktiges viceordförande som var styrelseordförande i bolaget. Verket förevisade ansiktena och namnen på dessa personer samt i stor stil texten "Hävetkää!" ("Skäms!") och "Kiitos urheilupomot!" ("Tack idrottscheferna!") i mindre stil.

Yttrandefriheten och konsten

JO konstaterade att konstnärlig frihet som ingår i yttrandefriheten tryggar allmänt olika former av skapande verksamhet och självuttryck. Å andra sidan är dessa friheter inte helt obegränsade. I yttrandefriheten och den konstnärliga friheten ingår t.ex. ingen ovillkorlig rätt att offentliggöra sina synpunkter och konstverk i ett visst medium eller

på en viss plats. Också konstnärer har skyldigheter då de utnyttjar sin yttrandefrihet, även om regleringen kring yttrandefriheten i regel skyddar såväl positiva och harmlösa som kränkande och omskakande uttrycksformer.

Graffitiväggen var avsedd för utbytbara tillfälliga utomhuskonstverk och graffitimålarna målade själva nya verk ovanpå de gamla. Nu hade man på order av stadsdirektören först delvis målat över verket och till sist hade man avlägsnat de skivor av väggen där personernas porträtt och namn suttit. Det var därmed inte fråga om att måla ny graffiti på graffitiväggen på det sätt man vanligen gör, utan åtgärderna innebar ett ingripande i efterhand i yttrandefriheten.

Var ingreppet i yttrandefriheten lagligt, proportionerligt och nödvändigt?

JO konstaterade att stadens syfte i sig varit lagligt och godkänt på allmän nivå, nämligen att skydda hedern hos de personer som avbildades i graffitin. Personerna i fråga innehade dock sådana positioner som gjorde att gränserna för den tillåtna kritiken var vidare än hos vanliga kommuninvånare.

Den kritik som förevisades i graffitin med konstnärliga medel anknöt till de offentliga nyheterna om rapporten från stadens interna revision om misstankar om missbruk av medel vid ett stadsägt bolag. Ämnet var därmed inte endast lokalt utan även nationellt intressant och gällde allmänt viktiga frågor. Av dessa orsaker var tröskeln att ingripa i yttrandefriheten i frågan hög.

JO ansåg att personerna som avbildades i graffitin inte bildmässigt förevisades på ett förnedrande sätt, utan att det främst var frågan om konstnärens syn på personernas ansikten. Det förekom heller inga påståenden om att någon hade gjort sig skyldig till brott, utan konstaterandet om att

personerna borde skämmas var i första hand ett etiskt-moraliskt ställningstagande, som helt motiverat hade kunnat uppstå utifrån nyheterna i saken.

JO konstaterade att ingreppet i graffitimålarnas yttrandefrihet inte var nödvändigt i ett demokratiskt samhälle. Därmed hade staden kränkt deras yttrandefrihet.

I sin bedömning av stadens förfarande beaktade JO dock det faktum att verket inte slutgiltigt förstördes. Målningen hade på initiativ av staden och den organisation som tar hand om underhållet av graffiti väggen och med konstnärernas samtycke senare i sin helhet och ursprungliga form flyttats till stadens konstmuseum.

I helhetsbedömningen av frågan konstaterade JO att ärendet inte förutsatte fler åtgärder än att han delgav stadsstyrelsen sin uppfattning om kränkningen av graffitimålarnas yttrandefrihet (1206/2016*).

4.26.2 EU-RÄTTSLIGA ÄRENDEN

ÖVERVAKNINGEN AV VERKSTÄLLIGHETEN AV EU-RÄTTEN

Europeiska ombudsmannen ordnade tillsammans med Europeiska kommissionen i september ett möte om utvecklandet av samarbetet inom övervakningen av verkställigheten av EU-rätten mellan organ som tillhör Europeiska ombudsmannanätverket. BJO Sakslin höll ett anförande om de nationella utmaningar som förknippas med övervakningen av verkställigheten av EU-rätten.

I fråga om olika samarbetsformer diskuterades vid mötet behovet att ömsesidigt förbättra informationsgången om klagomål eller andra ärenden som varit eller är under handläggning samt eventuella åtgärder för att överföra klagomål som ankommit till kommissionen till nationella ombudsmän eller instruera de klagande att vända sig till den nationella ombudsmannen.

Vidare diskuterades möjligheten att via Europeiska ombudsmannen fråga om kommissionens ståndpunkt om tolkning av unionsrätten i ett ären-

de som prövas av en nationell ombudsman. Vid mötet behandlades dessutom användningen av kommissionens SOLVIT-förfarande, som bygger på frivillig medling, i stället eller som stöd för prövning av klagomål.

Kommissionens företrädare berättade utgående från de nya anvisningarna om utvecklandet av förfarandet för behandling av klagomål om målet att i första hand inrikta överträdelseförfarandet på mer vittomfattande och strukturella frågor. Enligt mötets slutrapport övervakar kommissionen medlemsstaternas förfarande i fråga om verkställandet av unionens lagstiftning vid rätt tidpunkt och iakttagandet av EU-domstolens domslut.

Ytterligare en prioritet för kommissionens övervakning var att ingripa i fall av allvarligt äventyrande av EU:s ekonomiska intressen eller förseelse mot EU:s exklusiva befogenheter. Däremot ansåg kommissionen att enskilda klagomål som gäller felaktig tillämpning av EU-rätten lämpar sig bäst för behandling i ett annat organ i unionen eller vid en nationell instans, t.ex. ombudsmannen.

I flera inlägg betonades de nationella ombudsmännens behov att bättre få information om kommissionens överträdelseförfaranden samt framfördes konkreta förslag på metoder för informationsutbyte och synpunkter på nödvändigheten av elektroniska databaser. Kommissionens företrädare betraktade det ofta som en utmaning att ge rätt handledning om en behörig nationell myndighet.

Den gemensamma uppfattningen var att informationsutbytet borde intensifieras. I detta avseende var de direkta personliga kontakterna viktiga. I fråga om det fortsatta utvecklandet av samarbetet gav Europeiska ombudsmannen uttryck för sin beredskap att verka som en förmedlare för samarbetet mellan kommissionen och ombudsmannainstitutionerna.

DELGIVNINGAR OM BEGÄRAN OM FÖRHANDSAVGÖRANDE

Utrikesministeriet översände kopior på EU-domstolens begäran om förhandsavgörande som gäller grundläggande rättigheter till justitieombudsmannens kansli. Utifrån dem görs en bedömning för

ett eventuellt utlåtande, i ljuset av den kännedom om grundläggande rättigheter som laglighetsövervakningen har gett oss, angående vilken betydelse de frågor som har lagts fram för EU-domstolen och de eventuella svaren på dem har för Finlands och EU:s system med grundläggande rättigheter. Delgivningarna gav BJO ingen anledning till åtgärder under redovisningsåret.

AVGÖRANEN I KLAGOMÅLSÄRENDEN

Information om den nya tobakslagen

Den klagande klandrade bestämmelser om elektroniska cigaretter i den nya tobakslagen samt social- och hälsovårdsministeriets och Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården Valvira information om lagens övergångsbestämmelser. Den klagande ansåg att det dessutom var fel att lagen innehåller bestämmelser som begränsar verksamheten retroaktivt från och med den 20 maj 2016 trots att lagen trädde i kraft först den 15 augusti 2016. Lagen hade vållat den klagande och andra finländska köpmän skada.

Europeiska unionens direktiv om tobaksprodukter har verkställts med den nya tobakslagen. Avsikten var att lagen skulle träda i kraft den 20 maj 2016, vilket var det datum då direktivet senast skulle genomföras. Behandlingen av lagen fortsatte emellertid fram till den 22 juni 2016 och lagen trädde i kraft först den 15 augusti 2016.

Direktiv medför skyldigheter för medborgare och företag i en medlemsstat först när de införts i nationell lagstiftning. Om en medlemsstat försummar att genomföra ett direktiv inom den fastställda fristen kan medborgarna dock under vissa förutsättningar åberopa direktivets bestämmelser mot en myndighet i medlemsstaten. Därför ansåg JO Jääskeläinen att det var riktigt och förenligt med näringsidkarnas intressen att det var möjligt att lämna sådana förhandsanmälningar som direktivet förutsätter redan från och med den 20 maj 2016.

Det primära ansvaret för informationen om reformen av tobakslagen innehades i enlighet med 19 § 1 momentet i offentlighetslagen av social- och

hälsovårdsministeriet, som ansvarade för lagens beredning. Valvira har i sin tur det huvudsakliga ansvaret i frågor som gäller verkställigheten av lagen.

Vid tidpunkten för lagens ikraftträdande rådde ett uppenbart behov av information om övergångsbestämmelserna. Det berodde dels på att övergångsbestämmelserna var svåra att tyda och dels på de rättsliga konsekvenserna av att direktivets verkställighet försenades. Även Valvira har konstaterat i sin redogörelse att den tidsmässiga skillnaden mellan lagen och direktivet bidragit till att skapa ovisshet bland kunderna.

Ministeriet lade ut information om konsekvenserna av att direktivets verkställighet försenades på sin webbplats. När det framgick att övergångsbestämmelsen om gränsöverskridande försäljning på distans var bristfällig, informerade ministeriet om saken. Även i det anvisningsbrev som Valvira riktade till de kommunala myndigheterna fanns vissa anvisningar som anknöt till övergångsbestämmelserna.

Däremot producerade ministeriet eller Valvira inget detaljerat meddelande till näringsidkarna om övergångsbestämmelserna i lagen. Särskilt betydelsen av den anmälningsskyldighet som gäller elektroniska cigaretter i fråga om försäljningen av produkter som redan fanns på marknaden verkade ha orsakat ovisshet.

Utifrån redogörelsen kunde man inte anse att ministeriets eller Valvira information som helhet skulle ha stått i strid med offentlighetslagen. Under beaktande av att övergångsbestämmelserna var svåra att tyda och hade en stor betydelse särskilt för näringsidkarna ansåg JO att det dock skulle ha varit motiverat att utarbeta ett separat meddelande om dem eller att på något annat sätt informera om dem på ett effektivare sätt än vad som var fallet (4315/2016*).

Behandlingen av en begäran om upplysningar

BJO Sakslin ansåg att Evira förfarit på ett lagstridigt sätt vid handläggningen av den klagandes begäran om upplysningar när Evira inte iakttog de frister som föreskrivs i offentlighetslagen. Be-

handlingen av ärendet drog ytterligare ut på tiden med nästan sju månader efter att Evira fått svar på sin fråga om tolkningen av EU:s lagstiftning av chefen för RASFF-enheten vid EU-kommissionens generaldirektorat för hälsa och livsmedels-säkerhet.

Vid prövningen av förfarandets klandervärdhet tog BJO hänsyn till att Evira, innan avgörande i ärendet, ansett det vara nödvändigt att utreda hur det skulle tillämpa bestämmelserna om offentlighet och sekretess i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) Nr 882/2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd och i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar på begäran om upplysningar tillsammans med Finlands nationella lagstiftning om handlingars offentlighet.

I avsaknad av etablerad tolkningspraxis hoppades Evira att få stöd i tillämpningen av unionens lagstiftning av kommissionen och andra medlemsstater. BJO betraktade detta förfarande som förståeligt under beaktande av att det var fråga om prövning av förhållandet mellan skyddet för företags ekonomiska intressen och ett övervägande allmänintresse. Unionsrättens rätta tolkning bekräftas emellertid i sista hand av EU-domstolen. I Finland påverkas övervägandena ytterligare av att offentlighetsprincipen tryggats som en grundläggande rättighet. Det var fråga om en omfattande begäran om upplysningar som gällde 111 handlingar (3973/2016*).

Perioden för omhändertagande vid förtullningsförfarande

Tullen hade omhändertagit ett postpaket som ankommit till den klagande och lämnat paketet till Tulllaboratoriet för att undersökas. Tullen innehade försändelsen i cirka två månaders tid innan den returnerades och den klagande fick inte information om detta innan paketet returnerades.

BJO bedömde handläggningens längd också med perspektiv på genomförandet av Europeiska unionens rätt. Kravet på tillräckligt snabb handläggning av förvaltningsärenden kan också härledas från målet att EU-rätten ska genomföras effektivt. Långsam handläggning kan stå i strid med den skyldighet till lojalitet som medlemsstaterna åläggs i artikel 4 i fördraget om Europeiska unionen.

Utdragna förvaltningsmässiga handläggningstider kan också komma att bedömas som sådana som ett administrativt hinder. De kan också betraktas som sådana i artikel 34 i fördraget om Europeiska unionens förfaringsätt förbjudna åtgärder som till sin effekt motsvarar kvantitativa importrestriktioner. BJO ansåg utifrån de omständigheter som rådde och med hänsyn till att omhändertagandet av försändelsen inte delgetts på det sätt som förutsätts i lag att det uppstått dröjsmål vid handläggningen av ärendet och att Tullen ska ägna uppmärksamhet åt att göra utredningsförfarandet snabbare (2447/2016*).



5 BILAGOR

Bestämmelser i Finlands grundlag gällande justitieombudsmannen (11.6.1999/731)

27 § VALBARHET OCH BEHÖRIGHET FÖR UPPDRAGET SOM RIKSDAGSLEDAMOT

Valbar i riksdagsval är varje röstberättigad som inte är omyndig.

Till riksdagsledamöter kan dock inte väljas personer som innehar militära tjänster.

Justitiekanslern i statsrådet, riksdagens justitieombudsman, ledamöterna av högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen samt riksåklagaren kan inte vara riksdagsledamöter. Om en riksdagsledamot väljs till republikens president eller utnämns eller väljs till något av dessa ämbeten, upphör uppdraget som riksdagsledamot den dag han eller hon valdes eller utnämndes. Uppdraget upphör också, om en riksdagsledamot förlorar sin valbarhet.

38 § RIKSDAGENS JUSTITIEOMBUDSMAN

Riksdagen väljer för en mandattid på fyra år en justitieombudsman samt två biträdande justitieombudsmän, som skall ha utmärkta lagkunskaper. De biträdande justitieombudsmännen kan ha en ställföreträdare enligt vad som närmare bestäms i lagen. Angående de biträdande justitieombudsmännen och ställföreträdaren för dem gäller i tillämpliga delar vad som bestäms om justitieombudsmannen. (24.8.2007/802)

Riksdagen kan, efter att ha inhämtat grundlagsutskottets ställningstagande, av synnerligen vägande skäl befria justitieombudsmannen från uppdraget före mandattidens utgång. Beslutet skall fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

48 § MINISTRARNAS SAMT JUSTITIEOMBUDSMANNENS OCH JUSTITIEKANSLERNS RÄTT ATT NÄRVARA

Ministrarna har rätt att närvara och delta i debatten i plenum även om de inte är riksdagsledamöter. En minister kan inte vara medlem i ett riksdagsutskott. En minister som enligt 59 § sköter republikens presidents uppgifter får inte samtidigt delta i riksdagsarbetet.

Riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern i statsrådet får vara närvarande och delta i debatten i plenum när deras egna berättelser eller andra ärenden som väckts på deras initiativ behandlas.

109 § JUSTITIEOMBUDSMANNENS UPPGIFTER

Justitieombudsmannen skall övervaka att domstolarna och andra myndigheter samt tjänstemännen, offentligt anställda arbetstagare och också andra, när de sköter offentliga uppdrag, följer lag och fullgör sina skyldigheter. Vid utövningen av sitt ämbete övervakar justitieombudsmannen att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

Justitieombudsmannen ger årligen till riksdagen en berättelse om sin verksamhet samt om rättskipningens tillstånd och om de brister i lagstiftningen som justitieombudsmannen har observerat.

110 § JUSTITIEKANSLERNS OCH JUSTITIEOMBUDSMANNENS ÅTALS RÄTT OCH FÖRDELNINGEN AV UPPGIFTER MELLAN DEM

Beslut om väckande av åtal mot en domare för lagstridigt förfarande i en ämbetsåtgärd fattas av justitiekanslern eller justitieombudsmannen. Dessa kan utföra åtal eller förordna att åtal skall väckas också i andra ärenden som omfattas av deras laglighetskontroll.

Bestämmelser om fördelningen av uppgifter mellan justitiekanslern och justitieombudsmannen kan utfärdas genom lag, dock så att ingendras behörighet i fråga om laglighetskontrollen får begränsas.

111 § JUSTITIEKANSLERNS OCH JUSTITIEOMBUDSMANNENS RÄTT ATT FÅ UPPLYSNINGAR

Justitiekanslern och justitieombudsmannen har rätt att av myndigheterna och av andra som söker offentliga uppdrag få de upplysningar som de behöver för sin laglighetskontroll.

Justitiekanslern skall vara närvarande vid statsrådets sammanträden och vid föredragning för republikens president i statsrådet. Justitieombudsmannen har rätt att vara närvarande vid dessa sammanträden och föredragningar.

112 § LAGLIGHETSKONTROLLEN I FRÅGA OM 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 ifrågasvarande riksdagsorgan sina iakttagelser.

13 § (24.8.2007/804)

Bindningar

Den som valts till justitieombudsman, biträdande justitieombudsman eller ställföreträdare för de biträdande justitieombudsmännen skall utan dröjsmål ge en för riksdagen avsedd redogörelse för sådan näringsverksamhet och förmögenhet samt för sådana uppdrag och andra bindningar som kan ha betydelse vid bedömningen av hans eller hennes verksamhet som justitieombudsman, biträdande justitieombudsman eller ställföreträdare för de biträdande justitieombudsmännen.

Justitieombudsmannen, de biträdande justitieombudsmännen och ställföreträdaren för de biträdande justitieombudsmännen skall under sin mandattid utan dröjsmål anmäla om ändringar i de uppgifter som avses i 1 mom.

3 KAP

ALLMÄNNA BESTÄMMELSER OM JUSTITIE- OMBUDSMANNEN, DE BITRÄDANDE JUSTITIE- OMBUDSMÄNNEN OCH MÄNNISKORÄTTSCENTRETS DIREKTÖR (20.5.2011/535)

14 §

Justitieombudsmannens och de biträdande justitieombudsmännens beslutanderätt

Justitieombudsmannen har ensam beslutanderätt i alla ärenden som enligt lag skall skötas av justitieombudsmannen. Justitieombudsmannen beslutar också, sedan han eller hon hört de biträdande

justitieombudsmännen, om fördelningen av uppgifter mellan justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen.

De biträdande justitieombudsmännen behandlar och avgör med samma befogenheter som justitieombudsmannen de laglighetskontrollärenden som justitieombudsmannen har bestämt att de skall avgöra eller som de på eget initiativ har beslutat undersöka.

Om en biträdande justitieombudsman anser att ett ärende som han eller hon behandlar ger anledning till anmärkning till följd av ett beslut eller en åtgärd av statsrådet, en medlem av statsrådet eller republikens president eller orsak att väcka åtal mot presidenten vid högsta domstolen eller vid högsta förvaltningsdomstolen eller en ledamot vid någon av dessa domstolar, skall den biträdande justitieombudsmannen överföra ärendet till att avgöras av justitieombudsmannen.

15 § Justitieombudsmannens beslutsfattande

Justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen avgör ärendena på föredragning, om de inte i enskilda fall beslutar något annat.

16 § (24.8.2007/804) Vikariat

Om justitieombudsmannen avlider eller avgår från sitt uppdrag under mandattiden och riksdagen inte har valt någon ny justitieombudsman, sköts justitieombudsmannens uppgifter av den biträdande justitieombudsman som är äldst i tjänsten.

Den biträdande justitieombudsman som är äldst i tjänsten sköter också justitieombudsmannens uppgifter när denne är jävig eller av någon annan orsak är förhindrad att sköta sitt uppdrag, enligt vad som närmare bestäms i arbetsordningen för riksdagens justitieombudsmans kansli.

Efter att ha mottagit grundlagsutskottets ståndpunkt väljer riksdagens justitieombudsman en ställföreträdare för de biträdande justitieombudsmännen för en mandattid på högst fyra år.

När en biträdande justitieombudsman är jävig eller av någon annan orsak är förhindrad att sköta sitt uppdrag, sköts hans eller hennes uppgifter av justitieombudsmannen eller den andra biträdande justitieombudsmannen, enligt vad som närmare bestäms i arbetsordningen för kansliet, om inte justitieombudsmannen med stöd av 19 a § 1 mom. kallar ställföreträdaren för de biträdande justitieombudsmännen till uppdraget. När ställföreträdaren för de biträdande justitieombudsmännen sköter uppdraget som biträdande justitieombudsman tillämpas på honom eller henne inte vad som i 1 och 2 mom. föreskrivs om de biträdande justitieombudsmännen.

17 § Övriga uppgifter och tjänstledighet

Justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen får inte under sin mandattid sköta någon annan offentlig tjänst. De får inte heller ha något sådant offentligt eller privat uppdrag som kan äventyra förtroendet för att laglighetskontrollen utövas opartiskt eller annars försvåra skötseln av uppdraget som justitieombudsman eller biträdande justitieombudsman.

Om den som väljs till justitieombudsman, biträdande justitieombudsman eller direktör för Människorättscentret innehar en statlig tjänst, befrias han eller hon från sin skyldighet att sköta tjänsten under den tid uppdraget som justitieombudsman, biträdande justitieombudsman eller direktör för Människorättscentret varar. (20.5.2011/535)

18 § Arvoden

Justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen får arvode för sitt uppdrag. Justitieombudsmannens arvode bestäms enligt samma grunder som avlöningen för justitiekanslern i statsrådet och biträdande justitieombudsmännens arvode enligt samma grunder som biträdande justitiekanslerns avlöning.

Står den som valts till justitieombudsman eller biträdande justitieombudsman i ett offentligt eller privat anställningsförhållande, skall han eller hon för sin mandattid avstå från de med detta anställningsförhållande förknippade löneförmånerna. Justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen skall för sin mandattid också avstå från sådana andra med anställningsförhållanden eller förtroendeuppdrag förknippade förmåner som kan äventyra förtroendet för att laglighetskontrollen utövas opartiskt.

19 § Semester

Justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen har var och en rätt till en och en halv månads semester.

19 a § (24.8.2007/804) Ställföreträdaren för de biträdande justitieombudsmännen

Ställföreträdaren för de biträdande justitieombudsmännen kan sköta en biträdande justitieombudsmans uppgifter, om denne är förhindrad att sköta sitt uppdrag eller om uppdraget är obesatt. Justitieombudsmannen beslutar när ställföreträdaren ska kallas att sköta en biträdande justitieombudsmans uppgifter. (20.5.2011/535)

Vad som i denna eller i någon annan lag föreskrivs om de biträdande justitieombudsmännen gäller i tillämpliga delar också deras ställföreträdare när han eller hon sköter uppdraget som biträdande justitieombudsman, om inte något annat föreskrivs särskilt.

3 A KAP (20.5.2011/535) MÄNNISKORÄTTSCENTRET

19 b§ (20.5.2011/535) Människorättscentrets syfte

För främjande av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna finns Människorättscentret i samband med riksdagens justitieombudsmans kansli.

19 c§ (20.5.2011/535) Människorättscentrets direktör

Människorättscentret har en direktör som ska vara väl förtrogen med de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Efter att ha fått grundlagsutskottets ställningstagande utnämner riksdagens justitieombudsman direktören för en mandatperiod om fyra år.

Direktörens uppgift är att leda och representera Människorättscentret och att avgöra de ärenden som ankommer på Människorättscentret och som inte enligt denna lag ska avgöras av människorättsdelegationen.

19 d§ (20.5.2011/535) Människorättscentrets uppgifter

Människorättscentret ska

- 1) främja informationen, fostran, utbildningen och forskningen samt samarbetet i anslutning till dem i fråga om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna,
- 2) utarbeta rapporter om hur de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses,
- 3) ta initiativ och ge utlåtanden för främjande och tillgodoseende av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna,
- 4) delta i det europeiska och det internationella samarbetet för främjande och tryggnad av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna,
- 5) sköta andra motsvarande uppgifter som anknäver till främjandet och tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Människorättscentret behandlar inte klagomål.

Människorättscentret har rätt att av myndigheterna avgiftsfritt få de uppgifter och utredningar som centret behöver för att sköta sina uppgifter.

19 e§ (20.5.2011/535) Människorättsdelegationen

Människorättscentret har en människorättsdelegation som riksdagens justitieombudsman tillsätter för fyra år i sänder efter att ha hört centrets

direktör. Ordförande för delegationen är Människorättscentrets direktör. Delegationen har dessutom minst 20 och högst 40 medlemmar. Delegationen består av representanter för det civila samhället, forskningen kring de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna och andra aktörer som deltar i främjandet och trygghandet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Delegationen väljer inom sig en vice ordförande. Om en medlem av delegationen avgår eller avlider under mandatperioden, utser justitieombudsmannen en ny medlem i hans eller hennes ställe för den återstående mandatperioden.

Riksdagens kanslikommission fastställer arvodet för delegationens medlemmar.

Delegationen ska

- 1) behandla vittsyftande och principiellt viktiga frågor som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna,
- 2) årligen godkänna Människorättscentrets verksamhetsplan och centrets verksamhetsberättelse,
- 3) vara ett nationellt samarbetsorgan för aktörerna inom fältet för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Delegationen är beslut för när ordföranden eller vice ordföranden och minst hälften av medlemmarna är närvarande. Som delegationens beslut gäller den mening som flertalet har understött. Vid lika röstetal avgör ordförandens röst.

För organiseringen av sin verksamhet kan delegationen ha ett arbetsutskott och sektioner. Delegationen får anta en arbetsordning.

3 B KAP (10.4.2015/374) **ÖVRIGA UPPGIFTER**

19 f § (10.4.2015/374)

Främjande, skydd och övervakning av genomförandet av konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning

Riksdagens justitieombudsman, Människorättscentret och dess människorättsdelegation sörjer för uppgifterna enligt artikel 33.2 i den i New York

den 13 december 2006 ingångna konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

4 KAP

RIKSDAGENS JUSTITIEOMBUDSMANS KANSLI OCH NÄRMARE BESTÄMMELSER

20§ (20.5.2011/535)

Riksdagens justitieombudsmans kansli

För beredning av de ärenden som ska avgöras av justitieombudsmannen och för skötseln av justitieombudsmannens övriga uppgifter samt för skötseln av Människorättscentrets uppgifter finns riksdagens justitieombudsmans kansli, som leds av justitieombudsmannen.

21§ (20.5.2011/535)

Instruktion för riksdagens justitieombudsman och arbetsordning för riksdagens justitieombudsmans kansli

Bestämmelser om tjänsterna vid riksdagens justitieombudsmans kansli och om de särskilda behörighetsvillkoren för tjänsterna finns i instruktionen för riksdagens justitieombudsman.

I arbetsordningen för riksdagens justitieombudsmans kansli meddelas närmare bestämmelser om fördelningen av uppgifter mellan justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen. I arbetsordningen meddelas även bestämmelser om vikariearrangemangen för justitieombudsmannen, de biträdande justitieombudsmännen och Människorättscentrets direktör, uppgifterna för kanslipersonalen samt det samarbetsförfarande som ska iakttas vid kansliet.

Justitieombudsmannen fastställer arbetsordningen för kansliet efter att ha hört de biträdande justitieombudsmännen och Människorättscentrets direktör.

5 KAP IKRAFTTRÄDELSE- OCH ÖVERGÅNGSBESTÄMMELSER

22 § Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 1 april 2002.

23 § Övergångsbestämmelse

De som sköter uppdragen som justitieombudsman och biträdande justitieombudsmän skall inom en månad från det att lagen har trätt i kraft ge en i 13 § avsedd redogörelse för sina bindningar.

IKRAFTTRÄDELSESTADGANDEN:

24.8.2007/804:

Denna lag trädde i kraft den 1 oktober 2007.

20.5.2011/535:

Denna lag trädde i kraft den 1 januari 2012 (3 § samt 19 § 1 mom. den 1 juni 2011).

22.7.2011/811:

Denna lag trädde i kraft den 1 januari 2014.

28.6.2013/495:

Denna lag trädde i kraft den 7 november 2014 (5 § den 1 juli 2013).

22.8.2014/674:

Denna lag trädde i kraft den 1 januari 2015.

10.4.2015/374:

Denna lag trädde i kraft den 10 juni 2016.

Lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman

(21.12.1990/1224)

1 §

Justitiekanslern i statsrådet befrias från skyldigheten att övervaka att lagen följs i ärenden som hör till riksdagens justitieombudsman och som gäller

- 1) försvarsministeriet, med undantag för laglighetskontrollen i fråga om statsrådets och dess medlemmars ämbetsåtgärder, eller försvarsmakten, gränsbevakningsväsendet, kris- hanteringspersonal som avses i lagen om militär krishantering (211/2006), den i 3 kap. i lagen om frivilligt försvar (556/2007) avsedda Försvarsutbildningsföreningen samt militära rättegångar, (11.5.2007/564)
- 2) gripande, anhållande, häktning och reseförbud enligt tvångsmedelslagen (450/87) samt tagande i förvar eller annat frihetsberövande,
- 3) fängelser och andra sådana inrättningar i vilka någon har intagits mot sin vilja.

Justitiekanslern behöver inte heller behandla ärenden som ankommer på justitieombudsmannen och som har väckts av någon vars frihet har begränsats genom häktning eller anhållande eller på något annat sätt.

2 §

I de fall som avses i 1 § skall justitiekanslern överföra ett ärende till justitieombudsmannen, om han inte avsärskilda skäl finner det ändamålsenligt att själv avgöra saken.

3 §

Justitiekanslern och justitieombudsmannen kan sinsemellan överföra även något annat ärende som faller under bådas behörighet, om överföringen kan bedömas påskynda behandlingen av ärendet eller om det av andra särskilda skäl är motiverat. I klagomålsärenden skall klaganden underrättas om överföringen.

4 §

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1991.

Genom denna lag upphävs lagen den 10 november 1933 angående grunderna för fördelning av justitiekanslerns i statsrådet och riksdagens justitieombudsmans åligganden (276/33) och lagen av samma dag angående justitiekanslerns i statsrådet befriande från vissa av hans åligganden (275/33).

Denna lag tillämpas även på de ärenden som vid ikraftträdandet är anhängiga vid justitiekanslersämbetet eller riksdagens justitieombudsmans kansli.

Instruktion för riksdagens justitieombudsman (5.3.2002/209)

Riksdagen har med stöd av 52 § 2 mom. grundlagen godkänt följande instruktion för riksdagens justitieombudsman:

1 § PERSONALEN VID RIKSDAGENS JUSTITIEOMBUDSMANS KANSLI

Vid riksdagens justitieombudsmans kansli kan finnas tjänster som kanslichef, referendarieråd, äldre justitieombudsmannasekreterare, justitieombudsmannasekreterare, rådgivande jurist, inspektör, informatör, notarie, avdelningssekreterare, registrator, arkivarie, biträdande registrator och byråsekreterare. Vid kansliet kan också utnämnas andra tjänstemän.

Vid kansliet kan inom ramen för budgeten anställas tjänstemän i tjänsteförhållanden för viss tid.

2 § BEHÖRIGHETSVILLKOR FÖR PERSONALEN

Behörighetsvillkor är

- 1) för kanslichefen, referendarieråden, äldre justitieombudsmannasekreterarna och justitieombudsmannasekreterarna juris kandidatexamen eller annan för tjänsten lämplig högre högskoleexamen samt sådan erfarenhet av offentlig förvaltning eller domaruppgifter som uppdraget förutsätter, samt
- 2) för dem som sköter andra uppgifter för dessa lämplig högskoleexamen eller sådan annan utbildning och erfarenhet som uppgifterna förutsätter.

3 § UTNÄMNING AV TJÄNSTEMÄNNEN

Justitieombudsmannen utnämner tjänstemännen vid sitt kansli.

4 § TJÄNSTLEDIGHET

Tjänstledighet för tjänstemän vid justitieombudsmannens kansli beviljas av justitieombudsmannen.

5 § IKRAFTTRÄDANDE

Denna instruktion träder i kraft den 1 april 2002.

Genom denna instruktion upphävs den instruktion för riksdagens justitieombudsman som godkändes den 22 februari 2000 (251/2000).

Arbetsfördelningen mellan riksdagens justitieombudsman och biträdande justitieombudsmän

JUSTITIEOMBUDSMAN PETRI JÄÄSKELÄINEN

avgör ärenden, som gäller

- de högsta statsorganen
- principiellt betydelsefulla frågor
- domstolarna, justitieförvaltningen och rättshjälp
- hälso- och sjukvård
- intressebevakning
- språkfrågor
- utlänningsärenden
- rättigheter för personer med funktionsnedsättning
- övervakning av hemligt inhämtande av information
- samordning av den nationella förebyggande mekanismens uppgifter och rapportering om dess verksamhet

BITRÄDANDE JUSTITIEOMBUDSMAN

PASI PÖLÖNEN (JUSSI PAJUOJA TILL 30.9)

avgör ärenden, som gäller

- polisen
- åklagarväsendet
- socialförsäkring
- arbetsförvaltning
- utkomstskydd för arbetslösa
- utbildning, vetenskap och kultur
- datasäkerhet, dataförvaltning och telekommunikation
- fängvård, verkställighet av straff och kriminalvård

BITRÄDANDE JUSTITIEOMBUDSMAN

MAIJA SAKSLIN

avgör ärenden, som gäller

- region- och lokalförvaltning
- barnets rättigheter och småbarnspedagogik
- socialvård
- samefrågor
- jord- och skogsbruk
- Tull
- utsökning, konkurs och insolvensförfarande
- beskattning
- miljöförvaltning
- militära ärenden, försvarsväsendet och Gränsbevakningsväsendet
- kyrkan
- trafik och kommunikationer

Utlåtanden och sakkunniguppdrag

UTLÅTANDEN

TILL RIKSDAGENS KANSLI

- utlåtande om arbetsgruppsbetänkandet 1/2017 "Parlamentarisk kontroll av underrättelseverksamheten -arbetsgruppens betänkande" (3793/2017* på finska)

TILL RIKSDAGENS FÖRVALTNINGSUTSKOTTET

- utlåtande om regeringens proposition RP 107/2016 rd till riksdagen med förslag till ändring av den lagstiftning inom inrikesministeriets förvaltningsområde som gäller lämnande och mottagande av internationellt bistånd (654/2017)
- utlåtande om regeringens proposition RP 94/2016 rd till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om försvarsmakten, territorialövervakningslagen och värnpliktslagen (656/2017)
- utlåtande om regeringens proposition RP 72/2016 rd till riksdagen med förslag till lag om beslutsfattande om lämnande av och begäran om internationellt bistånd (659/2017)

TILL JUSTITIEMINISTERIET

- utlåtande om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av vallagen (132/2017)
- utlåtande om arbetsgruppsbetänkandet 54/2016 "Utvidgande av tillämpningsområdet för bötesförfarandet" (1372/2017* på finska)
- Finlands svar på frågor ställda av Europarådets grupp av stater mot korruption (Greco) i samband med den femte utvärderingsomgången (1877/2017)
- utlåtande om betänkandet 23/2017 "Inrättandet av en domstolsmyndighet" (2656/2017* på finska)

- utlåtande om arbetsgruppsbetänkandet 18/2017 "Övervakning av underrättelseverksamheten. Arbetsgruppens betänkande" (2658/2017* på finska)
- utlåtande om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om rättegång i förvaltningsärenden och till vissa lagar som har samband med den (2792/2017)
- utlåtande om förutsättningarna för ett eventuellt nationellt ikraftsättande av den nordiska samekonventionen (3419/2017)
- utlåtande om betänkandet 33/2017 "Åland självstyrelse i utveckling. Ålandskommitténs 2013 slutbetänkande" (4022/2017)
- utlåtande om arbetsgruppsbetänkandet 28/2017 "Publikation om organisering av åklagarväsendet" (4093/2017)
- utlåtande om arbetsgruppsbetänkandet 35/2017 "Betänkande av arbetsgruppen för genomförande av EU:s allmänna dataskyddsförordning (TATTI)" (4185/2017)
- utlåtande om arbetsgruppsbetänkandet 39/2017 "Förslag för att lätta upp rättsprocesserna. Arbetsgruppsbetänkande" (4283/2017)
- utlåtande om arbetsgruppsbetänkandet 47/2017 "Revidering av lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt. Arbetsgruppsbetänkande" (5799/2017)
- utlåtande om arbetsgruppsbetänkandet 52/2017 "Skydd av personuppgifter vid behandling av brottmål och upprätthållande av den nationella säkerheten. Betänkande av arbetsgruppen för genomförandet av dataskyddsdirektivet" (6463/2017)
- utlåtande om arbetsgruppsbetänkandet 56/2017 "Genomförande av direktivet om terroristbrott" (6520/2017)
- utlåtande om arbetsgruppens utkast till betänkandet "Utvecklingen av bestämmelserna om administrativa påföljder av straffkaraktär. Utkast till Justitieministeriets arbetsgrupps betänkande 8.11.2017" (6523/2017)

- utlåtande om bedömningspromemoria "Nationellt genomförande av oskuldspresumtionsdirektivet" (738/2017)
- utlåtande om arbetsgruppsbetänkandet 12/2017 "Centralisering av summariska tvis-temål" (860/2017)

TILL INRIKESMINISTERIET

- utlåtande om arbetsgruppsbetänkandet 8/2017 "Lagstiftning om civil underrättelseinhämtning. Arbetsgruppsbetänkande" (2821/2017* på finska)

TILL SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSMINISTERIET

- utlåtande om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om service och stöd på grund av handikapp samt socialvårdslagen (3414/2017)
- utlåtande om utkastet till regeringens proposition om lag om elektronisk behandling av kunduppgifter inom social- och hälsovården och vissa andra lagar som har samband med den (371/2017)
- utlåtande om utkastet till regeringens proposition med förslag till lagar om kliniska läkemedelsprövningar och till vissa lagar som har samband med den (4543/2017)
- utlåtande om utkastet till regeringsproposition om lag om valfrihet inom social- och hälsovården (608/2017)
- utlåtande om utkastet till regeringens proposition med förslag till lag om kundens valfrihet inom social- och hälsovården (6397/2017)

TILL FÖRSVARSMINISTERIET

- utlåtande om arbetsgruppsbetänkandet "Förslag till lagstiftning om militär underrättelseverksamhet. Arbetsgruppsbetänkande" (2659/2017* på finska)
- utlåtande om utkastet till regeringens proposition med förslag till lag om behandling av personuppgifter inom Försvarsmakten och till vissa lagar som har samband med den (6189/2017)

TILL FINANSMINISTERIET

- utlåtande om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av statstjänstemannalagen och säkerhetsutredningslagen samt till vissa lagar i anslutning till dem (1106/2017)
- utlåtande om utkastet till statsrådets förordning om Tullens maktmedelsredskap och om tullmäns rätt att bära maktmedelsredskap samt utlåtandet om utkastet till finansministeriets förordning om Tullens maktmedel och om stoppande av fortskaffningsmedel (1692/2017)
- utlåtande om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om verkställigheten av landskapsreformen och om omorganisering av statens tillstånds-, styrnings- och tillsynsuppgifter (2822/2017)
- utlåtande om arbetsgruppsrapport "Färdplan för tjänster som i första hand tillhandahålls elektroniskt - bedömning av behov av lagändring. Arbetsgruppens rapport" (5169/2017)
- utlåtande om arbetsgruppsbetänkandet "Promemoria av arbetsgruppen som utreder upphävandet av besvärsförbud i fråga om utnämningsbeslut" (6378/2016)

TILL KOMMUNIKATIONSMINISTERIET

- utlåtande om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till vägtrafiklag och till vissa lagar som hänför sig till den (1047/2017)
- utlåtande om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av landsväglagen (4293/2017)

TILL UTRIKESMINISTERIET

- utlåtande om utkastet till Finlands femte periodiska rapport om genomförandet av Europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk (4751/2017)
- FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning; Utlåtande om uppföljningen av de avslutande anmärkningarna till Finlands sjunde periodiska rapport (5252/2017)

- Arbetsgruppen för yttrandefrihet under Europarådets styrkommitté för mänskliga rättigheter (CDDH); exempel på god praxis från Finland för att utarbeta ett sammandrag (6568/2017)

TILL UNDERVISNINGS- OCH KULTURMINISTERIET

- utlåtandet om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om temporär ändring av lagen om grundläggande utbildning – försök med att utvidga språkurvalet utan obligatoriska studier i det andra nationalspråket (2780/2017)

TILL ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET

- utlåtande om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om offentliga rekryterings- och kompetenstjänster, lag om finansiering av regionutveckling och tillväxttjänster, lag om privata rekryterings-tjänster och till lagar om ändring av vissa lagar som har samband med dem samt utlåtandet om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om främjande av integration (3216/2017)
- utlåtande om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ekonomisk rådgivning och skuldrådgivning (3330/2017)

TILL RIKSFOGDEÄMBETET

- utlåtande om arbetsgruppsbetänkandet 2/2017 ”Projektet för att reformera utskottets struktur. Lagstiftningsgruppens andra betänkande” (3314 och 3316/2017)

TILL STABEN FÖR GRÄNSBEVAKNINGSVÄSENDET

- utlåtande om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av gränsbevakningslagen och utlänningslagen och av vissa lagar som har samband med dem (3852/2017)

INGET UTLÅTANDE

Under berättelseåret ankom dessutom 14 begäranden om utlåtande som inte erhöll något yttrande.

SAKKUNNIGUPPDRAG I RIKSDAGENS UTSKOTT

GRUNDLAGSUTSKOTTET

- 15.2.2017 BJO Jussi Pajuoja hördes om regeringens proposition RP 263/2016 rd till riksdagen med förslag till ändring av fängelselagen, häktningsslagen och lagen om verkställighet av samhällspåföljder (858/2017)
- 14.3.2017 BJO Jussi Pajuoja hördes om regeringens proposition RP 268/2016 rd till riksdagen med förslag till lagstiftning om kombinationsstraff (1725/2017)
- 13.9.2017 JO Petri Jääskeläinen, BJO Jussi Pajuoja och BJO Maija Sakslin hördes om berättelse B 8/2017 rd Riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2016 (5228/2017)
- 3.10.2017 JO Petri Jääskeläinen hördes om utskottets eget ärende EÅ 17/2017 rd Den nationella handlingsplanen för grundläggande och mänskliga rättigheter (5555/2017)

LAGUTSKOTTET

- 9.2.2017 referendarieråd Anu Rita hördes om regeringens proposition RP 263/2017 rd till riksdagen med förslag till ändring av fängelselagen, häktningsslagen och lagen om verkställighet av samhällspåföljder (456/2017)
- 14.3.2017 BJO Jussi Pajuoja hördes om regeringens proposition RP 268/2016 rd till riksdagen med förslag till lagstiftning om kombinationsstraff (1725/2017)
- 26.4.2017 äldre JO-sekreterare Minna Ketola hördes om regeringens proposition RP 29/2017 rd till riksdagen med förslag till lag om genomförande av direktivet om en europeisk utredningsorder på det straffrättsliga området och till vissa lagar som har samband med den (2480/2017)

- 13.10.2017 äldre JO-sekreterare Minna Ketola hördes om regeringens proposition RP 41/2017 rd till riksdagen med förslag till lag om brottsbekämpning inom Gränsbevakningsväsendet och till vissa lagar som har samband med den (5746/2017)
- 27.10.2017 referendarieråd Mikko Eteläpää hördes om regeringens proposition RP 103/2017 rd till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om föreläggande av böter och ordningsbot och körkortslagen samt till vissa lagar som har samband med dem (5994/2017* på finska)
- 8.6.2017 referendarieråd Håkan Stoor hördes om regeringens proposition RP 15/2017 rd till riksdagen med förslag till lagstiftning om inrättande av landskap och om en reform av ordnandet av social- och hälsovården samt till lämnande av underrättelse enligt artikel 12 och 13 i Europeiska stadgan om lokal självstyrelse, regeringens proposition RP 47/2017 rd till riksdagen med förslag till lagar om kundens valfrihet inom social- och hälsovården samt ändring av 2 § i lagen om statens revisionsverk samt regeringens proposition RP 52/2017 rd till riksdagen med förslag till lag om produktion av social- och hälsotjänster (3583/2017)

FÖRVALTNINGSUTSKOTTET

- 16.2.2017 referendarieråd Juha Haapamäki hördes om regeringens proposition RP 266/2016 rd till riksdagen med förslag till lagar om ändring av skjutvapenlagen, 41 kap. 1 § i strafflagen och 2 kap. 6 § i polislagen (873/2017)
- 14.9.2017 referendarieråd Mikko Eteläpää hördes om regeringens proposition RP 37/2017 rd till riksdagen med förslag till ändring av 2 kap. i polislagen (5339/2017)
- 10.11.2017 äldre JO-sekreterare Minna Ketola och äldre JO-sekreterare Kristian Holman hördes om regeringens proposition RP 41/2017 rd till riksdagen med förslag till lag om brottsbekämpning inom Gränsbevakningsväsendet och till vissa lagar som har samband med den (6313/2017)
- 22.11.2017 kanslichef Päivi Romanov hördes om regeringens proposition RP 77/2017 rd till riksdagen med förslag till lag om ändring av statstjänstemannalagen och till vissa lagar som har samband med den (6555/2017)

SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSUTSKOTTET

- 21.4.2017 referendarieråd Håkan Stoor hördes om regeringens proposition RP 15/2017 rd till riksdagen med förslag till lagstiftning om inrättande av landskap och om en reform av ordnandet av social- och hälsovården samt till lämnande av underrättelse enligt artikel 12 och 13 i Europeiska stadgan om lokal självstyrelse (2525/2017)

ÖVRIGA SAKKUNNIGUPPDRAG

JUSTITIEMINISTERIET

- 20.1.2017 BJO Petri Jääskeläinen och referendarieråd Mikko Eteläpää hördes om i arbetsgruppen för organiserandet av övervakningen av säkerhetsmyndigheternas underrättelseverksamhet (33/2017)
- 19.9.2017 referendarieråd Riitta Länsisyrjä och referendarieråd Pasi Pölönen under utfrågningen i samband med Grecos statsbesök

INRIKESMINISTERIET

- 10.5.2017 referendarieråd Håkan Stoor i samband med utfrågningen om den nordiska konventionen om socialt bistånd och sociala tjänster

FÖRSVARSMINISTERIET

- 20.3.2017 referendarieråd Juha Haapamäki i Polisstyrelsens arbetsgrupp för utredningen om ibruktageandet av overallkameror (982/2017)

Förslag på att utveckla författningar och anvisningar samt för att korrigera fel

TILL JUSTITIEMINISTERIET

- BJO Pajuoja framställde att 7 kap. 7 § i fängelselagen preciseras så att man i paragrafen bestämmer vem som fattar beslut om begränsning av användning av egna kläder av de skäl som hänför sig till arbetarskyddet och som nämns i kapitlets 2 § 4 mom., samt vad gäller 20 kap., så att man i kapitlet bestämmer om fången har rätt att söka ändring i beslut som fattats med stöd av 7 kap. 2 § 4 mom. (4353/2/15).
- BJO Pajuoja framställde att ministeriet reder ut behovet av att ändra lagen om immunitet i vissa fall för personer som deltar i rättegång och förundersökning vad beträffar immunitetens giltighet och rätten att söka ändring, samt allmänna granska reglernas ändamålsenlighet och behov (3427/2016).
- BJO Pajuoja framställde att fängelselagen preciseras med avseende på inbaserande av sysselsättning och fritidsverksamhet och förutsättningarna för dem (2247/2016).
- JO Jämskeläinen framställde att 13 och 16 § i offentlighetslagen och deras förhållande till personuppgiftslagen ses över och preciseras omedelbart (1473/2016*).
- JO Jämskeläinen framställde att bestämmelserna i 13 § i kreditupplysningslagen bör tydliggöras avseende sparade domstolslösningar, på sådant sätt att enbart de som påvisar betalningsoförmåga eller betalningsovillighet vid domar som ges vid ostridiga ärenden, kan leda till en anteckning om betalningsstörning (945/2016*).
- BJO Sakslin framställde för övervägande att det föreskrivs att rättskipningsärenden för klientavgifter inom socialvård är avgiftsfria (4789/2017).

TILL SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSMINISTERIET

- BJO Sakslin framställde för övervägande huruvida det i 22 § 4 mom. i lagen om stöd för hemvård och privat vård av barn stadgade förbudet att söka ändring i FPA:s beslut borde ändras, så att den sökande som är missnöjd med FPA:s beslut på begäran kan få ett överklagbart beslut fattat av en tjänsteman vid kommunen om huruvida villkoren för kommundäggget uppfylls (1792/2/13*).
- BJO Sakslin framställde att ministeriet påskyndar arbetet med att göra kommunstyrningen för utkomststödet klarare och att se över anvisningarna samt vidtar omedelbara åtgärder för att precisera lagstiftningen om nödinkvartering (427/4/16, 682/4/16 och 2834/2016*).
- JO Jämskeläinen framställde att förordningen om prehospital akutsjukvård preciseras med en definition av akutvårdstjänster på krävande vårdnivå (1016/4/16*).
- JO Jämskeläinen föreslog nationella God medicinsk praxis-rekommendationer och att ett kompetenscenter grundas för att trygga HAE-patienternas rättigheter till tillräckliga och jämlika hälso- och sjukvårdstjänster (6041/2016).
- JO Jämskeläinen framställde att ministeriet utan dröjsmål vid behov vidtar åtgärder för att precisera 2 a § 3 mom. i förordningen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården (4316/2016*).
- JO Jämskeläinen framställde att ministeriet vidtar åtgärder för att utarbeta bestämmelser för begränsningen av psykiatriers självbestämmanderätt i samband med transport (3445/2016*).
- JO Jämskeläinen framställde att man kompletterar mentalvårdslagen med bestämmelser om patienttransporter, patientens bemötande och förhållanden under transporten samt om led-sagarnas befogenheter (2459/2016*).

TILL UTRIKESMINISTERIET OCH INRIKESMINISTERIET

- JO Jääskeläinen föreslog att ministerierna överväger huruvida det krävs lagstiftningsåtgärder för att i framtiden undvika och lösa problemen i samband med att identifiera barn som uppgett att de är finska medborgare, t.ex. en reglering av användningen av DNA-test. Om så är fallet framställde JO att man utan dröjsmål vidtar de nödvändiga lagstiftningsåtgärderna (4654/2016).

TILL UNDERVISNINGS- OCH KULTURMINISTERIET

- Ställföreträdande BJO Pölönen framställde för övervägande om det finns behov av att göra förordningen om behörighetsvillkoren för personal inom undervisningsväsendet tydligare när det gäller vem som är behörig att tillfälligt undervisa i yrkesstudier som ingår i yrkesutbildningen (416/4/16*).

TILL MIGRATIONSVERKET

- JO Jääskeläinen framställde att Migrationsverket ändrar sitt förfarande kring utfrågningar med anknytning till åldersbedömningen samt överväger hurdana förändringar som bör göras i förfarandet för att utreda åldern så att förfaranden i strid mot god förvaltning undviks i framtiden (1487/2017*).
- BJO Sakslin framställde att Migrationsverket ändrar och kompletterar anvisningarna för hörande av barn vad gäller företrädande av barnet och rätt att föra talan (2282/2/15*).

TILL VALVIRA

- Ställföreträdande BJO Pölönen framställde att Valvira kompletterar de anvisningar som publicerats på Valviras webbplats till den del som handlar om en situation där en person har misslyckats i det praktiska patientprovet tre gånger (5776/2016).

TILL FPA

- BJO Pölönen uppmanade att ett sjukdagpeningsärende och storleken på den undersöks på nytt (3248/2017).

TILL PÄIJÄNNE-TAVASTLANDS VÄLFÄRDSSAMKOMMUN

- Ställföreträdande BJO Pölönen konstaterade att utrustningen i rummet för att isolera en patient var bristfällig och att förhållandena för den klagande på grund av detta inte enligt 22 a § 2 mom. i mentalvårdslagen och 3 § 2 mom. i lagen om patientens ställning och rättigheter varit acceptabla (3664/2016).

Statistiska uppgifter om justitieombudsmannens verksamhet

BEHANDLADE LAGLIGHETSÖVERVAKNINGSSÄRENDEN

Behandlade laglighetsövervakningsärenden		7 292
Ärenden som anhängiggjorts år 2017		6 415
- klagomål till justitieombudsmannen	6 192	
- ärenden som överförts från justitiekanslern	64	
- egna initiativ	77	
- begärda utlåtanden och sakkunniguppdrag	82	
Ärenden som överförts från föregående år		878
Avgjorda ärenden		6 252
Klagomål	6 094	
Egna initiativ	81	
Begärda utlåtanden och sakkunniguppdrag	77	
Ärenden som överförts till följande år		1 040
Övriga behandlade ärenden		938
Inspektioner	121	
Kansliets förvaltningsärenden	771	
Internationella ärenden	46	

DE AVGJORDA ÄRENDENA MYNDIGHETSVIS

Klagomål	6 094
Socialvård	1 369
Polisen	716
Hälsa- och sjukvård	624
Socialförsäkring	471
Brottspåföljdsbranschen	377
Arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde	256
Rättskipning	238
De högsta statsorganen	229
Undervisnings- och kultur- ministeriets förvaltningsområde	214
Kommunalförvaltning	172
Utsökning	151
Utlännings- och medborgarskapsärenden	138
Kommunikationsministeriets förvaltningsområde	132
Miljöministeriets förvaltningsområde	117
Beskattning	101
Åklagare	92
Jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde	83
Intressebevakning	82
Justitieministeriets förvaltningsområde	80
Finansministeriets förvaltningsområde	44
Försvarsministeriets förvaltningsområde	42
Tullen	39
Inrikesministeriets förvaltningsområde	21
Enskilda övervakade	12
Utrikesministeriets förvaltningsområde	9
Övriga förvaltningsområden	285

DE AVGJORDA ÄRENDENA MYNDIGHETSVIS

Egna initiativ	81
Socialvård	25
Polisen	11
Brottspåföljdsbranschen	8
Kommunalförvaltning	6
Utlännings- och medborgarskapsärenden	6
Hälso- och sjukvård	4
Undervisnings- och kultur- ministeriets förvaltningsområde	4
Socialförsäkring	3
Rättskipning	3
Åklagare	3
Jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde	2
Tullen	2
Inrikesministeriets förvaltningsområde	2
Utsökning	1
Kommunikationsministeriets förvaltningsområde	1
Avgjorda ärenden sammanlagt	6 175

ÅTGÄRDER FÖRANLEDDA AV AVGJORDA ÄRENDEN

Klagomål		6 094
Avgöranden som föranlett åtgärder		1 091
- åtal		-
- bedömning av förundersöknings behov		2
- anmärkning		67
- uppfattning		839
- kritisk	564	
- vägledande	275	
- framställning		31
- om rättelse av fel eller missförhållanden	3	
- om utveckling av bestämmelser eller föreskrifter	16	
- om gottgörelse för kränkning	10	
- medling	2	
- rättelse under behandlingstiden		16
- annan åtgärd		136
Ärenden föranledde inte åtgärder, eftersom		2 778
- inget felaktigt förfarande konstateras		171
- ingen anledning		2 607
- att misstänka lagstridigt eller felaktigt förfarande	1 516	
- för justitieombudsmannen att vidta åtgärder	1 091	
Klagomålet prövades inte, eftersom		2 225
- det inte hörde till justitieombudsmannens behörighet		234
- det var anhängigt hos en behörig myndighet eller möjligheten att överklaga inte hade utnyttjats		746
- det inte hade individualiserats		435
- det överfördes till justitiekanslern		40
- det överfördes till riksåklagaren		6
- det överfördes till regionförvaltningsverket		85
- det överfördes till närings-, trafik- och miljöcentralen		2
- det överfördes till någon annan myndighet		104
- över två år hade förflutit från händelsen		119
- det föreföll på någon annan grund		37
- inget svar		71
- svar utan åtgärder		346

ÅTGÄRDER FÖRANLEDDA AV AVGJORDA ÄRENDEN

Egna initiativ		81
Avgöranden som föranlett åtgärder		50
- åtal		-
- bedömning av förundersöknings behov		1
- anmärkning		-
- uppfattning		37
- kritisk	12	
- vägledande	25	
- framställning		5
- om rättelse av fel eller missförhållanden	1	
- om utveckling av bestämmelser eller föreskrifter	4	
- om gottgörelse för kränkning	-	
- om medling	-	
- rättelse under behandlingstiden		1
- annan åtgärd		6
Ärenden föranledde inte åtgärder, eftersom		30
- inget felaktigt förfarande konstateras		2
- ingen anledning		28
- att misstänka lagstridigt eller felaktigt förfarande	8	
- för justitieombudsmannen att vidta åtgärder	20	
Eget initiativ prövades inte, eftersom		1
- det överfördes till någon annan myndighet		-
- det föreföll på någon annan grund		1
- anhängig		-

DE INKOMNA KLAGOMÅLEN MYNDIGHETSVIS

Socialvård	1 459
Polisen	710
Hälso- och sjukvård	600
Socialförsäkring	453
Brottpåföljdsbranschen	453
Arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde	254
Rättskipning	235
De högsta statsorganen	218
Undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde	193
Kommunalförvaltning	188
Utsökning	151
Utlännings- och medborgarskapsärenden	136
Kommunikationsministeriets förvaltningsområde	133
Miljöministeriets förvaltningsområde	132
Beskattning	109
Åklagare	91
Intrassebevakning	89
Justitieministeriets förvaltningsområde	79
Jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde	78
Finansministeriets förvaltningsområde	41
Försvarsministeriets förvaltningsområde	40
Tullen	25
Inrikesministeriets förvaltningsområde	20
Enskilda övervakade	11
Utrikesministeriets förvaltningsområde	10
Övriga förvaltningsområden	284

Inspektioner

* = inspektionsprotokoll på JO:s webbplats

#) = oanmäld inspektion

DOMSTOLAR

- 26.9 Helsingfors tingsrätt, Förvaringslokalerna för frihetsberövade och transport av frihetsberövade^{#)} (5560/2017* på finska)

ÅKLAGARVÄSENDET

- 21.3 Åklagarämbetet i Västra Nyland, Esbo huvudsakliga verksamhetställe (1356/2017)

POLISFÖRVALTNINGEN

- 14.3 Polisfängelset vid huvudpolisstationen i Esbo^{#)} (1382/2017)
- 21.3 Polisinrättningen i Västra Nyland, Esbo (1462/2017)
- 21.3 Polisinrättningen i Västra Nyland, hemligt inhämtande av information, Esbo (2000/2017)
- 3.4 Ledningscentralen vid Helsingfors polisinrättningen (2266/2017)
- 10.4 Skyddspolisen, hemligt inhämtande av information, Helsingfors (2378/2017)
- 21.5 Polisfängelset vid huvudpolisstationen i Vasa^{#)} (3243/2017)
- 4.7 Polisfängelset i Borgå polisstation^{#)} (3854/2017)
- 4.7 Polisfängelset i Kotka polisstation^{#)} (3855/2017)
- 4.7 Polisfängelset vid huvudpolisstationen i Kouvola^{#)} (385/2017)
- 14.11 Rättsenheten vid polisinrättningen i Helsingfors (6470/2017)
- 5.12 Polisstyrelsen, Helsingfors (6797/2017)
- 12.12 Polisfängelset vid huvudpolisstationen i Rovaniemi^{#)} (6794/2017)
- 12.12 Polisfängelset i Sodankylä polisstation (6795/2017)
- 13.12 Polisfängelset i Inari polisstation, Ivalo (6796/2017)

FÖRSVARSMAKTEN OCH GRÄNSBEVAKNINGSVÄSENDET

- 13.2 Huvudstaben, Helsingfors (227/2017)
- 13.2 Huvudstabens underrättelseavdelning, Helsingfors (891/2017)
- 28.3 Norra Karelen gränsbevakningssektion, Onttola (1989/2017)
- 28.3 Norra Karelen gränsbevakningssektion, Förvaringslokalerna för frihetsberövade vid Niirala gränskontrollstation (2213/2017)
- 27.6 Pansarbrigaden, Förvaringslokalerna för frihetsberövade i Tavastehus enhet^{#)} (4034/2017)
- 27.6 Pansarbrigaden, Förvaringslokalerna för frihetsberövade i Riihimäki enhet^{#)} (4128/2017)
- 25.10 Kajanalands brigad, Kajana (5440/2017)
- 25.10 Kajanalands brigad, Förvaringslokalerna för frihetsberövade^{#)}, Kajana (6306/2017)
- 25.10 Kajanalands gränsbevakningssektion, Kajana (5441/2017)
- 12.12 Jägarbrigaden, Rovaniemi Luftvärnssektion (6905/2017)
- 12.12 Jägarbrigaden, Förvaringslokalerna för frihetsberövade i Sodankylä verksamhetsställe^{#)} (7119/2017)
- 12.12 Jägarbrigaden, Sodankylä verksamhetsställe (6906/2017)
- 13.12 Lapplands gränsbevakningssektion, Gränsjägarkompaniet, Ivalo (6907/2017)

BROTTSPÅFÖLJDSBRANSCHEN

- 22.3 Helsingfors fängelse (2052/2017)
- 4.4 Kervo fängelse (2359/2017)
- 22.5 Vasa fängelse (2705/2017* på finska)
- 29-30.5 S:t Michels fängelse (3005/2017* på finska)
- 7.9 Satakunta fängelse, Enheten i Kjulo^{#)} (3733/2017* på finska)
- 28 ja 30.11 Vanda fängelse (6206/2017* på finska)

SKULDSÄTTNING OCH UTSÖKNING

- 28.3 Joensuu-enheten vid Östra Finlands magistrat (1138/2017)

UTLÄNNINGSFÖRVALTNINGEN

- 5-6.4 Förvarsenhet vid Joutseno förläggning (1868/2017)
- 24.10 Espero Familjegruppen Kajana, tid. Familjegruppen Kajana HoivaTaito[#] (boendeenhet för minderåriga asylsökande), Kajana (6320/2017)
- 14.12 Helsingfors stad, Förvarsenhet vid Krämertsskogs förläggning[#], Helsingfors (6966/2017* på finska)

SOCIALVÅRD

- 15.2 Helsingfors stad, Sanduddsgatans servicecentral[#] (boendeservice för bostadslösa) (985/2017)
- 20.6 Helsingfors stad, Brändö stödhem[#] (boendeservice för bostadslösa) (4032/2017)
- 20.6 Helsingfors stad, Bagghöle stödhem[#] (boendeservice för bostadslösa män med pension eller förestående pension) (4033/2017)

SOCIALVÅRD/BARN

- 8.3 Familiar Oy, Peiponpesä (privat, krävande barnpsykiatrisk anstaltsvård), Hyvinge (619/2017)
- 20.9 Helsingfors stad, Outamo barnhem[#] (barnskyddsanstalt), Lojo (5500/2017)
- 15.10 Vaahteramäki Oy, ungdomshem Lukkarila[#] (privat barnskyddsanstalt), Peräseinäjoki (5727/2017)
- 16.10 Familiar Oy, ungdomshem Nummela[#] (privat specialungdomshem), Lappo (5681/2017)
- 24.10 Kajana Rädda Barnen rf, barnhem Harjula[#] (6182/2017)
- 24.10 Kajanalands samkommun för social- och hälsovård, Barnhem Salmila – Salmijärvi Barnskydds-enhet[#], Kajana (6184/2017)
- 25.10 Barn- och ungdomshem Kimppa[#] (privat barnskydds-enhet), Paldamo (6183/2017)
- 26.10 Kajanalands samkommun för social- och hälsovård, barnskydd, Kajana (5449/2017)

- 8.11 Helsingfors stad, Outamo barnhem (barnskyddsanstalt), Lojo (5500/2017)
- 21.11 Nauha rf, Villa Junior[#] (barnskydds-enhet för 15-17-åringar), Ylöjärvi (6545/2017)
- 22.11 Specialbarnskydds-enhet Honkalyhty[#] (privat barnskyddsanstalt), Kangasala (6546/2017)
- 14.12 Familiar Oy, Varatie Tervakoski[#] (privat barnskyddsanstalt för barn med neuropsykiatriska symtom), Tervakoski (7024/2017)
- 19.12 Stödhemmet Tasapaino[#] (neuropsykiatrisk barnskyddsanstalt för barn och unga), Forssa (7015/2017)

SOCIALVÅRD/PERSONER MED FUNKTIONSNEDSÄTTNINGEN

- 3.3 Kajanalands samkommun för social- och hälsovård, boendeenheten Sirkunkuja[#] (serviceboende för personer med utvecklingsstörning), Kajana (1191/2017* på finska)
- 3.3 Kajanalands samkommun för social- och hälsovård, Leivola bostäder[#] (serviceboende för personer med utvecklingsstörning), Sotkamo (1193/2017* på finska)
- 5.4 Eskoos samkommun för socialtjänster, Tuulentupa och Neliapila (institutionsvård för personer med utvecklingsstörning), Seinäjoki (2398/2017* på finska)
- 5.4 Eskoos samkommun för socialtjänster, Pikkupihlaja[#] (institutionsvård för barn med utvecklingsstörning), Seinäjoki (2413/2017)
- 5.4 Eskoos samkommun för socialtjänster, Barn- och ungdomshemmet Vanamo (barnskyddsanstalt), Seinäjoki (2526/2017)
- 5.4 Eskoos samkommun för socialtjänster, Kotomarkki (servicehem för vuxna personer med utvecklingsstörning och Helakoti (boendeservice för unga vuxna med utvecklingsstörning), Seinäjoki (628/2017* på finska)
- 13.7 Helsingfors stad, Solviks gruppen[#] (effektiverat serviceboende för vuxna med utvecklingsstörning) (4378/2017* på finska)
- 10.10 Stiftelsen Rinnehemmet, undersöknings- och rehabiliterings-enhet Turva[#] (psykiatrisk anstaltsvård för personer med utvecklingsstörning), Esbo (5794/2017* på finska)

- 10.10 Stiftelsen Rinnehemmet, Annala[#] (grupphem för barn md utvecklingsstörning), Esbo (6006/2017* på finska)
- 25.10 Barnstiftelsen Betanian lastenkodin säätiö, Koivukaarre[#] (servicehem för barn med funktionsnedsättning), Suomussalmi (6295/2017)
- 26.10 Samkommunen för social- och hälsovårdstjänster i Norra Karelen Siun Sote, Honkatähti[#] (enhet för effektiverat serviceboende för personer med utvecklingsstörning), Libelits (5920/2017)
- 26.10 Samkommunen för social- och hälsovårdstjänster i Norra Karelen Siun Sote, Lepälä[#] (enhet för effektiverat serviceboende för personer med utvecklingsstörning), Libelits (6670/2017)
- 26.10 Samkommunen för social- och hälsovårdstjänster i Norra Karelen Siun Sote, Tuulikello[#] (anstaltvård inom tjänster för personer med funktionsnedsättning), Libelits (5922/2017)
- 26.10 Samkommunen för social- och hälsovårdstjänster i Norra Karelen Siun Sote, enheterna Muksula, Pauliina ja Majakka[#] (anstaltsvård för barn och unga med funktionsnedsättning), Libelits (6311/2017)
- 22.11 Vaalijala samkommun, elevhemmet Luotain (psykiatrisk och psykosocial rehabiliteringsenhet för 12–18-åringar), Pieksämäki (5662/2017* på finska)
- 22.11 Vaalijala samkommun, elevhemmet Jolla (psykiatrisk rehabiliteringsenhet för barn och unga), Pieksämäki (6421/2017)
- 22.11 Vaalijala samkommun, Satama (psykiatrisk kris- och rehabiliteringsenhet för vuxna) och Luoto-enheten (sluten enhet för vuxna som behöver särskilt psykiatriskt och psykosocialt stöd), Pieksämäki (7007/2017)
- 23.11 Vaalijala samkommun, Kaisla (psykiatrisk och psykosocial rehabiliterings- och undersökningsenhet för vuxna), Pieksämäki (6800/2017* på finska)
- 23.11 Vaalijala samkommun, Reimari (psykiatrisk och psykosocial rehabiliteringsenhet för vuxna), Pieksämäki (7006/2017)

SOCIALVÅRD/ÄLDRE

- 30.3 Dävlits minnescentral[#] (vårdboende dygnet runt för personer med minnesrelaterade sjukdomar), Esbo (2066/2017)
- 30.3 Esbo stad, Gröndals minnescentral[#] (vårdboende dygnet runt för personer med minnesrelaterade sjukdomar), Esbo (2065/2017)
- 4.7 hemmet Antinkoti[#] vid Helsingfors seniorstiftelse (Helsingin Seniorisäätiö) (serviceboende för personer med minnesjukdom) (4210/2017)
- 4.7 hemmet Kannelkoti[#] vid Helsingfors seniorstiftelse (Helsingin Seniorisäätiö) (äldershem) (4211/2017)
- 24.10 Kajana Arvola-hem rf, servicehus[#] (serviceboende för äldre), Kajana (6198/2017)
- 24.10 Vårdhem Menninkäinen[#] (privat serviceboende för äldre), Kajana (6199/2017)
- 25.10 Barnstiftelsen Betanian lastenkodin säätiö, servicehem Aamurusko[#] (serviceboende för äldre), Suomussalmi (6185/2017)
- 28.11 Valfärdssamkommunen för Päijänne-Tavastland, Servicehus Marttila, grupphem Päivänsini[#] (effektiverat serviceboende för personer med minnessjukdom), Orimattila (6712/2017* på finska)
- 28.11 Valfärdssamkommunen för Päijänne-Tavastland, Servicehus Timontalo[#] (effektiverat serviceboende för personer med minnesjukdom), Nastola (6713/2017* på finska)

HÄLSO- OCH SJUKVÅRD

- 14.3 Esbo stads Tillnyktringsstation[#] (1606/2017* på finska)
- 24.4 Basservicen, rättsskyddet och tillstånden -ansvarsområden vid Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland, Huvudsverksamhetsstället i Vasa (2146/2017)
- 25–26.4 Gamla Vasa sjukhus[#] (rättspsykiatrisk sjukhus), Vasa (2147/2017)
- 27.4 Jouren vid Vasa centralsjukhus[#] (2149/2017)
- 27–28.4 Psykiatrisk enhet vid Vasa centralsjukhus[#] (2148/2017*)

- 6.6 Jouren vid Seinäjoki centralsjukhus[#] (2151/2017)
- 6-7.6 Psykiatriska verksamhetsområdet i Södra Österbottens sjukvårdsdistrikt[#], Seinäjoki (2150/2017)
- 19-20.9 Valfärdssamkommunen för Päijänne-Tavastland, psykiatriska avdelningarna vid centralsjukhus, Lahti (5338/2017)
- 28.9 Hälsovårdsenheten för fångar, Helsingfors (5195/2017)
- 29.11 Hälsovårdsenheten för fångar, polikliniken vid Vanda fängelse (6454/2017)

SOCIALFÖRSÄKRING

- 7.3 FPA, Kampen[#], Helsingfors (1484/2017)
- 29.11 FPA, Västra försäkringsdistriktet (6704/2017)
- 29.11 FPA, Västra kundserviceenheten (6705/2017)
- 29.11 FPA, serviceställe Skanssi, Åbo (6706/2017)
- 29.11 FPA, Åbo (6707/2017)

ARBETSKRAFT OCH UTKOMSTSKYDD FÖR ARBETSLÖSA

- 28.2 Närings-, trafik- och miljöcentralernas (NTM-centralernas) och arbets- och näringsbyråernas (TE-byråernas) utvecklings- och förvaltningscenter (KEHA-centret), Helsingfors (1014/2017)
- 29.11 Egentliga Finlands TE-byrå (6656/2017)
- 29.11 Åbo stads servicecentral för sysselsättning, Työpiste (6657/2017* på finska)

UNDERVISNINGSVÄSENDET

- 7.2 Helsingfors stad, Staffansby lågstadieskola (svenskspråkigt lågstadieskola), Helsingfors (782/2017)
- 20.4 Helsingfors universitets medicinska fakultet (1007/2017)
- 28.4 Hyvinge stad, Bildningsväsendets småbarnspedagogik (950/2017)
- 3.5 Riihimäki stad, Småbarnspedagogik vid verksamhetsområdet för bildning och välfärd (898/2017)

- 18.5 Aleksis Kivi skola, Sjundea (2375/2017)
- 5.9 Kuopio stad, Pyörö skolan (4067/2017)
- 5.9 Ansvarsområdet för utbildnings- och kulturväsendet vid Regionförvaltningsverket i Östra Finland, Kuopio (5009/2017)
- 19.9 Åbo stad, Luolavuori skolan (4068/2017)
- 19.9 Utbildnings- och kulturväsendet -ansvarsområden vid Regionförvaltningsverket i Sydvästra Finland, Åbo (5479/2017)
- 28.11 Nationella centret för utbildningsutvärdering, Helsingfors (6910/2017)

ÖVRIGA INSPEKTIONSOBJEKT

- 18.1 Kyrkostyrelsen, Helsingfors (6515/2016)
- 28.3 Imatra tull, Tullkontoren i Niirala (1408/2017)
- 30.3 Förhandsröstningsställen:
 - Mattby samservice[#], Esbo (2164/2017* på finska, innehåller alla inspekterade förhandsröstningsställen)
 - Huvudbibliotek[#], Kyrklätt (2353/2017)
 - Pähkinärinne servicehus[#], Vanda (2354/2017)
 - möteslokalerna vid Klövskog samservice[#], Nurmijärvi (2355/2017)
 - Riihikallio skola[#], Tusby (2356/2017)
 - Sampola servicecenter/samservice[#], Kervo (2357/2017)
 - Södra Haga bibliotek[#], Helsingfors (2358/2017)

ANDRA MÖTEN I SAMBAND MED INSPEKTIONSVERKSAMHETEN

- 18.10 Samarbetsmöte vid FPA om frågor som gäller FPA (6137/2017)

Personalen vid riksdagens justitieombudsmans kansli

KANSLICHEF

Romanov Päivi, JuK, VH

REFERENDARIERÅD

Eteläpää Mikko, JuK, VH
Haapamäki Juha, JuK, VH (tjänstledig 1.5–6.9)
Hirvonen Jarmo, JuK, VH (från 1.10)
Hännikäinen Erkki, JuK
Kurki-Suonio Kirsti, JD (tjänstledig)
Lindström Ulla-Maija, JuK
Länsisyrjä Riitta, JuK, VH
Niemelä Juha, JuK, VH
Pirjola Jari, JD, FM (tjänstledig till 31.7)
Pölönen Pasi, JD, VH (tjänstledig från 1.10)
Rita Anu, JuK, VH
Räty Tapio, JuK
Sarja Mikko, JL, VH
Stoor Håkan, JL, VH
Tanttinen-Laakkonen Kaija, JuK

ÄLDRE JO-SEKRETERARE

Aantaa Tuula, JuK, VH
(deltidsanställd till 30.9)
Arjola-Sarja Terhi, JuK, VH
Holman Kristian, JM, AVM
Ketola Minna, JM, VH
Konttinen Juha-Pekka, JuK
Laurila Heidi, JuK, VH (från 1.6)
Muukkonen Kari, JuK, VH
Pihlajisto Päivi, JuK, VH
Skottman-Kivelä Piatta, JuK, VH
(tjänstledig från 1.10)
Suhonen Iisa, JuK, VH
Tamminen Mirja, JuK, VH
Toivola Jouni, JuK
Vartia Matti, JuK, VH
Verronen Minna, JuK, VH
Äijälä-Roudasmaa Pirkko, JuK, VH

JO-SEKRETERARE

Castrén Elina, JuM, VH (till 31.7)
Martikainen Juho, JuK, AVM, VH (18.4–30.9)

FÖREDRAGANDEN

Jackson Riikka, JM
Metsä Kimmo, PM (1.9–31.12)
Toivonen Virve, JD, VH (från 1.10)

RÅDGIVANDE JURISTER

Romakkaniemi Jaana, JuK, VH
Wirta Pia, JuK, VH

INFORMATÖR

Dahl Citha, FM

IT-EXPERT

Madetoja Janne, AVM

INSPEKTÖRER

Fagerholm Peter, AVM
Laakso Reima

NOTARIER

Koskiniemi Taru, FN
Lehtikangas Kaisu, SVM
Lehtinen Heini (från 1.9)
Rahko Helena, FN
Tuominen Eeva-Maria, AVM, VN

FÖRVALTNINGSSEKRETERARE

Einola, Eija

REGISTRATOR

Kataja Helena

BITRÄDANDE REGISTRATOR

Forsell Anu

ÄRENDEHANTERINGSSEKRETERARE

Moisio Nina, SVM, FM (tjänstledig från 9.9)

AVDELNINGSEKRETERARE

Ahola Päivi
Stern Mervi

BYRÅSEKRETERARE

Aaltonen Sari (från 21.8)
Hellgren Johanna
Kaukolinna Mikko
Keinänen Krissu
Lehmuskenttä Lauri, NaK, FM (1.5–6.9)
Mäkinen Tiina
Raatikainen Taina, PK (till 15.1)
Salminen Virpi
Tapio Anna-Liisa (från 1.4)

Personalen vid Människorättscentret

DIREKTÖR

Rautio Sirpa, JuK, VH

SAKKUNNIGA

Joronen Mikko, PM
Kouros Kristiina, JuK
Leikas Leena, JuK, VH

BITRÄDANDE SAKKUNNIGA

Hakala Elina, SVM (till 31.10)
Hannuksela Emilia, FM (1.8–31.12)
(deltidsanställd 13.3–30.6)

KOORDINATOR FÖR INTERNATIONELLA ÄRENDEN

Hakala Elina, SVM (från 1.11)

PROJEKTASSISTANT

Kasa Tuija, SVM (från 1.11)

PRAKTIKANT

Hannuksela Emilia, FM (till 12.3)

Utländska evenemang och internationella evenemang som ordnats i Finland

Kansliets tjänstemän deltog också i många seminarier och konferenser som ordnades utomlands:

- 19.1 Reform av den nordiska konventionen om socialt bistånd och sociala tjänster, Köpenhamn
- 27-28.2 och 23-24.8 Reform av den nordiska konventionen om socialt bistånd och sociala tjänster, Nordiska ministerrådet och 11.10 Nordiska ministerrådets sekretariat, Köpenhamn
- 3.4 Seminar regarding the use of solitary confinement as a disciplinary measure, Köpenhamn
- 10-12.4 EUI workshop Constitutionalist resistance to authoritarianism and Populism, Firenze
- 4-5.5 Nordiskt möte för ombudsmännens kanslichefer, Stockholm
- 4-5.5 ENNHRI Working Group, Berlin
- 10-12.5 Nordiska militärjuristdagar, Linköping
- 22.5 Meeting with Director of Fundamental Rights Agency
- 14-17.8 Summer school "Detention monitoring applying the UN Nelson Mandela Rules", Bristol
- 23-24.8 Nordic NPM Network, Oslo

- 15.9 Fundamental rights refresher course for Schengen evaluations trainers in the field of return and border management, Wien
- 25-27.9 IOI NPM Workshop on "Communication skills & techniques", Wien
- 28-29.9 Application of EU law, Challenges in complaint handling and own-initiative investigations, Bryssel
- 9-10.10 International Conference of Ombuds Institutions for the Armed Forces, London
- 24.11 FRK:s seminarium "Red Cross European Workshop on Immigration Detention"

Internationella evenemang som ordnats i Finland och som kansliets personal deltog i:

- 17.1 The Nordic NPM-Meeting
- 18.1 Kansliets evenemang: Utbildning om det nationella besöksorganets uppgifter
- 6.6 Seminariet "Defending Human Rights in Europe", Ständerhuset
- 28.6 Evenemang under Helsingfors Pridevecka "Legal Gender Recognition in The Nordic Countries", Helsingfors

Sakregister

A

anmärkningar 83
 anvisningar 85, 242, 261, 283, 295, 300, 311
 användningsförbud 314
 Arbetsdomstolen 153
 arbetskraftsservice 283
 arkivering 203
 assistenter 87, 169
 asylsökande 221, 223–225, 260–261, 303
 avbrytande 283
 avgifter 84–86, 183, 200–201, 208, 213, 235,
 248, 293, 328
 avtal 86

B

bandinspelning 301
 barn 87, 89–90, 168, 172, 206, 220–221, 223,
 230, 260–264, 299–300, 303
 barnskydd 232, 262–265
 barnskyddsanmälningar 264
 befogenhet 201, 203–204
 begränsning av kontakter 206, 231, 264
 begäran om handlingar 171, 201, 205, 229,
 274, 291–292, 320, 336
 begäran om information 153, 228–229, 320,
 327, 344
 behandlingstid 182, 233–234, 289, 292, 321
 se även dröjsmål och handläggningstid
 behörighet 247, 319
 beskattning 308–313
 beskickningar 224–225
 beslag 170
 beslut 159
 beslutsfattande 83–85, 87, 89, 201, 204, 209,
 228, 232–234, 299
 besök 206
 betalningsarrangemang 310
 betalningsstörningar 211
 beväringar 179, 256
 bilskatt 183
 bisysslor 289
 boende 83, 209
 boendeservice 86
 bolag 313

brev 202
 brevhemlighet 203–204, 206
 brevväxling 205
 brottsanmälningar 170
 brådskanie placering 264
 byggande 160, 320–322
 böter 155

C

cigaretter 344

D

datasystem 84, 155, 213, 328
 demonstrationer 168
 dispositionsmedel 277
 DNA 220
 domare 153
 dröjsmål 83–84, 87, 156, 160, 167, 170, 221,
 223–225, 233–235, 244, 254, 260–261, 264,
 274, 292, 321–322, 328, 333, 345
 se även behandlings- och handläggningstid
 döden 171
 dödsbon 274

E

efterlysningar 168
 egendom 204, 207, 209
 elektronisk kommunikation 310–311, 328, 341
 energi 217
 e-post 171, 332, 341
 ersättningar 280, 327
 e-tjänster 309
 EU-rätten 182, 327, 344–345

F

familjevård 263
 familjeåterförening 220, 264
 flygtrafik 334
 flyktingar 220
 Folkpensionsanstalten (FPA) 305
 fordon 314, 333
 fordonsskatt 315
 fotografering 229, 280
 fritid 202

fångar 89–90, 200–209, 255, 307
 fängelser 209
 fängsel 167, 202, 207
 färdtjänst 83–85
 förbindelser 207
 förbrukningsartiklar 242
 företagare 309
 förfrågan 171, 179, 333
 förskoleundervisning 300
 förtullning 182–183, 345
 förundersökning 160, 171, 178, 203, 264
 förvaltningsdomstolar 230
 förvaltningsklagan 233
 förvaltningsprocess 232
 förvandlingsstraff 155

G

god förvaltning 221, 224–225, 230, 260, 289,
 295, 301, 308, 311–313, 321, 333, 336
 god informationshantering 214
 god intressebevakningssed 276–277
 god vård 251–252, 269
 gottgörelse 88, 155, 168, 202, 224, 235, 238, 262, 283
 gripande 167–168
 grundläggande utbildning 300
 grundtrygghetsnämnder 86

H

handikappbidrag 88
 handikapps-service 83–85, 87
 handlingar 183, 203
 handläggningstid 156, 203, 244, 254, 274, 280
 se även behandlingstid och dröjsmål
 handräckning 170
 hemvård 228
 hjälpmedel 89, 238
 husrannsakan 169
 hygien 209
 häktning 167
 hälso- och sjukvård 207, 236
 hälsoolägenhet 321
 högsolor 301
 hörande 204–205, 215, 221, 260–261, 299, 320, 336

I

information 85, 171, 214, 305–306, 311, 327, 344
 initiativ 289
 innehav 202, 204, 209

integration 283
 integritetsskydd 207, 238
 intressebevakning 274–277
 isolering 201–202, 206–208, 245, 253

J

jakt 178
 jordbruk 328
 journalhandlingar 238, 252–253, 260
 justitiekanslerer 340
 jämlikhet 240, 248, 299
 jäv 153, 289, 336, 339

K

kameraövervakning 202
 klagomål 321–322, 333
 klientplaner 262, 264–265
 kläder 201–202, 206, 208
 kommuner 235, 262, 327
 Kommunikationsverket 304, 306
 konsumenter 156, 216
 kontakter 169, 263
 kroppsbesiktning 206
 kundbetjäning 217, 280
 kunder 280
 kyrkan 336
 köptjänster 86, 213
 körförbud 160

L

lagstiftning 153, 167, 239, 241
 lantbruk 311
 livsmedel 208
 livsmedelssäkerhet 306
 Livsmedelssäkerhetsverket Evira 306, 327, 344
 luftfart 334
 läkarhelikopter 240
 läkarintyg 280
 läkemedel 181, 236, 253
 löner 216

M

magistrater 274–276
 maktbruk 167
 medborgarskap 225
 mediciner 182, 252
 medicinsk rehabilitering 89, 238
 miljöskydd 319–320

minderåriga 221, 223, 260–261
 ministrar 170, 339
 minoriteter 334
 moderskapsledighet 283
 motivering 159–160, 205, 215, 301
 munhälsovård 251
 målsägande 171

N

namn 216
 narkotika 202
 narkotikatest 205, 207
 noggrannhet 155, 209, 280
 normalitetsprincip 209
 NTM-centralen 333
 näringsidkare 344
 näringsämnespreparat 202, 255
 nödcentraler 82, 172

O

observation 202, 207–208
 offentlighet 153, 171, 183, 216, 228–230,
 289, 327, 344
 ombud 203–204, 206
 omhändertagande 182, 262–263, 345
 omsorgsfullhet 206
 ordningsbot 307
 ordningsstadga 167, 202
 öövervakade besök 205–206

P

parter 320
 pass 220
 patienter 242, 252–253, 269
 Patientförsäkringscentralen 254
 patientuppgifter 171
 pensioner 247, 280
 permission 201, 204–206
 personer med funktionsnedsättning 82–85,
 87–90, 172, 207, 255, 288–289, 299
 personlig assistans 83, 86–87
 personregister 153
 personuppgifter 153, 289, 332, 334
 placering 89–90, 204–205, 207, 255
 planen för strafftiden 204, 207
 planläggning 320
 polisbrott 170
 polisfängelse 167–168

post 331, 334
 postkort 208
 prehospital akutsjukvård 240
 presidenter 341
 preskription 159, 170
 protokoll 171, 319
 psykiatrisk vård 239–240, 245, 251, 253

R

rannsaktionsfängelse 201, 204, 206
 regionförvaltningsverk 247
 registrering 168, 170, 206, 214, 341
 rehabilitering 88–89, 255
 rehabiliteringsstöd 279
 religionsfrihet 300
 representationer 220, 261
 rimliga anpassningar 89, 255
 rådgivning 215, 280, 308, 333
 rådgivningsskyldighet 214, 295
 rätt till information 230, 292
 rättegång 206
 rättelser 183, 201, 203–204, 225, 231, 310, 319
 rättsskydd 209, 294, 303
 röntgenundersökning 256

S

sakfel 254
 sakkunnigläkare 247, 280
 samiskhet 334
 sekretess 171, 183, 205–206, 230, 238, 253
 serviceprincip 214
 serviceproducenter 83, 86
 servicesedlar 86
 sjukhus för fångar 89, 255
 självbestämmanderätt 260
 självrisk 85
 skadestånd 203, 294–295
 skogar 311
 skuldrådgivning 214
 skydd för privatlivet 253
 Skyddspolisen 304
 småbarnspedagogik 90, 299
 sociala medier 179, 284, 305
 specialomsorg 87
 specialsjukvård 243
 språket 254, 303–307, 334
 Statens center för informations- och
 kommunikationsteknik Valtori 306

Statskontoret 169
 studerande 205, 241, 260, 301
 stöd 327–328
 Säkerhets- och utvecklingscentret för
 läkemedelsområdet Fimea 181–182, 254
 säkerhetskontroller 207
 Säkerhetspolisen 305, 307
 säkringsåtgärder 167
 särskilt stöd 89

T

tagande i förvar 169, 269
 tandvård 251
 teckenspråk 89–90
 telefonhemlighet 206
 telefonsamtal 169, 200
 telefontjänster 235, 254, 276, 308
 televisions- och radioverksamhet 334
 tidsbeställning 254, 307
 tidsfrist 322, 336
 tillgänglighet 90, 207, 288–289
 tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster 250, 269
 Tillstånds- och tillsynsverket för
 social- och hälsovården Valvira 306
 tillsyn 171, 306
 tjänsteförhållande 178
 tjänstemän 205, 209, 284, 336
 tjänster 340
 tjänstetillsättning 301, 331, 340
 tobaksrökning 253
 tolkning 89, 224, 263, 303
 trafik 314
 Trafiksäkerhetsverket 314–315
 trafikövervakning 307
 transport 167, 207, 239–240
 Tulllaboratoriet 181

U

umgänge 263
 umgängesrätt 206
 undersökningsledare 171
 undervisning 89
 uppehållstillstånd 224
 utbildning 283, 299, 334
 utkomstskydd för arbetslösa 283
 utkomststöd 231, 234–236
 utlåtanden 203, 250
 utmätning 215–216

utnämningsspromemorior 178, 205
 utomhusvistelse 87, 206, 208
 utredande av dödsorsak 244, 254
 utredning om förhållanden 230
 utträttande av ärenden 208
 utsökning 215–216
 utvecklingsstörning 87

V

vaccinering 249
 val 288–289
 valet av hyresgäster 290–291
 valfrihet 243
 verkställighet 83
 visum 220, 224–225
 vittnen 301
 vård 243, 250, 252, 255
 vård oberoende av vilja 87
 vård utom hemmet 263–264
 vårdgaranti 251
 vägnämnder 327

W

webbplats 216, 289, 304–306, 310, 327
 webbtjänster 307, 328

Y

yrkesbildade personer inom hälso- och
 sjukvård 241
 yttrandefrihet 301, 342

Å

åtalsprövning 160
 åtalsrätt 159, 170

Ä

äldre personer 238, 249, 252, 269
 ändringssökande 85–86, 202–203, 205,
 207, 231, 294

Ö

övervakad frihet 203
 övervakning 216, 253, 290



RIKSDAGENS JUSTITIEOMBUDSMAN

00102 Riksdagen

TELEFON 09-4321

TELEFAX 09-432 2268

ombudsman@riksdagen.fi

www.ombudsman.fi