



RIKSDAGENS
JUSTITIEOMBUDSMANS
BERÄTTELSE
ÅR
2021



RIKSDAGENS JUSTITIEOMBUDSMAN

RIKSDAGENS
JUSTITIEOMBUDSMANS
BERÄTTELSE
ÅR
2021

ISSN 0356–2999
Tryckeri: Hansaprint Oy
Turenki 2022
Layout: Andrea Bergman
Grafer: Virpi Salminen

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 (109 § 2 mom. i grundlagen). I berättelsen uppmärksammas också tillståndet inom den offentliga förvaltningen och skötseln av offentliga uppdrag. Justitieombudsmannen ska härvid fästa särskild uppmärksamhet vid tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna (12 § 1 mom. i lagen om riksdagens justitieombudsman).

Undertecknad, juris doktor, vicehäradshövding Petri Jääskeläinen har innehaft posten som riksdagens justitieombudsman. Min mandatperiod var 1.1.2018–31.12.2021 (och 1.1.2022–31.12.2025). Uppdraget som biträdande justitieombudsmän har skötts av juris licentiat Maija Sakslin (1.4.2018–31.3.2022 och 1.4.2022–31.3.2026) och juris doktor, vicehäradshövding Pasi Pölönen (1.10.2017–30.9.2021 och 1.10.2021–30.9.2025).

Till ställföreträdare för de biträdande justitieombudsmännen har valts juris licentiat, referendarierådet Mikko Sarja för mandatperioden 1.10.2017–30.9.2021 och 1.10.2021–30.9.2025. Under verksamhetsåret har Sarja skött denna uppgift i sammanlagt 55 arbetsdagar.

Jag var fram till slutet av berättelseåret tjänstledig från tjänsten som statsåklagare vid riksåklagarens byrå. Sakslin är tjänstledig från tjänsten som ledande forskare vid Folkpensionsanstalten och Pölönen är tjänstledig från tjänsten som referendarieråd vid riksdagens justitieombudsmans kansli.

Verksamhetsberättelsen innehåller anföranden av justitieombudsmannen och biträdande justitieombudsmän, en allmän översikt över justitieombudsmannainstitutionen under år 2021, ett avsnitt om tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna och ett avsnitt om laglighetskontrollen inom olika sektorer. Justitieombudsmannens observationer och ställningstaganden i anslutning till coronaepidemin har sammanställts i ett eget avsnitt.

Justitieombudsmannen har två specialuppgifter som grundar sig på internationella konventioner. Justitieombudsmannen är ett nationellt besöksorgan som avses i det fakultativa protokollet till FN:s konvention mot tortyr och en del av den nationella strukturen för FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Uppgifter om justitieombudsmannens verksamhet i dessa specialuppgifter presenteras i avsnittet om de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna i berättelsen.

I enlighet med 109 § 2 mom. i grundlagen överlämnar jag vördsamt till riksdagen berättelsen över justitieombudsmannens verksamhet år 2021.

Justitieombudsman PETRI JÄÄSKELÄINEN

Innehåll

	Till riksdagen	3
1	Justitieombudsmännen har ordet	19
	Petri Jääskeläinen	20
	Fördelningen av justitieombudsmannens och justitiekanslerns uppgifter förnyas	
	Majja Sakslin	28
	Om genomslagskraften i justitieombudsmannens verksamhet	
	Pasi Pölönen	33
	En stark rättsstat behöver starka domstolar	
2	JO-institutionen år 2021	37
2.1	Översikt över institutionen	38
2.1.1	JO:s specialuppgifter som baserar sig på FN:s konventioner och resolutioner	39
2.1.2	Fördelning av justitieombudsmannens och justitiekanslerns uppgifter	39
2.1.3	Värderingar och målsättningar för JO:s kansli	40
2.1.4	Verksamhetsformer och tyngdpunktsområden	40
	Behandlingstid på ett år	42
	Klagomål och övriga laglighetsövervakningsärenden	44
	Åtgärder	45
	Inspektioner	49
2.1.5	Nationellt och internationellt samarbete	50
	Tilldragelser inom landet	50
	Internationella kontakter	51
	Internationella gäster	53
2.1.6	Serviceverksamhet	53
	Kundservice	53
	Informationen	53
	Kansliet och personalen	54
	Kansliets ekonomi	55
3	De grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna	56
3.1	JO:s mandat i fråga om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna	57
3.2	Finlands nationella människorättsinstitution	59

3.2.1	Människorättsinstitutionens struktur, uppgifter och ställning	59
3.2.2	A-status i ackrediteringen	59
3.2.3	Människorättsinstitutionens verksamhetsstrategi	60
3.3	Människorättscentret och Människorättsdelegationen	61
3.3.1	Människorättscentrets mandat	61
3.3.2	Människorättscentrets verksamhet	61
	Uppföljning av tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna	62
	Främjande av de grundläggande och mänskliga rättigheterna	63
	Uppföljning av genomförandet av FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning	64
	Främjande och uppföljning av äldre personers rättigheter	64
	Internationellt och europeiskt samarbete	65
3.3.3	Människorättsdelegationens verksamhet	66
3.4	Rättigheter för personer med funktionsnedsättning	67
3.4.1	Specialuppdraget avseende skyddet av rättigheterna för personer med funktionsnedsättning	67
3.4.2	Uppgifterna och verksamheten som nationell mekanism	67
	Justitieombudsmannen	68
	Människorättscentret	68
	Funktionsnedsättningsgruppen	69
	Människorättskommittén för personer med funktionsnedsättning (VIOK)	70
	Nationellt samarbete	71
	Internationellt samarbete	71
3.4.3	Aktuella lagstiftningsprojekt och utredningar	71
3.4.4	Laglighetsövervakning	72
	Klagomål och egna initiativ	72
	Inspektionsbesök	73
	Utlåtanden	74
3.4.5	Avgöranden som gäller socialvård	75
	Brister och förfarandefel i tillgodoseendet av rättigheterna för barn med funktionsnedsättning	75
	Än en gång kritik mot förseningar i beslutsfattandet och andra försummelser	77
	Färdtjänst enligt lagen om service och stöd på grund av handikapp	79
	Personlig assistans enligt handikappservicelagen	80
	Julandakt i ett servicehus för personer med funktionsnedsättning	82
3.4.6	Avgöranden som gäller socialförsäkring	83
	Folkpensionsanstaltens förfarande vid rådgivning och information om ett ärende som gällde handikappbidrag	83
	Dröjsmål i behandlingen av en ansökan om handikappbidrag	83
3.4.7	Avgöranden som gäller småbarnspedagogik och utbildning	84
	Formellt krav på ett beslut om särskilt stöd problematiskt	84
3.4.8	Avgöranden som gäller hälso- och sjukvård	84
	Rätt till tillräcklig vistelse utomhus vid ett psykiatriskt sjukhus	84
	Avslutande av vård oberoende av patientens vilja	84
	Undersökningsperiod på stadens sjukhus mot patientens vilja	85
	Hjälpmiddel för medicinsk rehabilitering	85

3.5	Nationellt besöksorgan mot tortyr	87
3.5.1	Justitieombudsmannens uppgift som nationellt besöksorgan	87
3.5.2	Verksamhetsmodell	88
3.5.3	Information om verksamheten	89
3.5.4	Deltagande i utbildningar och evenemang	89
3.5.5	Internationellt samarbete	90
	Nordiskt samarbete	90
	Annat internationellt samarbete	90
3.5.6	Inspektionsverksamhet	90
	Coronapandemins inverkan på det nationella besöksorganets arbete	90
	Nya tillvägagångssätt vid inspektionerna	91
	Det nationella besöksorganets inspektioner 2021	91
	Särskilda teman som ska beaktas vid inspektionerna	92
	Besöksorganens immunitet i inspektionsuppdraget	92
3.5.7	Inspektionsverksamhetens genomslagskraft	93
3.5.8	Polisen	93
	Inspektionsbesök	94
	Förhållandena i förvaringsrummen	94
	Utbildning av övervakningspersonal	94
	Information om rättigheter och skyldigheter	95
	Underrättelse om frihetsberövande	96
	Minderåriga frihetsberövade	96
	Anmälan om vårdbehov för en person i sårbar ställning	96
	Frihetsberövades rätt till läkare	97
	Hälsokontroll	97
	Anmälan om person som ställts under observation till hälso- och sjukvården	98
	Mottagningens konfidentialitet i vårdsituationen	99
	Läkemedelsbehandling	99
	Coronapandemins inverkan på frihetsberövades rättigheter	100
	Inspektion vid polisinrättningen i Östra Finland	100
	Totalreformen av lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen	101
3.5.9	Försvarsmakten, Gränsbevakningsväsendet och Tullen	102
3.5.10	Brottsåtgärdsområdet	102
	Frågeformulär för fångar och personal	102
	Inspektionsbesök	103
	Inspektion av Naarajärvi fängelse	103
	Enkäter från personalen och fångarna vid Naarajärvi fängelse	103
	Inspektion av Kuopio fängelse	104
	Enkäter från personalen och fångarna vid Kuopio fängelse	105
	Särskilt tema år 2021	105
	Egna initiativ	105
3.5.11	Hälso- och sjukvård för fångar	106
	Inspektioner	106
	Inspektion av Psykiatriska fängelsesjukhusets enheten i Vanda	106
	Inspektion vid polikliniken i Kuopio	107
	Inspektion av förvaltningen vid VTH	108
	Coronaviruset inverkan på fängelsehälsovården	108
3.5.12	Utlänningsärenden	109
	Hjälpssystemet för offer för människohandel	109
	Inspektioner	109
	Bemötande och anmälan om illabehandling	110

	Utomhusvistelse	110
	Hälsa- och sjukvård	111
	Förhållandena och kameraövervakning i isoleringsutrymmena	111
	Coronapandemins inverkan på förvarsenheternas verksamhet och förhållanden	112
3.5.13	Socialvårdens enheter för barn och unga	113
	CPT:s besök på två statliga skolhem	113
	Ökad medvetenhet bland barn under coronapandemin	114
3.5.14	Enheter för de äldre inom socialvården	114
	Minimidimensioneringen av personal träder i kraft	115
	Inspektioner	115
	BJO:s ställningstaganden om tillämpning av så kallad vård i eget rum inom äldreomsorgen	115
	Framställningar till myndigheter	116
3.5.15	Enheter för personer med funktionsnedsättning	116
	Inspektioner	117
	Begränsningsåtgärder	117
	Expertteamets roll	119
	Säkerhet	119
	Egenkontroll och säkerställande av tjänsternas kvalitet	120
	Särskilt tema år 2021	121
	Verktyg för självutvärdering för anordnare och producenter av boendeservice för personer med intellektuell funktionsnedsättning	121
	Coronapandemins inverkan på boendeenheter och verksamhet och klienternas rättigheter	121
	Avgöranden i ärenden som utretts separat	123
3.5.16	Hälsa- och sjukvård	124
	Inspektioner	124
	Framställningar till myndigheter	127
3.6	Bristerna i tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och av de mänskliga rättigheterna	128
3.6.1	Tio centrala problem för de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna i Finland	129
	Brister i äldres förhållanden och i bemötandet av dem	129
	Brister i genomförandet av barnskyddet	130
	Brister i tillgodoseendet av rättigheterna för personer med funktionsnedsättning	131
	Långa handläggningstider för utlänningsärenden och s.k. papperslösas utsatthet	131
	Dåliga förhållanden och brister i behandlingen av fångar och häktade personer	131
	Brister i tillgången till hälsa- och sjukvårdstjänster samt i lagstiftningen för hälsa- och sjukvårdstjänster	132
	Brister i den grundläggande utbildningens studiemiljö och i beslutsfattandet	132
	Långa behandlingstider i rättsprocesser och brister avseende domstolars strukturellt oberoende ställning	133
	Problem vid förverkligandet av god förvaltning och offentlighet	133
	Det förekommer brister i förebyggandet och gottgörandet av kränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna och av de mänskliga rättigheterna	134
3.6.2	Exempel på positiv utveckling	134

3.7	JO:s framställningar om gottgörelse och ärenden som har lett till uppgörelse i godo	135
3.7.1	Om Statskontorets avgörandeverksamhet	135
3.7.2	Framställningar om gottgörelse	137
	Rätt till personlig integritet och frihet	137
	Skydd för privatlivet	140
	Rätt till social- och hälsovårdstjänster	141
	Rättsskydd och god förvaltning	144
3.7.3	Ärenden som lett till uppgörelse i godo	148
	Tillsyn över fullgörandet av läroplikten	148
	Ingripande i skolmobbing	149
	Skolans rektors förfarande	149
	Bingel-tjänster för skolelever	150
	Polisens förfarande	150
	Förvaring av bilar som beslagtogs av polisen	150
	Behandling av ansökan om tjänster för personer med funktionsnedsättning	151
	En anhörig som personlig assistent	151
	Personuppgift i miljönämndens protokoll	152
3.8	Särskilt tema år 2021: Tillräckliga resurser för myndigheterna för att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna	153
3.8.1	Allmänt om årstemat	153
3.8.2	Långa handläggningstider och andra observationer med anknytning till årstemat	154
3.8.3	Observationer om resurser som gjorts under inspektionerna	158
3.9	Ställningstaganden som gäller de grundläggande rättigheterna	159
3.9.1	Avgöranden	159
	Jämlikhet vid digitala tjänster (GL 6 §)	159
	Ett barns rätt till socialservice på svenska (GL 6, 17, 19 och 22 §)	159
	En häktad persons skydd för privatlivet (GL 7 och 10 §)	160
	Jämlikhet, yttrandefrihet, motarbetande av rasism (GL 6, 12, 22 §)	160
	Skydd för privatlivet vid försäkringsundersökning (GL 10 §)	161
	Religions- och samvetsfrihet i ett servicehus (GL 11 §)	161
	Egendomsskydd vid beslagtagande (GL 15 §)	162
	Bemötande av den samiska ursprungsbefolkningen i samband med gränskontrollen vid de inre gränserna (GL 17.3 §)	162
	En psykiatrisk patients rätt till vård och möjlighet till utevistelse (GL 7, 19 §)	163
	Rätt till vård med sikte på könskorrigering (GL 19 och 22 §)	163
	Avsaknad av besvärsanvisning (GL 21 §)	163
	lakttagande av tidsfrister (GL 21 §)	164
	Principen om hörande (GL 21 §)	164
3.10	Klagomål mot Finland som behandlades vid Europadomstolen	165
3.10.1	Europarådets ministerkommittés övervakning av att domarna verkställs	165
4	Ärenden som gäller coronaviruset	167
4.1	Allmän beskrivning	168
4.1.1	Beskrivning av situationen	168
4.1.2	Konsekvenser för verksamheten vid justitieombudsmannens kansli	169
4.1.3	Klagomål	170

4.1.4	Egna initiativ	170
4.1.5	Inspektioner	170
4.1.6	Utlåtanden	172
4.2.1	Domstolar	173
4.2.2	Polisen	173
4.2	Ärenden som gäller coronaviruset enligt sakområden	173
	Polisens agerande vid en demonstration	174
	Polisens agerande under Black Lives Matter-demonstrationen	174
4.2.3	Försvaret och gränsbevakningen	174
	Förordnande i karantän genom militärt kommando	174
	Bemötande av samer vid kontroller vid den inre gränsen	176
4.2.4	Brottspåföljdsområdet	176
4.2.5	Ekonomisk verksamhet, betalningsstörningar och utsökning	178
4.2.6	Utlänningsärenden	179
4.2.7	Socialvård	180
	Barnskydd	181
	Utkomststöd	181
	Bostadslöshet	182
4.2.8	Hälso- och sjukvård	182
	Framställningar	183
	Eget initiativ	183
	Inspektionsbesök	185
	Avgöranden	185
4.2.9	Barnets rättigheter	190
4.2.10	De äldres rättigheter	191
	Avgöranden	192
4.2.11	Rättigheter för personer med funktionsnedsättning	195
	Avgöranden	195
	Övriga avgöranden	196
	Inspektioner	197
4.2.12	Intressebevakning	198
4.2.13	Socialförsäkring	198
4.2.14	Arbetskraft och utkomstskydd för arbetslösa	198
4.2.15	Allmänna kommunärenden	199
4.2.16	Utbildnings- och kultursektorn	199
	Avgöranden	199
4.2.17	Språkärenden	201
	Språket i coronaintyget	201
	Övriga avgöranden	202
4.2.18	Kommunikationer	203
4.2.19	De högsta statsorganen	203

5 Laglighetsövervakningen enligt sakområde 204

5.1	Domstolarna och justitieförvaltningen	205
5.1.1	Verksamhetsmiljön	205
5.1.2	Laglighetsövervakning	206
5.1.3	Inspektioner	207
5.1.4	Avgöranden	207

Meddelande av hovrättens dom	207
Anmälan om gemensam vårdnad om barn till befolkningsregistret	208
Felaktig uppgift om rättegångsavgiften	208
Delgivning av beslut	209
Delgivande av personuppgifter vid beställning av handlingar och avgiftsbelagda prestationer	209
Hörande per telefon från utlandet i bevisningssyfte	209
Tuomas- och Sakari-systemens funktioner	210
5.2 Åklagarväsendet	211
5.2.1 Verksamhetsmiljön	211
5.2.2 Laglighetsövervakning	211
5.2.3 Inspektioner	212
5.2.4 Avgöranden	213
Åtalsprövningens längd	213
Preskription av åtalsrätten	213
5.3 Polisen	214
5.3.1 Verksamhetsmiljön	214
Allmänna utvecklingstrender	214
5.3.2 Laglighetsövervakning	215
5.3.3 Inspektioner	217
5.3.4 Frihetsberövade	218
5.3.5 Förfarande vid förundersökning	220
Beslag av bankkonto	221
5.3.6 Demonstrationer	222
Polisens agerande under Black Lives Matter-demonstrationen	222
5.3.7 Information och offentlighetslagen	222
5.3.8 Tillståndstjänster	223
5.3.9 Övriga fall	224
5.3.10 Nödcentraler	225
Begäran om uppgifter om ett inspelat nödsamtal	226
5.3.11 Räddningsväsendet	226
Räddningsinstitutets förfarande för att avbryta en studerandes studier	227
5.4 Försvaret och gränsbevakningen	228
5.4.1 Verksamhetsmiljön	228
5.4.2 Laglighetsövervakning	229
5.4.3 Avgöranden	231
Kostnader för anskaffning av certifikatkort för tjänstemän	231
Gränsbevakarnas ingripande på eget initiativ i fortkörning	231
Handläggningstid för beslut om ersättning för tjänstgöringstid	232
5.5 Tullen	233
5.5.1 Avgöranden	233
Tullens digitala tjänster	233
Tullens befogenheter och granskningsförfarande	235
5.6 Hemligt inhämtande av information och underrättelseverksamhet	236
5.6.1 Särdrag hos hemligt inhämtande av information	236
5.6.2 Övervakningen av hemligt inhämtande av information	237

Domstolar	237
Myndigheternas interna övervakning	238
Justitieombudsmannens laglighetsövervakning	239
5.6.3 Lagstiftning	239
5.6.4 Berättelser till justitieombudsmannen om hemligt inhämtande av information	240
Användningen av hemligt inhämtande av information 2021	240
Intern laglighetsövervakning	242
5.6.5 Justitieombudsmannens laglighetsövervakning	243
5.6.6 Utvärdering	244
Vanliga problem med övervakningen	244
5.6.7 Underrättelseverksamhet	245
Underrättelsemetoder	245
Skillnaderna mellan underrättelsemetoder och metoder för hemligt inhämtande av information	246
Övervakning av underrättelseverksamheten	247
Justitieombudsmannens laglighetsövervakning	248
Berättelser till justitieombudsmannen	250
5.6.8 Vittneskydd	251
5.7 Brottspåföljdsområdet	252
5.7.1 Verksamhetsmiljön	252
5.7.2 Laglighetsövervakning	252
5.7.3 Inspektioner	253
5.7.4 Utlåtanden, egna initiativ och framställningar	254
Utlåtanden	254
Egna initiativ	254
Framställningar	255
5.7.5 Övriga avgöranden	255
Anmärkningar	255
Rättsskyddet äventyras av procedurfel – man vet inte alltid vad det står i lagen	256
Personlig integritet och skydd för privatlivet	258
Placering av fånge och förhållandena i fängelset	259
Skydd för förtroliga meddelanden	260
Problem med kontakter utanför fängelset	261
5.8 Ekonomisk verksamhet, betalningsstörningar och utsökning	262
5.8.1 Utlåtanden om de viktigaste lagstiftningsprojekten	262
5.8.2 Betydelsefulla observationer ur laglighetsövervakningens synvinkel	263
Fakturerings- och indrivningsförfarande	264
Utsökningsförfarande	264
Ekonomi- och skuldrådgivning	266
Annan ekonomisk verksamhet	266
5.9 Utlänningsärenden	268
5.9.1 Verksamhetsmiljön	268
5.9.2 Ändringar av utlänningslagen	268
5.9.3 Klagomål	269
Inspektioner och egna initiativ	270
Avgöranden	270

5.10	Socialvård	273
5.10.1	Laglighetsövervakning	273
5.10.2	Beslut om bostadslöshet	274
	Ordnande av boende för personer som saknar uppehållstillstånd	274
	Krisinkvartering	274
	Ordnande av boendeservice under undantagsförhållanden	274
5.10.3	Inspektioner	275
5.10.4	Utkomststöd	275
	Att uträtta ärenden hos FPA	275
	Telefontjänsternas funktion	276
	Brådskanie utkomststöd	276
	Återkrav av utkomststöd	276
	Sänkning av utkomststödet grunddel	277
	Samarbete mellan FPA och kommunen – utredning av klientens situation	277
5.11	Hälso- och sjukvård	278
5.11.1	Laglighetskontroll	278
5.11.2	Framställningar och egna initiativ	279
	Förslag till kompletterande av lagstiftningen	279
	Eget initiativ	285
5.11.3	Utlåtanden	286
5.11.4	Inspektioner	286
5.11.5	Avgöranden	287
	Missförhållanden i behandlingen av smärtpatienter	287
	Tillgång till behandling vid polikliniken för könsidentitetsutredningar	287
	Väntetid vid sjukhusets jour	288
	Fördröjning av anmälan om dödsfall	289
5.11.6	Hälso- och sjukvården för fångar	289
	Inspektioner	290
	Avgöranden	290
5.11.7	Hälso- och sjukvården inom försvarsmakten	291
5.12	Barnets rättigheter	292
5.12.1	Laglighetsövervakning	292
	Laglighetsövervakningsärenden som gäller barnets rättigheter	292
	Klagomål som anförts av barn	293
	Klagomål som anförts av barn i vård utom hemmet och förbättring av deras delaktighet i laglighetsövervakningen	293
5.12.2	Inspektioner	294
5.12.3	Avgöranden	294
	Avgöranden i klagomål om vård utom hemmet som anförts av barn	294
	Avgöranden som gäller begränsande åtgärder inom barnskyddet	295
	Återlämnande av barn som utan tillstånd avlägsnat sig från en anstalt	296
	Eftervård inom barnskyddet	296
	Avgöranden som gäller barnatillsyningsmän	297
	Klientrelation till socialvården inom familjevården samt klientuppgifter inom barnskyddet	298

5.13	Äldre personers rättigheter	299
5.13.1	Specialuppgifter som grundar sig på internationella konventioner	299
5.13.2	Verksamhetsmiljö	300
	Tjänster som används av äldre	300
	Enkätundersökning om tjänster för personer över 70 år som bor hemma	300
	Ändringar i lagstiftningen	300
5.13.3	Laglighetsövervakning	301
5.13.4	Inspektioner	302
	Observationer och ställningstaganden	302
5.13.5	Framställningar och egna initiativ	304
5.13.6	Utlåtanden	305
5.13.7	Övriga avgöranden	305
	Vård av person med minnessjukdom	305
	Låsning av dörr och höjning av sängkanter	306
	Personalbrist som grund för fastspänning	306
	Vårdens kvalitet	307
	Besök av sällskapsdjur på ett vårdhem	307
	Rökning vid en enhet för serviceboende	307
	Utskrivningsförsök	308
	Vägran till service	308
	Socialväsendets förfarande för att trygga omsorgen för en person med minnessjukdom	308
	Gottgörelse och korrigerig av fel	309
5.14	Intressebevakning	310
5.14.1	Allmänt	310
5.14.2	Laglighetsövervakning	311
5.14.3	Avgöranden	312
	Huvudmännens möjlighet att indentifiera sig i elektroniska tjänster	312
	Allmän intressebevakning och bankernas serviceavgifter	313
	Handläggningstider för intressebevakningsärenden	313
	Behandling av begäran om uppgifter	314
	Mottagande av begäran om samtal	314
	Övriga avgöranden	315
5.15	Socialförsäkring	316
5.15.1	Antalet klagomål och åtgärdsprocent	316
5.15.2	Inspektioner	317
5.15.3	Avgöranden	317
	Försäkringsutredningar borde regleras genom lag	317
	Fel vid utbetalning av pensioner	317
	Ersättningsbeslut per telefon och utkontraktering av ersättningsverksamhet	318
	Handläggningstiden för militärunderstödsärenden	318
	Anhopning av sjukdagpenningensärenden hos FPA	319
	Ersättning av företagshälsovårdskostnader för personer som fyllt 68 år	319
	Utredning av trafikskada utomlands	320
5.16	Arbetskraft och utkomstskydd för arbetslösa	321
5.16.1	Verksamhetsmiljön	321
5.16.2	Antalet klagomål och åtgärdsprocent	321
5.16.3	Inspektioner	322
5.16.4	Eget initiativ om arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte	323

5.16.5	Utlåtanden	324
5.16.6	Avgöranden	325
	Dröjsmål i behandlingen av arbetslöshetsförmånsärenden	325
	Brister i bedömningen av servicebehovet	325
5.17	Allmänna kommunärenden	326
5.17.1	Kommunalförvaltningens grunder	326
5.17.2	Laglighetsövervakning	327
5.17.3	Avgöranden	328
	Tryggande av valhemligheten vid drive in-förhandsröstning i kommunalvalet	328
	Avgifter för Keuruu stads telefonrådgivning	329
	Regionförvaltningsverket i Södra Finlands förfarande vid behandlingen av ett klagomål	330
	Behandling av en begäran om handlingar i Nystads stad	332
	Felaktig uppgift om rättegångsavgiften	333
5.18	Utbildnings- och kultursektorn	334
5.18.1	Verksamhetsmiljön	334
5.18.2	Laglighetsövervakning	335
5.18.3	Utlåtanden och framställningar	335
5.18.4	Avgöranden	336
	Behandling av ett ärende som gäller skolreseförmån i kommunen	336
	Symtom på grund av inomhusluften och ordnande av undervisning	336
	Utmanande beteende hos en elev och beslutsfattande	336
	Situationer av fasthållande i skolan	337
	JO:s behörighet att undersöka nationalgalleriets förfarande	337
	Fördröjning vid utfärdande av examensbetyg	337
	Rådgivning och information i anslutning till förfarandet för antagning av studerande	338
5.19	Språkärenden	339
5.19.1	Allmänt	339
5.19.2	Laglighetsövervakning och annan verksamhet	339
5.19.3	Avgöranden	340
	Påvisande av språkkunskaper vid antagning av studerande	340
	Ordnande av hemvård på svenska	341
	Användning av namnet HUS	341
	Statsrådets e-postadresser	341
	Språkliga rättigheter i postverksamheten	342
	Jämlikhet mellan nationalspråken i HRT:s verksamhet	342
	Jämlikhet mellan nationalspråken på identitetskort	343
	Övriga avgöranden	343
5.20	Beskattning	345
5.20.1	Verksamhetsmiljön	345
5.20.2	Laglighetsövervakning	345
5.20.3	Avgöranden	346
	Långa handläggningstider vid Skatteförvaltningen för begäranden om omprövning som gäller inkomstbeskattning för personkunder	346
	Handläggning av begäran om omprövning av momsbeskattning tog 2 år och 3 månader	348
	Beslut om debitering av mervärdesskatt	348
	Skatteförvaltningens beslut om förbud mot verkställighet	349

Skatteförvaltningens indrivningspraxis för skadeståndsfordringar	349
Påförande av skatt vid förskottsbetalning	350
5.21 Miljöärenden	351
5.21.1 Lagstiftningsprojekt och projekt som ändrar verksamhetsmiljön	351
5.21.2 Laglighetsövervakning	352
5.21.3 Avgöranden	354
Placering av vattenrör i parkområde	354
Dröjsmål vid behandlingen av ett ärende som förvaltningsdomstolen returnerat	354
lakttagande av det markpolitiska programmet och styrning av detaljplaneprojektet	355
5.22 Jord- och skogsbruk	356
5.22.1 Förändringar i verksamhetsmiljön	356
5.22.2 Laglighetsövervakning	357
5.22.3 Avgöranden	358
5.23 Kommunikationer	359
5.23.1 Laglighetsövervakning	359
5.23.2 Ändring av postlagen	360
5.23.3 Avgöranden	361
5.24 Kyrkliga ärenden	363
5.24.1 Laglighetsövervakningen av religionssamfunden	363
5.24.2 Klagomål som gällde kyrkliga ärenden	363
5.24.3 Avgöranden	364
Förvaltningsförfarandet vid den ortodoxa kyrkans biskopsmöte	364
Behandling av klagomålsärende i stiftets domkapitel	364
Förfarande vid svar på begäran om handling	364
5.25 De högsta statsorganen	366
5.25.1 Allmänt	366
5.25.2 Laglighetsövervakning	367
5.25.3 Avgöranden	368
Behandling av begäran om handlingar	368
5.26 EU-rättsliga ärenden	369
5.26.1 Utlåtanden	369
5.26.2 Statligt stöd	370
5.26.3 Jord- och skogsbruk	371
5.26.4 Försäkringstillsyn och trafikskada som skett utomlands	371
5.27 Övriga ärenden	372
5.27.1 Avgöranden om yttrandefriheten	372
En förtroendevalds yttrandefrihet	372
En skrivelse i Twitter-tjänsten som publicerades av stadens hälsodirektör	373
Näringsdirektörens utlåtande i en intervju	373
5.27.2 Ärenden som gäller digitaliserings- och befolkningsdataförvaltningen	374
Behandlingstid för släktutredningar och ämbetsbevis	374
I bruktagande av tjänsten Suomi.fi:s Fullmakter	375
Förfarande vid ändring av efternamn	376
Annat	376

6	Bilagor	377
	Bilaga 1	
	Bestämmelser i Finlands grundlag gällande justitieombudsmannen	378
	Lag om riksdagens justitieombudsman	381
	Lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman	390
	Instruktion för riksdagens justitieombudsman	391
	Bilaga 2	
	Arbetsfördelningen mellan riksdagens justitieombudsman och biträdande justitieombudsmän	392
	Bilaga 3	
	Utlåtanden och sakkunniguppdrag	393
	Utlåtanden	393
	Sakkunniguppdrag i riksdagens utskott	398
	Övriga sakkunniguppdrag	401
	Bilaga 4	
	Förslag på att utveckla författningar och anvisningar samt för att korrigera fel	402
	Bilaga 5	
	Inspektioner	406
	Bilaga 6	
	Personalen vid riksdagens justitieombudsmans kansli	408
	Personalen vid Människorättscentret	409
	Bilaga 7	
	Statistiska uppgifter om justitieombudsmannens verksamhet	410
	Behandlade laglighetsövervakningsärenden	410
	De avgjorda ärendena myndighetsvis	410
	Åtgärder föranledda av avgjorda ärenden	412
	De inkomna klagomålen myndighetsvis	414

ANVÄNDA FÖRKORTNINGAR

BJK	Biträdande justitiekanslern
BJO	Biträdande justitieombudsman
BRC	Befolkningsregistercentralen
CPT	Europarådets kommitté för förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (CPT)
CRPD	FN:s konvention och fakultativa protokoll om rättigheter för personer med funktionsnedsättning
ECSR	Europeiska kommittén för sociala rättigheter
EIT	Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna
ENNHRI	Europeiska nätverk av nationella människorättsinstitutioner
ENO	Europeiska ombudsmannanätverket
EPPO	En europeisk åklagarmyndighet
Essote	Samkommunen för social- och hälsovårdstjänster i Södra Savolax
ESRA	Regioncentrum för Södra Finlands brottspåföljdsregion
Europadomstolen	Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna
Fiva	Finansinspektionen
FM	Finansministeriet
FN	Förenta Nationerna
Fpa	Folkpensionsanstalten
FRA	Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter
GANHRI	FN:s internationella koordinationskommitté för nationella människorättsinstitutioner
GDPR	Den allmänna dataskyddsförordningen
GrL	Grundlagen
HD	Högsta domstolen
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
HRT	Helsingforsregionens trafik
HUCS	Helsingfors universitetscentralsjukhus
HUS	Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt
IM	Inrikesministeriet
IOI	Internationella ombudsmannainstitutet
JK	Justitiekansler
JM	Justitieministeriet
JO	Justitieombudsman
JSM	Jord och skogsbruksministeriet
LMV	Lantmäteriverket
LUKE	Naturresursinstitutet
MDB	Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata
NPM	Nationellt besöksorgan mot tortyr
NTM-centralen	Närings-, trafik- och miljöcentralen
OMML	Justitieministeriets betänkanden och utlåtanden
OPCAT	FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning
OFC	Olycksfallsförsäkringscentralen
Posti	Posti Group Abp
RB	Rättegångsbalken
RFV	Regionförvaltningsverket
Rise	Brottspåföljdsmyndigheten
Rise/keha	Brottspåföljdsmyndighetens centralförvaltningsenhet

RP	Regeringsproposition
SHM	Social- och hälsovårdsministeriet
SPT	FN:s underkommitté mot tortyr
SRV	Statens revisionsverk
STEA	Social- och hälsoorganisationernas understödscentral
TAYS	Tammerfors universitetssjukhus
TE-byrå	Arbets- och näringsbyrå
THL	Institutet för hälsa och välfärd
UBS	Utbildningsstyrelsen
UKM	Undervisnings- och kulturministeriet
UM	Utrikesministeriet
UNHCR	FN:s flyktingorganisation
VAASI	Verksamheten inom det nationella nätverket för experter på äldre rätt
Valtori	Centralen för Statens informations- och kommunikationsteknik
Valvira	Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården
VAMYT	Riksdagens samarbetsgrupp för funktionshinderärenden
VANE	Delegation för rättigheter för personer med funktionsnedsättning
VIOK	Människorättskommittén för personer med funktionsnedsättning
VR	Statens järnvägar
VTH	Enheten för hälso- och sjukvård för fångar
WHO	Världshälsoorganisationen

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

FOTON

Bilderna i början av avsnitten visar delar av skulptören Jukka Lehtinens skulptur av stål "Smultronstället" (2007), som finns framför Lilla parlamentet, bilder JO-kansliets fotoarkiv (s. 19, 37, 56, 167, 204, 377)

Mikko Mäntyniemi s. 20, 28, 33

Riksdagens fotoarkiv s. 50

JO-kansliets fotoarkiv s. 54, 104, 106, 110, 112, 205, 226, 278, 290, 299, 351, 366

Adobe Stock s. 168

Tullen s. 233

Susanna Wähä s. 356

Europeiska unionen s. 369

1 JUSTITIEOMBUDSMÄNNEN

HAR ORDET



PETRI JÄÄSKELÄINEN

Fördelningen av justitieombudsmannens och justitiekanslerns uppgifter förnyas



Under berättelseåret 2021 överlämnades till riksdagen regeringens proposition med förslag till lag om fördelningen av uppgifter mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman. Riksdagen godkände lagförslaget den 19 april 2022 ändrat på det sätt som grundlagsutskottet föreslog.

Lagreformen är historisk. De tidigare lagarna om fördelningen av justitieombudsmannens och justitiekanslerns uppgifter var i kraft i nästan 90 år och hade i huvudsak samma centrala innehåll. Den nya lagen om fördelningen av uppgifter är en av de viktigaste reformerna som har gjorts under justitieombudsmannainstitutionens 100-åriga existens.

BAKGRUNDEN TILL FÖRDELNINGEN AV UPPGIFTER

Redan på 1920-talet när justitieombudsmannens uppgift grundades diskuterades fördelningen av justitiekanslerns och justitieombudsmannens uppgifter. Orsaken till detta var i synnerhet att justitieombudsmannen endast hade få ärenden att behandla, samtidigt som justitiekanslerns arbete redan då var föråldrat och arbetsbördan var stor.

År 1931 föreslog justitiekanslern att arbetsfördelningen ska regleras så att de så kallade fångklagomålen hänvisas till justitieombudsmannen för behandling. Den dåvarande justitieombudsmannen motsatte sig å sin sida förslaget, eftersom han inte ansåg att "propositionen om att försöka utveckla riksdagens justitieombudsmans uppgifter så att justitieombudsmannens huvudsakliga uppgift skulle vara att ta hand om att lösa klagomål av tämligen sekundär betydelse av personer som hålls i förvar i fängelseanstalter är rätt".

Därefter föreslog justitiekanslern att justitieombudsmannens uppdrag skulle läggas ned och detta föreslogs i regeringens proposition 1932. Grundlagsutskottet godkände dock inte förslaget och riksdagen förkastade regeringens proposition. Först därefter var tiden mogen för arbetsfördelningslagen 1933, där ärenden som gällde fångar och andra frihetsberövade personer samt krigsdomstolar, försvarsväsendet och försvarsministeriet i första hand hänvisades till justitieombudsmannen för behandling. Lagen stiftades i grundlagsordning, eftersom den ansågs innebära ett undantag från regeringsformen genom att genom en vanlig lag berättiga till att verkställa arbetsfördelningen mellan justitiekanslern och justitieombudsmannen (RP 118/1932 rd).

Grundlagsutskottet fäste 1985 och 1987 uppmärksamhet vid fördelningen av uppgifter mellan justitieombudsmannen och justitiekanslern och förutsatte att överlappning av uppgifter måste utredas grundligt och vid behov vidtas lagstiftningsåtgärder för att klargöra situationen och samtidigt utveckla justitieombudsmannens ställning som medborgarnas rättsskyddsinstitution (GrUB 1/1985 rd och 6/1987 rd).

Den nya lagen om fördelning av uppgifter, som stiftades 1990, gav justitieombudsmannen och justitiekanslern inbördes överföringsrätt, då överföringen kunde bedömas påskynda behandlingen av ärendet eller då det av andra särskilda skäl var motiverat. Den egentliga fördelningen av uppgifter utvecklades dock inte väsentligt då.

Lagen i fråga godkändes trots undantagslagens karaktär i vanlig lagstiftningsordning, eftersom den inte utvidgade det ursprungliga undantaget från regeringsformen. I sak stred den dock på motsvarande sätt mot bestämmelserna i den dåvarande regeringsformen som den tidigare undantagslagen (GrUB 9/1990 rd).

Enligt 110 § 2 mom. i den nya grundlagen kan bestämmelser om fördelningen av uppgifter mellan justitiekanslern och justitieombudsmannen utfärdas genom lag, dock så att ingenderas behörighet i fråga om laglighetskontrollen får begränsas. Denna bestämmelse utgör den konstitutionella grunden för den lagstiftning om fördelningen av justitiekanslerns och justitieombudsmannens uppgifter som har blivit bestående och undanröjer den ovan beskrivna konflikten mellan denna lagstiftning och grundlagen.

Enligt lagen om fördelning av uppgifter från 1990 hade justitiekanslern befriats från skyldigheten att övervaka att lagen följs i ärenden som hör till justitieombudsmans befogenhet och som gäller:

- 1) försvarsministeriet (med undantag av laglighetsövervakningen av statsrådets och dess medlemmars ämbetsåtgärder), försvarsmakten, gränsbevakningsväsendet, den militära krishanteringspersonalen, Försvarsutbildningsföreningen samt militära rättegångar,
- 2) gripande, anhållande, häktning och reseförbud enligt tvångsmedelslagen samt tagande i förvar eller annat frihetsberövande,
- 3) fängelser och andra sådana inrättningar i vilka någon har intagits mot sin vilja.

Justitiekanslern var också befriad från att behandla ärenden som anhängiggjorts av personer vars frihet hade begränsats genom häktning, anhållande eller på något annat sätt. Ett klagomål som anförts av en person som berövats sin frihet behandlades med stöd av denna bestämmelse av justitieombudsmannen oberoende av om klagomålet gällde frihetsberövandet eller något annat.

I alla ovan avsedda fall som omfattas av fördelningen av uppgifter skall justitiekanslern enligt lag överföra ärendet till justitieombudsmannen för behandling, "om han inte av särskilda skäl finner det ändamålsenligt att själv avgöra saken".

Justitieombudsmannen och justitiekanslern har årligen överfört sammanlagt under 100 ärenden till varandra, varav största delen är ärenden som justitiekanslern överfört till justitieombudsmannen. Det ringa antalet ärenden som ska överföras har bland annat berott på att fångar vars klagomål var den enda stora ärendegruppen i lagen om arbetsfördelning i allmänhet har vetat att deras klagomål ska behandlas av justitieombudsmannen.

INLEDANDE OCH BEREDNING AV REFORMEN

I mitt anförande i justitieombudsmannens berättelse för 2014 granskade jag utvecklingen och nuläget för justitieombudsmannainstitutionen, som då hade fyllt 95 år. Som ett framtida utvecklingsbehov lyfte jag fram utvecklingen av arbetsfördelningen mellan justitieombudsmannen och justitiekanslern så att uppgifterna överlappar varandra så lite som möjligt. Jag ansåg att ett överlappande system för de två högsta laglighetsövervakarna inte var det effektivaste eller mest ändamålsenliga med avseende på medborgarna eller samhället.

I sitt betänkande med anledning av berättelsen hänvisade grundlagsutskottet (GrUB 7/2015 rd) till sitt utlåtande om statsrådets redogörelse om de mänskliga rättigheterna (GrUU 52/2014 rd). I utlåtandet ansåg utskottet att det var viktigt att samarbetet och arbetsfördelningen mellan de aktörer som deltar i övervakningen och främjandet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna utvecklas och att överlappningen mellan arbetena minskas så att olika sektors sakkunskap kan utnyttjas så ändamålsenligt som möjligt.

I sitt betänkande upprepade utskottet sina synpunkter i nämnda utlåtande och ansåg det vara viktigt att möjligheterna att utveckla justitieombudsmannens och justitiekanslerns arbetsfördelning och samarbete utreds. I sitt betänkande (GrUB 2/2016) med anledning av justitieombudsmannens berättelse för 2015 upprepade utskottet sina åsikter med eftertryck.

När utredningsarbetet inte ännu då hade inletts granskade jag i mitt anförande i justitieombudsmannens berättelse för 2016 mer specifikt än tidigare orsakerna till att arbetsfördelningen behövdes utvecklas. Jag fäste uppmärksamhet vid (1) slöseri med arbetstid och tid, särskilt på grund av att man i nästan alla nya klagomål måste utreda om samma ärende eventuellt är anhängigt eller om ett beslut redan har fattats i samma ärende i det andra ämbetsverket, för att undvika att justitieombudsmannen och justitiekanslern utreder samma ärende. Jag hänvisade (2) till klagandenas och allmänhetens ovisshet om till vilkendera laglighetsövervakare ett visst ärende lämpligast hör och vilkendera slutligen utreder ärendet. Jag tog upp (3) problem med enhetligheten av avgörandeprocessen. När justitieombudsmannen och justitiekanslern behandlar likadana ärenden med samma behörighet bör även slutresultatet och åtgärderna för ärendena vara likadana oberoende av vem som behandlat ärendet. Differentieringen och specialiseringen i justitieombudsmannens och justitiekanslerns uppgifter ökade risken för innehållsmässigt olika avgöranden i likadana ärenden. Jag hänvisade också (4) till problemen med konsekvens i avgörandeprocessen, med vilka jag menade att man i juridiska tolkningsfrågor som lösts med samma behörighet borde komma till samma slutresultat. Det kan dock vara svårt och osäkert att utreda en annan laglighetsövervakares tidigare tolkningsställningstaganden från en annan myndighet. Detta är förknippat med både slöseri med tid och risk för olika ställningstaganden i laglighetsövervakning.

I sitt betänkande om nämnda berättelse (GrUB 2/2017 rd) upprepade grundlagsutskottet med eftertryck sina tidigare synpunkter på utvecklingen av arbetsfördelningen och påpekade att man redan flera gånger tagit ställning och påskyndade utredningen. Utskottet konstaterade att även om laglighetsövervakningen inom olika delområden har långa traditioner som ska respekteras, ska även laglighetsövervakningen leva i tiden och utvecklingen av den ska övervägas utan fördomar. Utskottet upprepade sitt ställningstagande i sina betänkanden om justitieombudsmannens och justitiekanslerns följande berättelser fram till 2019.

Justitieministeriet tillsatte den 25 september 2018 en arbetsgrupp för att bereda fördelningen av uppgifter mellan justitieombudsmannen och justitiekanslern.¹⁾ Dess utvecklingsmöjligheter skulle bedömas i ramvillkoren i grundlagen, det vill säga utan att någondera partens behörighet i fråga om laglighetsövervakning inskränktes.

I arbetsgruppens betänkande som publicerades den 5 juni 2019 föreslogs att fördelningen av uppgifter ska ses över så att den bättre motsvarar laglighetsövervakarnas särskilda uppgifter enligt grundlagen och annan lagstiftning samt deras faktiska specialområden och de specialområden som följer av internationella avtal.

Den fortsatta beredningen av ärendet genomfördes som tjänstearbete vid justitieministeriet i samarbete med de högsta laglighetsövervakarna. Justitieministeriet ordnade två remissrundor (20.6.–17.9.2019 och 16.11.–23.12.2020). Med anledning av remissvaren avstod man i lagförslaget från förslagen i arbetsgruppens betänkande om att koncentrera övervakningen av domstolarna, domstolsverket, åklagarväsendet och åklagarna samt laglighetsövervakningsärenden som gäller Ålands självstyrelse till justitiekanslern. I den fortsatta beredningen ändrades dessutom arbetsgruppens förslag till bestämmelse om att vissa frågor som gäller den grundläggande miljörätten ska koncentreras till justitiekanslern.

1) Ordförande för arbetsgruppen var Ilkka Rautio, som tidigare arbetat som högsta domstolens justitieråd och som biträdande justitieombudsman, och som medlemmar båda de högsta laglighetsövervakarna samt överdirektören, sedermera utskottsrådet Sami Manninen. Professor Tuomas Ojanen var permanent sakkunnig i arbetsgruppen.

REGERINGENS PROPOSITION OCH BEHANDLING AV DEN I RIKSDAGEN

Regeringens proposition (RP 179/2021 rd) lämnades slutligen till riksdagen den 21 oktober 2021. I lagförslaget var det alltså fråga om en ny lag om fördelningen av justitieombudsmannens och justitiekanslerns uppgifter som avses i 110 § 2 mom. i grundlagen och som ska stiftas genom en vanlig lag. I propositionen föreslogs att till justitiekanslern ska koncentreras de ärenden som gäller (2 §):

- 1) statsrådet och en medlem av statsrådet samt republikens president,
- 2) de rättsliga förutsättningarna för tryggheten av en sund miljö och biologisk mångfald och beaktandet av en hållbar utveckling i samband med dem samt möjligheterna att påverka beslutsfattandet i fråga om dessa förutsättningar,
- 3) utveckling av förvaltningens automatiska system och de allmänna grunderna för deras underhåll,
- 4) organisering av åtgärderna mot korruption,
- 5) offentlig upphandling, konkurrens och ärenden som gäller statligt stöd.

Till justitieombudsmannen föreslogs att koncentrera de ärenden som gäller (3 §):

- 1) Försvarsmakten, Gränsbevakningsväsendet, sådan krishanteringspersonal som avses i lagen om militär krishantering, Försvarsutbildningsföreningen som avses i 3 kap. i lagen om frivilligt försvar samt militära rättegångar,
- 2) polisundersökning, befogenheter som föreskrivits för polis- eller tullmyndigheter, straffprocessuella tvångsmedel och förundersökning, dock inte utebliven förundersökning eller avbrytande och begränsning av förundersökning,
- 3) hemligt inhämtande av information, hemliga tvångsmedel, civil underrättelseinhämtning, militär underrättelseinhämtning och laglighetskontroll av underrättelseverksamheten,
- 4) fängelser och andra sådana anstalter i vilka någon har intagits mot sin vilja samt andra åtgärder som begränsar personens självbestämmanderätt,
- 5) uppgifter som hör till de nationella förebyggande mekanismer som avses i artikel 3 i det fakultativa protokollet till konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning,
- 6) uppgifterna för den nationella oberoende tillsynsstruktur som avses i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och dess fakultativa protokoll,
- 7) tillgodoseendet av rättigheterna för barn, äldre och personer med funktionsnedsättning samt asylsökande,
- 8) tillgodoseendet av individens rättigheter inom social- och hälsovården samt socialförsäkringen,
- 9) allmän intressebevakning,
- 10) tillgodoseendet av de rättigheter som tillförsäkras samerna som urfolk,
- 11) tillgodoseendet av romernas och andra gruppers rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur.

Enligt lagförslaget kan justitiekanslern och justitieombudsmannen 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 (4 § 3 mom.).

Grundlagsutskottet gav sitt betänkande om regeringens proposition den 5 april 2022 (GrUB 3/2022 rd). Grundlagsutskottet ansåg att den föreslagna regleringen är nödvändig och ändamålsenlig och föreslog att den godkänns med den ändringen att 1 och 2 punkten, det vill säga punkterna om statsrådet och republikens president samt den grundläggande rätten till miljö, stryks ur 2 § i lagen.

I fråga om 2 § 1 punkten i lagförslaget konstaterade grundlagsutskottet att regleringen i grundlagen ger justitieombudsmannen parallell behörighet att övervaka lagenligheten i statsrådets och republikens presidents ämbetsåtgärder. De särskilda bestämmelserna om justitiekanslerns övervakningsbehörighet och -uppgifter i 108, 111 och 112 § i grundlagen ändrar enligt grundlagsutskottets uppfattning inte utgångspunkten att även justitieombudsmannens övervakning har en viktig betydelse för laglighetsövervakningen som helhet.

Betydelseöst i ärendet är inte heller justitiekanslerns uppgift i statsrådet å ena sidan som övervakare av lagenligheten i statsrådets och republikens presidents ämbetsåtgärder (108 § 1 mom. i grundlagen) och å andra sidan som juridisk rådgivare (108 § 2 mom. i grundlagen). Grundlagsutskottet ansåg det som helhet inte vara ändamålsenligt att föreskriva om fördelningen av uppgifter mellan de högsta laglighetsövervakarna på det sätt som föreslagits.

För det andra konstaterade grundlagsutskottet att laglighetsövervakarnas fördelning av uppgifter ska vara tillräckligt tydlig och entydig. Grundlagsutskottet ansåg att fördelningen av uppgifter gällande den grundläggande rättigheten till miljö i 2 § 2 punkten blev mycket oklar i ljuset av bestämmelsen och motiveringarna. Därför föreslog utskottet att punkten stryks ur lagförslaget.

I slutet av sitt betänkande konstaterade grundlagsutskottet att systemet med två högsta laglighetsövervakare som behandlar klagomål och som i stor utsträckning har parallell behörighet är internationellt sett sällsynt. Grundlagsutskottet ansåg det vara motiverat att utreda behovet av en totalreform av den högsta laglighetsövervakningen. En sådan utredning bör också omfatta bestämmelser i grundlagen. Utredningen bör bland annat omfatta frågor om justitiekanslerns dubbla uppgifter som juridisk rådgivare till och laglighetsövervakare av republikens president och statsrådet, om laglighetsövervakning av domstolarnas verksamhet med tanke på domstolsväsendets oberoende samt om innehållet i och garantierna för de högsta laglighetsövervakarnas oberoende.²⁾

BEDÖMNING

Enligt regeringens proposition har man vid beredningen beaktat båda ämbetsverkens specialiseringsområden och den särskilda sakkunskap de har skaffat sig. I huvuddrag är det fråga om att till justitieombudsmannen i större utsträckning än tidigare ska styras de ärenden som gäller övervakning att de grundläggande och mänskliga rättigheterna tillgodoses på individuell nivå, i synnerhet i fråga om utsatta personer, medan tyngdpunkten i den övervakning som justitiekanslern bedriver tydligare ska gälla granskning av frågor kring tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna på strukturell nivå och systemnivå när den offentliga förvaltningen utvecklas. Förslaget avspeglar de specialiseringsområden som bildats i de högsta laglighetsövervakarnas praxis och prioriteringarna inom laglighetsövervakningen.

Ur justitieombudsmannens synvinkel är reformen en naturlig fortsättning på den långvariga utvecklingen, där justitieombudsmannens verksamhet har fokuserat på att övervaka rättigheterna för och bemötandet av alla människor på anstalterna och alla människor i sårbar ställning. Denna utveckling kan anses ha börjat med lagen om fördelningen av uppgifter 1933, genom vilken fångärenden i första hand anvisades justitieombudsmannen för behandling. Fångarna är inte bara förbrytare, utan även personer som befinner sig på en inrättning och är i en sårbar ställning. Den här utvecklingen har kulminerat i specialuppdrag med anknytning till FN-konventioner. Sedan 2014 har justitieombudsmannen haft i specialuppdrag, utgående från en FN-konvention, att övervaka alla sådana platser där personer kan hållas frihetsberövade. Det gäller inte bara fångar, utan även till exempel barn, äldre personer, personer med funktionsnedsättning och psykiatriska patienter.

²⁾ Om dessa frågor har jag behandlat justitieombudsmannens laglighetsövervakning av domstolarna i min artikel "Övervakningen av domstolarna: dess grunder, begränsningar och innehåll" i festskriften Riksdagens justitieombudsman 90 år.

Ett annat uppdrag som hänför sig till en FN-konvention är att justitieombudsmannen sedan 2016 har bevakat och främjat alla rättigheter för personer med funktionsnedsättning i samarbete med Människorättscentret. Också det faktum att Människorättscentret inrättades uttryckligen i samband med justitieombudsmannens kansli beskriver den här utvecklingen.³⁾

Å andra sidan har justitieombudsmannens verksamhet också fokuserat på övervakning av säkerhetsmyndigheternas verksamhet. Redan i den tidigare lagen om fördelningen av uppgifter hade i första hand ärenden som gällde försvarsmakten och Gränsbevakningsväsendet hänförts till justitieombudsmannen. Dessutom har övervakningen av ärenden som gäller hemligt inhämtande av information och underrättelseinhämtning koncentrerats till justitieombudsmannen, som enligt lagen årligen ska ges en berättelse om användningen av metoder för hemligt inhämtande av information och underrättelseinhämtningsmetoder. I den nya lagen om fördelningen av uppgifter har justitieombudsmannen utöver de tidigare grupperna även anvisats ärendegrupper som gäller bland annat polis-, tull- och underrättelsemyndigheterna.

För justitiekanslerns del motsvarar lagen om fördelningen av uppgifter i sin slutliga form inte till alla delar tanken att lagen skulle ge uttryck för de högsta laglighetsövervakarnas specialiseringsområden. Det viktigaste är att 2 § 1 punkten i lagförslaget om övervakning av lagligheten av statsrådets och republikens presidents ämbetsåtgärder, som enligt grundlagen är justitiekanslerns särskilda uppgift, slopades i riksdagsbehandlingen.

Enligt 108 § i grundlagen skall justitiekanslern övervaka lagligheten av statsrådets och republikens presidents ämbetsåtgärder. I fråga om justitieombudsmannen nämns denna uppgift inte separat i grundlagen, även om justitieombudsmannen har behörighet för uppgiften. Enligt samma paragraf skall justitiekanslern på begäran ge presidenten, statsrådet och ministerierna upplysningar och utlåtanden i juridiska frågor. Motsvarande uppgift har inte föreskrivits för justitieombudsmannen.

Enligt 111 § i grundlagen "skall" justitiekanslern vara närvarande vid statsrådets sammanträden och vid föredragning för republikens president i statsrådet. Justitieombudsmannen har enligt samma paragraf "rätt" att närvara vid dessa sammanträden och föredragningar.⁴⁾

På motsvarande sätt "skall" justitiekanslern enligt 112 § i grundlagen framställa en motiverad anmärkning, om justitiekanslern finner att lagligheten av ett beslut eller en åtgärd av statsrådet eller en minister eller republikens president ger anledning till det. Om den lämnas obeaktad, "skall" justitiekanslern låta anteckna sin ståndpunkt i statsrådets protokoll och vid behov vidta andra åtgärder. Enligt samma paragraf har justitieombudsmannen motsvarande "rätt" att framställa anmärkning och vidta andra åtgärder.

Av de sakkunniga som grundlagsutskottet hört föreslog professor Veli-Pekka Viljanen att 2 § 1 punkten i lagförslaget stryks.⁵⁾ Utöver de ovan nämnda punkterna i grundlagen hänvisade han till 113 och 115 § i grundlagen, enligt vilka både justitiekanslern och justitieombudsmannen kan anhängiggöra ett ärende som gäller ministerns eller republikens presidents straffrättsliga ansvar. Enligt Viljanen det faktum, att justitiekanslerns uppgift att övervaka att statsrådets, dess medlemmars och republikens presidents ämbetsutövning är lagenlig har betonats i grundlagen, innebär inte att denna dimension av laglighetsövervakningen inte har någon betydelse i justitieombudsmannens arbete. Tvärtom är det också viktigt att justitieombudsmannens övervakning riktas mot statsrådet och dess medlemmar. Förslaget kan avsevärt ändra statsrådets laglighetsövervakning jämfört med hur den är avsedd i grundlagen.

3) Jag har framfört denna utveckling i mitt anförande "Riksdagens justitieombudsman 100 år" i justitieombudsmannens berättelse för 2019.

4) Justitieombudsmannen har veterligen utnyttjat denna rätt två gånger under institutionens 100-åriga historia.

5) Professor Viljanens utlåtande till grundlagsutskottet den 18 november 2021.

Enligt Viljanen skulle det i praktiken inte vara problemfritt att koncentrera laglighetsövervakningen av utövandet av all regeringsmakt (3 § 2 mom. i grundlagen) till justitiekanslern. Justitiekanslern arbetar i nära samarbete med statsrådet och deltar på olika sätt i laglighetsövervakningen av statsrådets verksamhet under beredningen och beslutsfattandet i ärenden. Med tanke på detta är det inte problemfritt om laglighetsbedömningen av beslut i efterhand, till exempel med anledning av klagomål, i praktiken enbart utföras av samma laglighetsövervakare, som borde ha ingripit i eventuella lagstridigheter i besluten redan i berednings- eller beslutsfasen. I synnerhet justitiekanslerns dubbla roll i statsrådet och i presidentens beslutsfattande ska beaktas. Om statsrådets, en ministers eller presidentens beslut grundar sig på ett utlåtande som justitiekanslern har gett i enlighet med 108 § i grundlagen, kan en trovärdig laglighetsövervakning av beslutet inte enbart hänskjutas till justitiekanslern. Viljanen anser att riksdagens justitieombudsman i många fall är en mer trovärdig utövare av laglighetsövervakning än justitiekanslern.

Det är sant att laglighetsövervakningen av statsrådets och presidentens ämbetsåtgärder i efterhand skulle lämpa sig mer trovärdigt för justitieombudsmannen, i synnerhet i den situation som Viljanen beskriver ovan. Detta är dock förknippat med problemet att på grund av justitieombudsmannens och justitiekanslerns likställdhet har det vedertaget ansetts, liksom konstaterats i förarbetena till grundlagen, att justitieombudsmannens och justitiekanslerns uppgifter inte är att undersöka varandras förfaranden (RP 1/1998 rd s. 166). Om justitieombudsmannen prövar lagligheten av ett förfarande eller beslut av statsrådet som justitiekanslern uttryckligen har godkänt eller som grundar sig på justitiekanslerns utlåtande, ska justitieombudsmannen i själva verket också undersöka lagligheten av justitiekanslerns förfarande, vilket i sin tur inte hör till justitieombudsmannens behörighet.

Justitieombudsmannen har också fått sådana klagomål där man begärt att både statsrådets och justitiekanslerns förfarande i ett visst ärende ska undersökas. Av ovan nämnda skäl har denna typ av klagomål överförts till justitiekanslern för behandling. Ur den klagandes synvinkel och med tanke på laglighetsövervakningens trovärdighet är detta av förståeliga skäl problematiskt. Å andra sidan vore det också problematiskt att justitieombudsmannen skenbart begränsar sin utredning till statsrådets förfarande, om det i själva verket också vore fråga om justitiekanslerns förfarande.⁶⁾ Det kan vara nödvändigt att föra en konstitutionell debatt om dessa situationer.

Dessa problem är kopplade till justitiekanslerns dubbel- eller trippelroll som statsrådets och republikens presidents juridiska givare av utlåtanden, som föregripande laglighetsövervakare i deras ämbetsåtgärder och som laglighetsövervakare av samma ämbetsåtgärder i efterhand. Det är i praktiken svårt att undvika spänningar och konfliktsituationer mellan dessa olika roller, även om justitiekanslersämbetet enligt min uppfattning har strävat efter det. Detta "gjutfel" med anknytning till justitiekanslerns olika roller har redan varit i regeringsformen och har också uttryckligen skrivits in i den nuvarande grundlagen.

Grundlagsutskottets förslag om att slopa 2 § 1 punkten i lagen om fördelningen av uppgifter verkar för sin del kopplas ihop med problem som beror på justitiekanslerns olika roller. Utskottet hänvisade till dem i samband med sitt ställningstagande och även i sitt förslag till utredning av behovet av en totalreform av den högsta laglighetsövervakningen.⁷⁾ Dessa problem kunde ha framhävts om övervakningen av statsrådet och republikens president med tanke på fördelningen av uppgifter hade koncentrerats till justitiekanslern.

6) Eftersom justitieombudsmannen och justitiekanslern inte har behörighet att utreda lagligheten av varandras ämbetsåtgärder, kan de enligt min uppfattning inte heller inleda ett ärende som gäller den andras juridiska ansvar och som avses i 117 § i grundlagen.

7) Av de sakkunniga som grundlagsutskottet hört föreslog professor Kaarlo Tuori utredningen av behovet av en totalreform av den högsta laglighetsövervakningen, med hänvisning till justitiekanslerns många roller.

Även om denna punkt betraktades i beredningen av lagen och i regeringens proposition endast som en anteckning i lagen om justitiekanslerns specialuppgift som redan finns i grundlagen, har ärendet faktiskt en bredare konstitutionell betydelse. Det är fråga om fördelningen av statliga uppgifter och relationerna mellan de högsta statsorganen – om att även justitieombudsmannen på riksdagens vägnar övervakar lagligheten av statsrådets och republikens presidents ämbetsåtgärder.

SLUTORD

Den nya lagen om fördelningen av uppgifter stärker fortfarande justitieombudsmannens roll i synnerhet som övervakare av rättigheterna för och bemötandet av personer i sårbar ställning, samt även som övervakare av säkerhetsmyndigheternas verksamhet. Reformen minskar problemen till följd av att justitieombudsmannens och justitiekanslerns uppgifter överlappar varandra, förbättrar laglighetsövervakningens kvalitet och genomslagskraft samt stöder en enhetlig och konsekvent beslutspraxis.

I och med den nya lagen flyttas många stora ärendegrupper i första hand över till justitieombudsmannen för behandling. I regeringens proposition bedömdes att cirka 450 ärenden per år överförs till justitieombudsmannen från justitiekanslern. Detta förutsatte enligt regeringens proposition att tre nya föredragandetjänster inrättas vid justitieombudsmannens kansli, för vilket riksdagen har beviljat anslag i justitieombudsmannens kanslis budget för 2022.

Med de nämnda nya tjänsterna kompenseras de direkta konsekvenserna av den nya fördelningen av uppgifter bedömt utifrån antalet ärenden 2019 under beredningen av regeringens proposition. Efter detta – utan konsekvenserna av den nya lagen – har antalet klagomål som anlänt till justitieombudsmannen redan ökat med nästan 1 500 ärenden (till sammanlagt över 7 700 ärenden per år). Dessutom bör man beakta att den framtida ökningen i de ärendegrupper som anvisas justitieombudsmannen enligt den nya fördelningen av uppgifter främst kommer att riktas till justitieombudsmannen.

Ett lyckat genomförande av reformen förutsätter att man tryggar att justitieombudsmannen har tillräckliga resurser. Grundlagsutskottet har redan tidigare fäst uppmärksamhet vid den ökade arbetsmängden inom laglighetsövervakningen. I sitt betänkande om lagförslaget om fördelningen av uppgifter har utskottet upprepat att det anser det vara viktigt att det reserveras tillräckliga resurser för laglighetsövervakningen.

MAIJA SAKSLIN

Om effekten av justitieombudsmannens verksamhet



För att kunna utvärdera den verksamhet genom vilken laglighetskontroll utövas, styra resurserna rätt och välja prioriteringarna för laglighetskontrollen måste man utvärdera laglighetskontrollens påverkan. En ökning av denna har under de senaste åren varit en målsättning som styrt justitieombudsmannens verksamhet. Ämnet har diskuterats såväl inom kansliet som till exempel med riksdagsledamöterna i samband med riksdagsbehandlingen av justitieombudsmannens berättelse. Justitieombudsmannainstitutionens påverkan har en gång varit föremål för utredning i en undersökning som initierades av riksdagens justitieombudsman och publicerades år 2007. I undersökningen granskades tre aspekter, nämligen påverkan i fråga om lagregler, myndighetsverksamhet och synlighet i medierna. Jag har ingen information om att det skulle ha gjorts andra finska undersökningar om justitieombudsmannainstitutionens effektivitet. I internationella betraktelser beskrivs effekten av justitieombudsmannens verksamhet i termer av effektivitet, vilken mäts i andelen rekommendationer och framställningar från justitieombudsmannens som har godkänts och verkställt. Enligt justitieombudsmannens egna iakttagelser, vilka baserar sig på uppgifter från myndigheterna, har denna andel i Finland förblivit mycket hög, vilket torde ha sin grund i att tjänstemännen och andra som sköter offentliga uppdrag erkänner sig till en stark legalistisk tradition och högaktning av justitieombudsmannainstitutionen.

Justitieombudsmannens verksamhet indelas i fyra huvudsakliga verksamhetsformer, nämligen klagomål, inspektioner, ärenden som justitieombudsmannen tar till behandling på eget initiativ och utlåtanden. Målsättningen är att laglighetskontrollens effekt ska styra bedömningen av vilka klagomål som tas till prövning, vilka iakttagelser om lagenlighet och främjande av grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter som avgör om justitieombudsmannen på eget initiativ tar ett ärende till prövning, åt vilket håll inspektionsverksamheten riktas samt till vilka instanser den högsta laglighetsövervakaren ger utlåtanden. De åtgärder från justitieombudsmannens sida som ett klagomål, ett eget initiativ eller en inspektion kan föranleda är att justitieombudsmannen delger någon sin vägledande eller klandrande uppfattning eller ger en anmärkning för framtiden. Dessutom kan justitieombudsmannen göra framställningar; en framställning till den behöriga myndigheten om att ett fel ska rättas eller ett missförhållande avhjälpas, förslag på att lagstiftningen ska ändras, en framställning om att en kränkning av en grundläggande fri- och rättighet eller mänsklig rättighet ska gottgöras eller en framställning om att ett ärende ska lösas genom förlikning. Dessa åtgärder vidtar justitieombudsmannen i samband med att enskilda laglighetskontrollärenden avgörs av justitieombudsmannen.

I sin snävaste form sker utvärderingen i ett förflutet perspektiv och hänför sig till en redan inträffad rättskränkning eller ett annars lagstridigt eller felaktigt förfarande. Då konstaterar justitieombudsmannen att en rättighet har kränkts, men oftast kan det inträffade inte längre korrigeras.

Även i sådana fall kan verksamheten ändå sätta spår i framtiden. Justitieombudsmannens ställningstagande kan stärka den vars rättigheter har kränkts och styra den övervakades framtida verksamhet, så att det felaktiga förfarandet inte upprepas eller fortsätter. En granskning av laglighetskontrollens effekter förutsätter ändå att man går längre än till de enskilda fallen och ur ett vidare perspektiv skapar sig en bild av vilken inverkan justitieombudsmannens åtgärder och verksamhet kan ha.

I detta inlägg presenterar jag ett möjligt sätt att granska effekter av justitieombudsmannens verksamhet. Jag beskriver olika effekter av denna verksamhet, medveten om att de inte är sinsemellan kompatibla eller täckande, och namnger dem. Jag hoppas att en sådan indelning gör det lättare att få syn på strukturerna i utvärderingen av genomslagskraften i den högsta laglighetskontrollen, såväl den externa som den interna.

TOLKNINGSEFFEKT

I sina avgöranden tar justitieombudsmannen ofta ställning till den korrekta tolkningen av lagen. Tolkningseffekt är det frågan om när justitieombudsmannen i sitt avgörande utgår från förarbetena till lagen och från etablerade rättspraxis och redogör för sin uppfattning om hur lagstiftningen borde tolkas. Dessa ställningstaganden av justitieombudsmannen kan ha stor och vid bärighet genom att styra myndigheternas verksamhet särskilt på områden där lagen tillämpas av andra än personer med juridisk utbildning. Justitieombudsmannen har i uppdrag att övervaka att de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna tillgodoses. I detta uppdrag kan justitieombudsmannen dra upp viktiga riktlinjer för hur bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna ska tolkas samt främja en lagtolkning som bejaktar de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna och tillgodoser dessa rättigheter. Om sakfrågan ska avgöras av en domstol, hör det däremot inte till justitieombudsmannens mandat att ta ställning till tolkningen av lagen.

NORMATIV EFFEKT

I synnerhet lagstiftningen om sociala tjänster eller hälso- och sjukvårdstjänster ger ofta den som tillämpar lagen stor prövningsrätt. Ibland finns det överhuvudtaget ingen lagstiftning alls om saken eller är oklart vilka lagar som borde tillämpas. Dessutom kännetecknas särskilt social- och hälsorelaterade rättigheter av att det för dem inte finns rättsskyddsarrangemang som skulle trygga möjligheten att få ett domstolsavgörande om den riktiga tolkningen, när lagstiftningen på området lämnar stor plats för tolkning eller har luckor. I situationer där rättspraxis eller möjlighet att få ett domstolsavgörande saknas, har justitieombudsmannens ställningstaganden inom laglighetskontrollen stor verkan genom att förtydliga rättsläget och lagtolkningen. När myndigheter och andra som justitieombudsmannens övervakar låter justitieombudsmannens ställningstaganden styra sin verksamhet för att förvissa sig om att den är lagenlig, får ställningstagandena en juridisk tyngd som kan jämföras med en rättsnorm. Jag kallar denna verkan normativ. I sådana situationer gör justitieombudsmannen i allmänhet även en framställning om komplettering eller ändring av lagstiftningen, men en myndighets verksamhet kan ändå till och med en lång tid grunda sig på justitieombudsmannens vägledande ställningstaganden. Exempel på situationer där justitieombudsmannens ställningstaganden inom laglighetskontrollen har kommit att få en sådan långvarig normativ effekt är ställningstagandena om självbestämmanderätt och förutsättningarna för begränsa självbestämmanderätten inom socialvården samt hälso- och sjukvården.

FÖRFARANDE- OCH ORGANISATIONSÅVERKANDE EFFEKT

Justitieombudsmannens ställningstagande har ofta inverkan på myndigheternas tillvägagångssätt. Så har till exempel rätten till god förvaltning och att få sin sak behandlad behörigt och utan ogrundat dröjsmål i hög grad fått sitt innehåll genom justitieombudsmannens ställningstaganden inom laglighetskontrollen, redan innan den lagstiftning infördes som konkretiserade innehållet i grundlagsbestämmelserna om god förvaltning. Justitieombudsmannens ställningstaganden kan också påverka utformningen av myndighetsorganisationer. Justitieombudsmannens ställningstaganden har haft effekt bland annat genom ökat antal anställda, nya tillsynsenheter, bättre tillgång till tjänster, garanterande av avgiftsfri rådgivning samt i fråga om automatiskt beslutsfattande.

INFORMATIV EFFEKT

Informativ effekt kallar jag framför allt den inverkan som justitieombudsmannens ställningstaganden har, både på dem som övervakas och på den stora allmänheten. När justitieombudsmannens avgöranden offentliggörs, får allmänheten, myndigheterna och andra som övervakas uppgifter om rättsordningens innehåll och innehållet i individens rättigheter. Dessutom förmedlar justitieombudsmannens publicerade avgöranden information om övervakningen av rättigheterna, men också om hur individer genom klagomål kan delta i övervakningen av såväl sina egna som andras rättigheter. Även till exempel de samtal som förs under justitieombudsmannens inspektioner ökar kunskapen om individens rättigheter och myndigheternas skyldigheter samt om laglighetskontrollen. Ju lättare justitieombudsmannens avgöranden inom laglighetskontrollen finns att tillgå, ju tillgängligare de är och hur bättre de får synlighet, desto större informativ effekt har justitieombudsmannens verksamhet.

FÖREBYGGANDE EFFEKT

En av de viktigaste målsättningarna för laglighetskontrollen är att förebygga och förhindra att en verksamhet är lagstridig och skyldigheter försummas. När justitieombudsmannen har gett en anmärkning eller som sin uppfattning framfört att det finns anledning att klandra en myndighet för att myndigheten har förfarit på ett lagstridigt sätt eller har försummat sina skyldigheter, har beslutet ofta verkningar som är allmännare och inte inskränker sig till det enskilda fallet. I sitt avgörande kan justitieombudsmannen också föreslå att myndigheten ska utarbeta anvisningar och ordna utbildning för att säkerställa att verksamheten följer lagen och att nya rättskränkningar undviks. På samma sätt som avgörandenas informativa effekt har också deras förebyggande effekt större betydelse ju lättare de finns att tillgå och ju större synlighet laglighetsövervakarens ställningstaganden får. Eftersom laglighetskontrollen i första hand går ut på att förebygga missförhållanden, det vill säga är preventiv, har den repressiva verkan enligt min uppfattning inte betydelse för inriktningen av justitieombudsmannens verksamhet. Skulle det emellertid visa sig att det finns anledning att misstänka att den övervakade har gjort sig skyldig till ett brott, kan laglighetskontrollen få repressiv verkan.

EFFEKT NÄR DET GÄLLER LAGSTIFTNINGENS KVALITET

Under de senaste åren har justitieombudsmannen allt oftare gett utlåtanden över lagförslag i olika skeden av lagberedningen. Utlåtandena ges till ministerierna över utkast till propositioner och till riksdagens utskott över propositioner som regeringen gett till riksdagen. Detta är en viktig verksamhetsform och utlåtandena bedöms ha stor inverkan när det gäller lagstiftningens kvalitet, individens rättigheter och rättsskyddet.

Ändå gäller det att hela tiden överväga om det finns anledning för den högsta laglighetsövervakaren att överhuvudtaget ge ett utlåtande i en sak och vilka frågor som i så fall ska stå i fokus. Justitieombudsmannens konstitutionella uppgift förutsätter att lagförslagen granskas åtminstone med hänsyn till hur väl de tillgodoser de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna. Särskilt viktigt är det då att granska eventuella inskränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna, hur dessa rättigheter övervakas samt vilka rättsskyddsmedel som står till buds. Det finns också ett nära samband mellan denna granskning av de grundläggande fri- och rättigheterna och granskningen av konstitutionellt viktiga behörighetsarrangemang och förslag som berör utövningen av offentlig makt och skötseln av en offentlig förvaltningsuppgift. Den breda och djupa erfarenhet som laglighetskontrollen har gett är en god grund för upptäckter av interna motstridigheter i rättsordningen och till exempel för en granskning av att förslagna lagregler är exakta och tydligt avgränsade.

EFFEKT NÄR DET GÄLLER ALLMÄNNA RÄTTSLÄROR

Justitieombudsmannens verksamhet kan eventuellt påvisas ha verkan också på utformningen av rättsvetenskapen och de allmänna rättsläror inom olika rättsområden. Ett sådant samband med laglighetskontrollen kan observeras till exempel när det gäller ändringen av paradigmet om de allmänna fri- och rättigheterna och den ändrade uppfattningen om de sociala rättigheternas olika rättsverkningar.

Enligt det gamla paradigmet är aktivitet och ekonomiska resurser förutsättningar för att sociala, ekonomiska och kulturella grundläggande fri- och rättigheter ska kunna tillgodoses, rättigheterna kan ofta inte tillgodoses omedelbart, de kan inte bli vara föremål för yrkanden i domstol eller hos andra myndigheter och kan inte tillgodoses fullt ut. Att rättigheterna hade dessa egenskaper innebar enligt det gamla paradigmet att ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter inte skulle vara rättsligt förpliktande. I detta paradigmskifte har justitieombudsmannens praxis i laglighetskontrollen av att sociala rättigheter tillgodoses haft en central roll. Efter reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna började justitieombudsmannen utöva sitt uppdrag som övervakare av att de grundläggande fri- och rättigheterna blev tillgodosedda och tillämpade de nya bestämmelserna i grundlagen. Delvis genom denna praxis i laglighetskontrollen fick de sociala grundläggande rättigheterna relativt snabbt olika förpliktande rättsverkningar i det finska rättstänkandet, så som att fastställa subjektiva rättigheter, ett uppdrag för det allmänna eller tolkningseffekt. Delvis har denna effekt av justitieombudsmannens verksamhet även grundat sig på den omständigheten att många frågor i anslutning till de sociala rättigheterna har varit sådana att det inte har varit möjligt att få dem prövade inom ramen för det traditionella rättsskyddssystemet, som grundar sig på domstolsbehandling. Följaktligen har de sociala rättigheternas förpliktande verkan och olika rättsverkningar i stor utsträckning kommit att utformas i växelverkan mellan justitieombudsmannens ställningstaganden och rättsvetenskapen.

POLITISK EFFEKT

Enligt grundlagen ska justitieombudsmannen övervaka att domstolarna och andra myndigheter samt tjänstemännen, offentligt anställda arbetstagare och också andra, när de sköter offentliga uppdrag, följer lag och fullgör sina skyldigheter. Vid utövningen av sitt ämbete övervakar justitieombudsmannen att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses. En central del av uppdraget är att säkerställa att de som har anförtroddes offentliga uppgifter sköter dem på ett lagligt sätt. Justitieombudsmannens ställningstaganden är av rättslig art. Ändå har justitieombudsmannens verksamhet också politiska effekter. En politisk effekt kan uppstå både i anslutning till enskilda ställningstaganden av laglighetsövervakaren och i anslutning till behandlingen av justitieombudsmannens berättelse.

Starkast har en sådan effekt av ett enskilt ärende visat sig när ett ärende som har varit föremål för justitieombudsmannens laglighetskontroll har väckt politisk debatt i offentligheten och beredningen av lagstiftningsreformer har inletts redan innan justitieombudsmannen har tagit ställning eller kommit med en framställning i ärendet.

Justitieombudsmannen ger årligen till riksdagen en berättelse om sin verksamhet samt om rättskipningens tillstånd och om de brister i lagstiftningen som justitieombudsmannen har observerat. Behandlingen av berättelsen i riksdagen och dess utskott erbjuder en kunskapsbas för politiska val och politiskt beslutsfattande och ligger till grund för den politiska debatten. Behandlingen i riksdagens utskott och i plenum ger riksdagsledamöterna möjlighet att till och med mycket fritt debattera för dem viktiga samhällsfrågor.

EFFEKT PÅ RÄTTSSTATENS VERKSAMHET

Enligt den grundlagsfästa principen om rättsstaten ska all utövning av offentlig makt bygga på lag. I all offentlig verksamhet ska lag noggrant iakttas. Det är justitieombudsmannens uppgift att övervaka att man respekterar denna legalitets- och lagbundenhetsprincip och detta förbud mot godtycke, vilka utgör grunden för rättsstaten. Om justitieombudsmannen på ett framgångsrikt sätt övervakar förvaltningen och domstolarna, stärker detta förtroendet för utövningen av den offentliga makten. En misslyckad laglighetskontroll är ödesdiger, eftersom den kan undergräva förtroendet för rättsstaten. Övervakningen av att offentliga uppdrag utövas så att lagen iakttas och att all verksamhet bygger på lag innebär en garanti för att lagstiftarens vilja förverkligas, något som är ett villkor för en fungerande demokrati. Till justitieombudsmannens mandat hör inte att utvärdera riksdagens verksamhet som lagstiftare, utan även justitieombudsmannen egen verksamhet grundar sig på lagar stiftade av den demokratiskt valda lagstiftaren. För övervakningen av lagarnas grundlagsenlighet i en rättsstat är det dock viktigt att justitieombudsmannen kan göra framställningar om ändring eller komplettering av lagstiftningen när justitieombudsmannen har observerat brister med hänsyn till vad som föreskrivs i grundlagen eller till att de grundläggande fri- och rättigheterna ska tillgodoses. Genom att göra framställningar till ändring eller komplettering av lagstiftningen ser justitieombudsmannen samtidigt till att lagstiftaren kan utöva sin lagstiftningskompetens. Även om det inte är möjligt för justitieombudsmannen att i ett enskilt ärende ta ställning till lagens grundlagsenlighet, kan justitieombudsmannen ge klaganden, som har möjlighet att föra sin sak till att behandlas av domstol, vägledning om att klaganden kan yrka att domstolen tar ställning till om den tillämpliga lagen är grundlagsenlig.

Domstolarnas oberoende innebär att justitieombudsmannen enligt stabil laglighetskontrollpraxis inte fungerar som ett alternativ till domstolsförfarandet, som en extra besvärinstans eller annars ingriper i domstolarnas verksamhet. Således prövar justitieombudsmannen vanligtvis inte ärenden i vilka ett ordinarie besvär förfarande står till buds och tar inte ställning till innehåll i domstolsbeslut. En effekt av central betydelse för rättsstaten har dock varit att justitieombudsmannen har övervakat de centrala elementen i rättsstaten, en rättvis rättegång, ett oberoende domstolsväsende samt förutsättningarna för tillgång till rättsskydd.

TILL SLUT

Justitieombudsmannen har som uppgift att se till att särskilt utsatta personers rättigheter tillgodoses. Att jag här har fokuserat på olika former av effekter av justitieombudsmannens verksamhet innebär inte att den uppgiften skulle komma i skymundan, snarare tvärtom. Ett ställningstagande som direkt påverkar individens ställning stärks också genom dessa andra sätt att utöva inflytande.

PASI PÖLÖNEN

En stark rättsstat behöver starka domstolar



GRUNDLAGEN OCH VEDERTAGEN PRAXIS TRYGGAR RÄTTSSTATEN

Finländarna har privilegiet att leva i en stark demokratisk rättsstat där de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna respekteras. Laglighetsprincipen är en central del av vår konstitutionella tradition. Vår grundlag bygger på demokrati och rättsstatsprincipen, och i grundlagen har man också infört mekanismer för att säkerställa att dessa principer efterlevs. En del av dessa mekanismer är institutioner som utför övervakning, såsom justitieombudsmannen och domstolarna. Skyldigheten att trygga tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna gäller hela den offentliga makten.

Den högsta laglighetsövervakningen har en aktiv roll i att trygga rättsstaten. Justitieombudsman Petri Jääskeläinen ger i sitt berättelseanförande från 2020 en bra beskrivning av detta.¹⁾ Justitieombudsmannen ska på eget initiativ övervaka att rättsstatens element fullföljs och ingripa i åtgärder som äventyrar fullföljandet. Domstolarnas motsvarande roll är endast passiv och ofta också begränsad till ramarna för parternas yrkanden och påståenden i respektive mål.

Utan sina tre centrala pelare – demokrati, rättskydd och mänskliga rättigheter – faller rättsstaten dock samman. Alla dessa element måste vara stabila och starka i sig själva. De konstitutionella rättsmedelsstrukturerna är väsentliga, men lika viktigt är det att dessa strukturer respekteras i praktiken.

Vid Rättsstatsseminariet i november 2021 konstaterade vår människorättsdomare Pauliine Koskelo på ett träffande sätt att det väsentliga är rörelse och engagemang samt viljans och verksamhetens riktning. Professor Tuomas Ojanen tog under samma seminarium upp om vår grundlag borde ha särskilda skyddslås för sådant som grundlagen inte får ändra i sig själv. I Finland har man tills vidare inte diskuterat en sådan självbegränsning av grundlagstiftarens kompetens.

Justitiekanslern har fäst uppmärksamhet vid att vår rättsskyddsstruktur delvis grundar sig på förtroende och etablerade konventioner.²⁾ I min uppgift har jag dock lyckligtvis inte stött på tecken på att det finns anledning till särskild oro för detta, men när det gäller framtiden kan ingen säga något med säkerhet.

¹⁾ Riksdagens justitieombudsmans berättelse om sin verksamhet 2020, s. 21–28

²⁾ Justitiekanslerns i statsrådet berättelse för år 2020, s. 116–118.

Om majoriteten i riksdagen och därigenom grundlagsutskottet samt statsrådet och republikens president – som har behörighet att både utnämna och avskeda justitiekanslern – hamnar i händerna på en politisk aktör som får en supermajoritet och som inte respekterar rättsstatsprinciperna, skulle detta också i Finland, särskilt genom grundlagsutskottets verksamhet, kunna leda till djupgående förändringar som når ända till grunderna för vår rättsstat. För att förebygga risker bör svagheter i våra rättsstatliga strukturer förstärkas nu när det råder goda vindar – naturligtvis i hopp om att det inte kommer att blåsa upp till storm.

DEN STARKA RÄTTSSTATENS MINDRE STARKA DOMSTOLAR

Oberoende domstolar är en kritiskt viktig och nödvändig del av den helhet som demokratin, rättsstatsprincipen samt de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillsammans bildar. I fråga om domstolsväsendet betonas oberoende och en heltäckande och effektiv tillgång till rättsskydd.

Garantier för domstolarnas oberoende har under de senaste åren väckt diskussion även i Finland – i ljuset av de av justitieombudsmannens ställningstaganden som snart kommer att nämnas, kan man säga äntligen. Debatten är mycket välkommen. Den har inspirerats av beklagliga exempel från Europa och det arbete som Sverige har inlett för att bättre trygga domstolarnas oberoende.

Såväl i Sverige som i Finland har man särskilt lyft fram en noggrannare reglering på grundlagsnivå av medlemsantalet och pensionsåldern i de högsta domstolarna. Också elementet i den så kallade Venedigkommissionens checklista för rättsstatsprincipen (2016)³⁾ om i vilken mån domstolarnas anslagsituation fritt kan fastställas av regeringen och lagstiftningsbehörigheten, eller om det till dessa delar finns vissa skyddsmekanismer, kan det vara skäl att även vi noggrant granskar.

Enligt de högsta laglighetsövervakarnas observationer och domstolsväsendets representanter är rättskipningen i Finland genuint oberoende. I en internationell jämförelse har Finland rankats som den tredje bästa rättsstaten i världen; våra svagheter hänför sig särskilt till straffrättsvärderna, kostnadsrisken i civila ärenden och domstolsresurserna⁴⁾. I EU:s rapport om rättsstatsprincipen ses Finland som en exemplarisk rättsstat och i rapporten konstateras också domstolarnas oberoende vara på en mycket hög nivå.

Våra utmaningar i dag är således mer förknippade med tillgång till rättsskydd än till rättvisans oberoende. I vilket fall som helst finns det utrymme för förbättringar och som jag redan konstaterade lönar det sig att försöka förebygga och skydda sig mot framtida risker.

Den oro som främst förknippas med tillgången till rättsskydd är risken att bli ansvarig för betydande rättegångskostnader. Vi har ingen övre gräns för rättegångskostnaderna i tvistemål. Detta i kombination med att den övre gränsen för ersättningsnivån i rättsskyddsförsäkringar kan vara mycket lägre än beloppet av rättegångskostnaderna redan i något större mål, höjer betydligt tröskeln för att söka rättvisa i domstolar. Konsumenttvistenämnden anlitas i allt högre grad i stället för tingsrätten i tvistemål. Under 2000-talet har antalet fall i konsumenttvistenämnden mer än fördubblats och handläggningstiderna blivit längre.⁵⁾ Med tanke på att det i lagen om konsumenttvistenämnden fastställts ett krav på en handläggningstid på högst 90 dagar är situationen ohållbar. De tidsdryga rättegångarna och kostnaderna för dem kan i en del ärenden vara orsaken till att antalet klagomål till justitieombudsmannen har ökat.

3) [https://venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-fin](https://venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-fin)

4) World Justice Project Rule of Law index 2021. I rapporten placerade sig Danmark på första plats, Norge på andra plats och Sverige på fjärde plats.

5) Justitieombudsman Jääskeläinen har sett på konsumenttvistenämndens behandlingstider bland annat i sitt avgörande av den 26 oktober 2017 EOK/4079/2017.

Justitieombudsmannen har redan länge varit bekymrad över den svaga regleringen av domstolsväsendet i grundlagen och över den reglering som över huvud taget behövs för att garantera oberoendet. Kommittén för översyn av grundlagen ansåg i sitt betänkande från 2010 att bestämmelserna om domstolsväsendet i grundlagen inte kräver någon översyn. Justitieombudsmannen var av annan åsikt och ansåg att det i synnerhet på grund av de rättsskydds- och normkontrolluppgifter som domstolarna har för att försvara rättsstaten vore motiverat med en mer detaljerad reglering på grundlagsnivå för att förstärka oberoendet.⁶⁾ Samtidigt föreslog justitieombudsmannen att man borde överväga att slopa det kriterium om uppenbarhet som ingår i 106 § i grundlagen. Det är viktigt att domstolarnas kontroll av grundlagsenligheten i konkreta enskilda fall mer flexibelt än i nuläget kan tillgodose grundlagens företräde i situationer där det vid tillämpningen av en lag uppstår en sådan konflikt mellan grundlagen och den aktuella lagen som inte tilldragit sig uppmärksamhet vid förhandsgranskningarna. Det vore motiverat att en djupare koppling av domstolarna till efterkontrollen av lagarnas grundlagsenlighet är en del av rättsstatens processer.⁷⁾

Nu ett drygt decennium senare kan man konstatera att de teman som justitieombudsmannen lyfte fram och som inte alls noterades i samband med översynen av grundlagen aktualiseras på ett helt nytt sätt och med helt ny betydelse.

BEHOVET AV SJÄLVVÄRDERING AV RÄTTSVÄSENDET I STATSMAKTEN

Under den senaste tiden har jag prövat domstolarnas oberoende, särskilt i saksammanhang i anslutning till statens fastighets- och lokalstrategier, som utgår från finansministeriet.⁸⁾ Ur laglighetsövervakarens synvinkel har det uppstått ett intryck av att man inte på alla nivåer inom statsförvaltningen har förstått att domstolarnas oberoende även omfattar att deras administrativa ställning är separat från den övriga statsförvaltningen. Domstolsväsendet är inte en del av statsförvaltningen. En av orsakerna till detta missförstånd kan vara ordalydelsen i 21 § i grundlagen, där förvaltningsmyndigheterna och domstolarna enligt min åsikt buntas ihop i samma mening på ett sätt som är problematiskt med tanke på domstolarnas oberoende.

Justitieombudsmannen har också mycket ofta fäst uppmärksamhet vid situationen för rättsväsendets resurser. Domstolarnas basfinansiering – liksom polisens, åklagarnas och brottspåföljdsmyndighetens – är direkt svag i Finland. Jämfört med Sverige satsar Finland en tredjedel mindre per invånare på domstolar, åklagare och rättshjälp. Situationen var sådan till exempel redan vid behandlingen av produktivitetsprogrammet för rättsvården 2013 (och visserligen också mycket tidigare), då man i den officiella utredningen helt riktigt konstaterade att rättsväsendets uppgifter är en av rättsstatens hörnstenar. Slutsatsen av detta var dock inte den bestående ökning av rättsväsendets resurser som justitieombudsmannen föreslog⁹⁾, utan tvärtom att rättsskyddet "måste produceras med mindre totalkostnader".

Som exempel kan också nämnas systemet för åtalsuppgörelse, som var en del av den dåvarande helheten. Man uppskattade att man med systemet skulle uppnå en besparing på 1–2 miljoner euro inom åklagarväsendet och domstolarna.¹⁰⁾

6) Justitieombudsman Jämskeläinens utlåtande av den 8 mars 2010 (Dnr 576/5/10).

7) Så även i Människorättscentrets färsk publikation 5/2021; Bestämmelsen om företräde i 106 § i grundlagen och kravet på uppenbar grundlagsstridighet – är tiden mogen för förändring?

8) Mitt utlåtande av den 16 mars 2021 (EOAK/1678/2021) om utkastet till statens fastighetsstrategi 2030 och mitt utlåtande av den 16 augusti 2021 (EOAK/4542/2021) om arbetsgruppens förslag till statens lokalstrategi.

9) Justitieombudsman Jämskeläinens utlåtande av den 19 juni 2013 (Dnr 1892/5/13) om reformprogrammet för rättsvården

10) OMML 16/2013 (Reformprogram för rättsvården för åren 2013–2025), s. 46

Justitieombudsmannens ståndpunkt att vårt straffrättssystem genom detta av rent ekonomiska skäl skulle vila på en ostadig grund som äventyrar rättsskyddet – skäl med därtill försvinnande liten verkan om man ser på hela statsbudgeten ¹¹⁾, – påverkade inte att denna i praktiken oåterkalleliga systemreform genomfördes.

Till domstolarnas oberoende hör också enskilda domares oberoende inom domstolsväsendet. Antalet domare som är anställda på viss tid är tämligen stort i Finland. Detta har negativ inverkan på domarnas oberoende, eftersom tidsbundenheten på olika sätt kan leda till att domaren blir beroende av den utnämmande instansen. Även här är resursbrist orsaken. Med tanke på domstolarnas oberoende måste man anse redan det vara alarmerande att man då och då blir tvungen att tillgripa en tilläggsbudget för att möjliggöra behandlingen av ett enskilt stort brottmål.

En mera principiell oberoendeproblematik ser vi i nämndemannasystemet, där man i praktiken väljer lokalpolitiker som rättsskipare i det kommunalpolitiska beslutsfattandet. Vårt nämndemannasystem har inte granskats konstitutionellt med tanke på domstolarnas oberoende eller fördelningen av statliga uppgifter enligt grundlagen (3.3 § i grundlagen). Justitieombudsmannen har ansett att systemet är problematiskt och framfört att i den mån systemet ska bevaras bör Domstolsverket involveras i utnämningen av nämndemän.

Inrättandet av ett oberoende Domstolsverk är glädjande och nödvändigt för rättsstaten. Den här utvecklingen visar att man i Finland lyssnat och lyssnar på dem som uttrycker oro över upprätthållandet av den. Bristen på en instans som är separat från ministeriet och som ansvarar för hela domstolsväsendets centralförvaltningsmyndighetsuppgifter var under en lång tid ett principiellt betydande problem med tanke på domstolarnas oberoende. Även detta kliv framåt hade redan från början sina brister, eftersom antalet anställda vid Domstolsverket låg långt under den nordiska referensnivån och det som ansågs nödvändigt i det tjänstemannaarbete som utredde inrättandet av verket.¹²⁾

De talrika ställningstagandena från justitieombudsmannen, representanter för domstolarna och riksdagens lagutskott om att domstolarnas basfinansiering är otillräcklig har inte realiserats ända till statens budgetförfaranden.

Justitieministeriet har nu under berättelseåret inlett utarbetandet av en redogörelse över rättsvården, som är den första i sitt slag. Jag anser att utarbetandet av redogörelsen är ett mycket motiverat instrument för självvärdering i rättsstaten. I detta sammanhang får lagstiftaren möjlighet att utöver resurserna även bedöma behovet av att se över den grundlagsenliga regleringen av domstolsväsendet.

¹¹⁾ Justitieombudsman Jääskeläinens utlåtande av den 19 juni 2013 (Dnr 1892/5/13) och det i den hänvisade utlåtande av den 18 juni 2012 (dnr 1797/5/12).

¹²⁾ OMML 23/2017 (inrättande av ett domstolsverk), s. 12 och 58.

2 JO-INSTITUTIONEN

ÅR 2021



2.1 Översikt över institutionen

År 2021 var Finlands justitieombudsmannainstitutions 102:a verksamhetsår. JO inledde sin verksamhet vid Finlands riksdag år 1920. Institutionen är den näst äldsta i sitt slag i hela världen. JO-institutionen härstammar från Sverige, där tjänsten som riksdagens justitieombudsman inrättades 1809. Efter Finland spred JO-institutionen sig till Danmark 1955 och till Norge 1962.

Internationella ombudsmannainstitutet (International Ombudsman Institute, IOI) har för närvarande fler än 200 medlemmar i omkring 100 olika länder. En del ombudsmän är regionala eller lokala, och i till exempel Tyskland och Italien finns det ingen parlamentarisk ombudsman. År 1995 inrättade Europeiska unionen en europeisk ombudsmannainstitution.

JO är landets högsta laglighetsövervakare och utses av riksdagen. JO övervakar att de som sköter offentliga uppdrag följer lagen, fullgör sina skyldigheter och respekterar de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. JO:s övervakningsbehörighet omfattar domstolar, myndigheter och tjänstemän samt övriga personer och sammanslutningar som sköter offentliga uppgifter. JO:s laglighetskontroll omfattar däremot inte sådana privata aktörer eller personer som inte har offentliga uppdrag. Justitieombudsmannen övervakar inte heller riksdagens lagstiftningsarbete, riksdagsledamöternas agerande eller statsrådets justitiekanslers tjänsteutövning.

JO har en oberoende ställning och står utanför den traditionella tredelningen av statsmakten – dvs. den lagstiftande makten, den verkställande makten och den dömande makten. Ett ytterligare syfte med verksamheten är att se till att varje förvaltningsområdes eget rättsskyddssystem och interna tillsynsmekanismer fungerar som de ska. Myndigheter och andra som sköter offentliga uppdrag är skyldiga att ge JO all den information som behövs för laglighetskontrollen.

JO ger årligen en berättelse till riksdagen där han eller hon på basis av sina iakttagelser även 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 författningar finns i bilaga 1 till verksamhetsberättelsen.

Riksdagen utser vid sidan av justitieombudsmannen också två biträdande justitieombudsmän. Var och en av dessa utses för en mandatperiod på fyra år. Justitieombudsmannen fattar beslut om arbetsfördelningen mellan justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen. De biträdande justitieombudsmännen avgör sina ärenden självständigt och med samma befogenheter som justitieombudsmannen (om det inte är fråga om ett sådant ärende som avses i 14 § 3 mom. i lagen om riksdagens justitieombudsman).

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

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

Biträdande justitieombudsman Pölönen hade bland annat ansvar för domstolarna, justitieförvaltningen och rättshjälpen, brottspåföljdsområdet (det vill säga fångvården), straffverkställigheten och kriminalvården samt militära ärenden och ärenden som gäller Försvarsmakten och Gränsbevakningsväsendet. Dessutom avgjordes ärenden som gäller socialförsäkring, utkomststöd, småbarnspedagogik, undervisning, vetenskap och kultur samt arbetsförvaltning och utkomstskydd för arbetslösa. Till Pölönen hörde också ärenden som gäller ekonomisk verksamhet, betalningsstörningar och utsökning samt datasäkerhet, dataförvaltning och datakommunikation.

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

När en biträdande justitieombudsman är förhindrad att sköta sina uppgifter kan justitieombudsmannen utse en ställföreträdare att sköta uppgifterna. Biträdande justitieombudsmannens ställföreträdare 2021 var referendarierådet Mikko Sarja, som skötte ställföreträdarens uppdrag under berättelseåret i sammanlagt 55 arbetsdagar.

2.1.1

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

Tillsammans med Människorättscentret, som grundades 2012, och dess människorättsdelegation utgör justitieombudsmannen Finlands nationella människorättsinstitution, som följer FN:s så kallade Parisprinciper (A/RES/48/134). (För mer information om Människorättscentret och människorättsinstitutionen, se punkterna 3.3 och 3.2).

Justitieombudsmannen utsågs med den ändring av lagen om riksdagens justitieombudsman som trädde i kraft den 7 november 2014 (det nya 1 a kap. 11 a–h §) till sådant nationellt besöksorgan som avses i det fakultativa protokollet till FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Det nationella besöksorganet behandlas närmare i avsnitt 3.5 i denna berättelse.

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

2.1.2

FÖRDELNING AV JUSTITIEOMBUDSMANNENS OCH JUSTITIEKANSLERNIS UPPGIFTER

De högsta laglighetsövervakarna, dvs. justitieombudsmannen (JO) och justitiekanslern (JK), har nästan samma behörighet. Det enda undantaget utgörs av tillsynen över advokater, som endast hör till JK:s behörighet.

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

Regeringen gav i oktober 2021 riksdagen en proposition med förslag till ny lag om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman. Riksdagen antog propositionen den 19 april 2022 med de ändringar som grundlagsutskottet föreslagit.

JO Jääskeläinen behandlar den nya lagen om fördelningen av åliggandena noggrannare i sitt inlägg i den här berättelsen (se avsnitt 1).

2.1.3 VÄRDERINGAR OCH MÅLSÄTTNINGAR FÖR JO:S KANSLI

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

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

Inrättandet av Finlands nationella människorättsinstitution stöder 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 kunders, myndigheternas, riksdagens, personalens och ledningens perspektiv.

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

2.1.4 VERKSAMHETSFORMER OCH TYNGDPUNKTSOMRÅDEN

Bland JO:s uppgifter och verksamhetsformer står undersökningen av klagomål i fokus. Justitieombudsmannen undersöker ett klagomål, om det ärende som klagomålet gäller omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll och det finns anledning att misstänka att den övervakade har förfarit lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sin skyldighet eller om justitieombudsmannen på någon annan grund anser en undersökning vara motiverad. Justitieombudsmannen har prövningsrätt vid utredning av klagomål. Med anledning av ett klagomål vidtar justitieombudsmannen de åtgärder som han eller hon anser vara befogade med tanke på efterlevnaden av lagen, rättsskyddet eller tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Vid sidan av de ärenden som inleds med anledning av klagomål kan justitieombudsmannen också fatta beslut om att på eget initiativ undersöka observerade missförhållanden.

Enligt lagen om riksdagens justitieombudsman ska JO inspektera olika ämbetsverk och inrättningar. JO ska i synnerhet granska bemötandet av personer som är intagna i fängelser och andra slutna anstalter samt bemötandet av beväringar vid garnisonerna.

Värderingarna och målsättningarna för JO:s laglighetskontroll

VÄRDERINGAR

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

MÅLSÄTTNINGAR

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

UPPGIFTER

JO:s kärnuppgift är att övervaka och främja lagligheten och tillgodoseendet av de mänskliga rättigheterna och de grundläggande fri- och rättigheterna. I detta syfte behandlar JO klagomål och egna initiativ, utför inspektioner och ger utlåtanden om lagstiftning. Till JO:s specialuppgifter hör övervakning av rättigheterna för och behandlingen av frihetsberövade personer, befrämjandet och övervakning av rättigheterna för barn och personer med funktionsnedsättning samt övervakning av hemlig informationsanskaffning.

TYNGDPUNKTER

Tyngdpunkterna inom verksamheten bestäms i huvudsak utgående från antalet ärenden och ärendenas art. Inriktningen av den verksamhet som JO utövar på eget initiativ i anslutning till övervakningen av de mänskliga rättigheterna och de grundläggande fri- och rättigheterna fastställs utgående från justitieombudsmannens och de biträdande justitieombudsmännens samarbetet. 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 brådskande 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.

JO genomför inspektioner också inom ramen för uppdraget som nationellt besöksorgan enligt FN:s konvention mot tortyr på ställen där frihetsberövade personer befinner sig eller kan befinna sig (se avsnitt 3.5 för det nationella organets uppgifter). Övervakningen av att rättigheterna för personer med funktionsnedsättning, för äldre samt för barn tillgodoses hör till fokusområdena inom JO:s inspektionsverksamhet.

JO:s särskilda övervakningsområde hemligt inhämtande av information utvidgades i och med lagreformen som trädde i kraft i början av 2014 till att omfatta alla metoder för hemligt inhämtande av information. I och med ökningen av dessa metoder utvidgades även övervakningsområdet. Polisen, Tullen, Gränsbevakningsväsendet och Försvarsmakten använder metoder för hemligt inhämtande av information. Enligt den underrättelselagstiftning som trädde i kraft 2019 ska underrättelseinsynsombudsmannen årligen lämna en berättelse om sin verksamhet till riksdagens justitieombudsman. Detsamma gäller militär och civil underrättelse där försvars- respektive inrikesministeriet lämnar en berättelse om användningen av underrättelseinhämtningsmetoder och skyddande av underrättelseinhämtningen till justitieombudsmannen.

Vid användning av hemliga metoder för inhämtande av information kränks ofta de grundläggande fri- och rättigheter som grundlagen skyddar, exempelvis skyddet för privatlivet, konfidentialitet i kommunikation och hemfrid. Ofta kräver användningen av inhämtande av hemlig information ett tillstånd från domstol, 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 och underrättelseverksamhet behandlas i avsnitt 5.6.

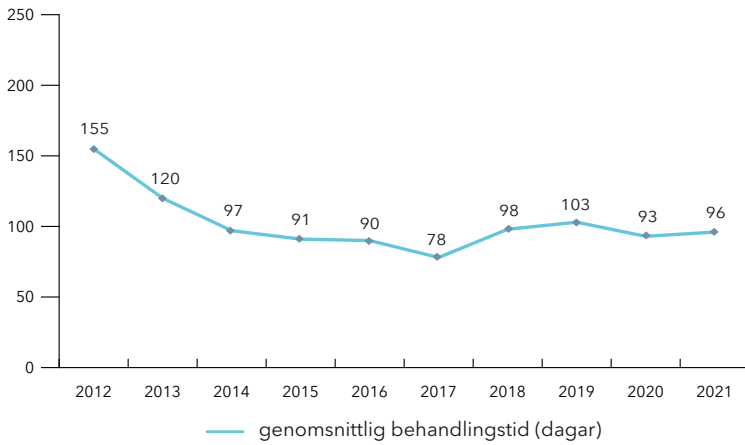
I laglighetsövervakningen aktualiseras de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna förutom vid avgöranden av enskilda klagomål också vid inriktningen av inspektioner och egna initiativ. Betoningen och främjandet av de grundläggande fri- och rättigheterna är framträdande också i JO:s arbete i övrigt. I detta syfte för JO diskussioner bl.a. med centrala medborgarorganisationer. JO tar också i samband med inspektionerna och på eget initiativ upp frågor som tangerar de grundläggande fri- och rättigheterna och som har en betydelse utöver de enskilda fallen. År 2021 var specialtemat för övervakningen av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillräckliga myndighetsresurser för att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna. En redogörelse för temat presenteras i avsnitt 3.8 om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

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

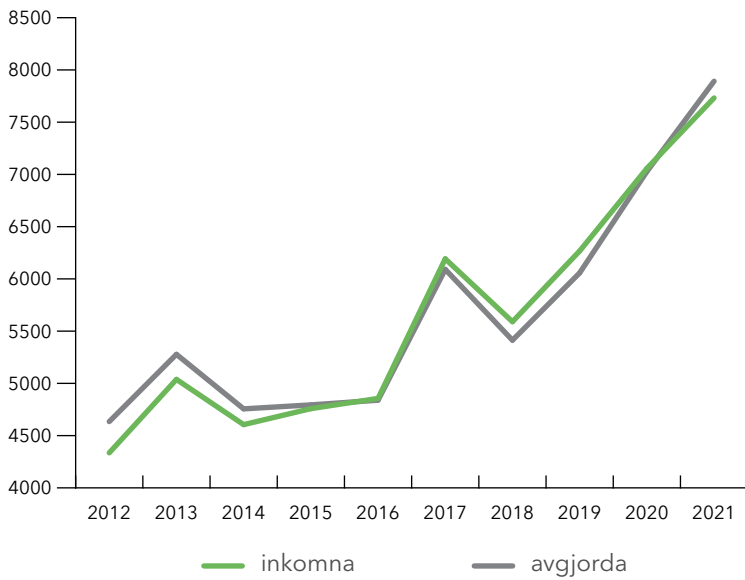
BEHANDLINGSTID PÅ ETT ÅR

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

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



Klagomålen's genomsnittliga behandlingstid under åren 2012–2021.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2012–2021.

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. Målet har också nåtts alla år därefter och vid berättelseårets slut. Vid utgången av 2021 var den genomsnittliga behandlingstiden för klagomål 96 dagar, medan den vid utgången av 2020 var 93 dagar.

KLAGOMÅL OCH ÖVRIGA LAGLIGHETSÖVERVAKNINGSSÄRENDEN

År 2021 inkom, liksom föregående går, ett rekordantal klagomål, sammanlagt 7 732. Det är cirka 700 (9,5 %) fler än år 2020 (7 059). Antalet ärenden ökade inom nästan alla förvaltningsområden. De största antalen klagomål gällde hälso- och sjukvården 1 322 (802), socialvården 1 142 (1 196) och polisen 922 (852). Störst var ökningen i klagomål på hälso- och sjukvården (65 %). Under de tre senaste åren (2019–2021) har antalet klagomål som inkommit till justitieombudsmannen ökat med totalt 2 138 ärenden, det vill säga totalt 38 procent.

Under berättelseåret avgjordes också ett rekordstort antal klagomål, nämligen 7 892 st. Det är nästan 900 (12 %) fler än år 2020 (7 027).

De senaste åren har antalet klagomål som sänts per brev eller fax eller lämnats in personligen minskat, medan antalet klagomål som sänts per e-post har ökat kontinuerligt. År 2021 inkom merparten, 86 % (år 2020 var de 84 %), av klagomålen i elektroniskt format. Om ett klagomål inkommer via e-post skickas omedelbart en elektronisk mottagningsbekräftelse.

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

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

Inkomna	2021	2020
Klagomål	7 651	6 962
Ärenden som överförts från justitiekanslern	81	97
Egna initiativ	67	66
Begärda utlåtanden och sakkunniguppdrag	155	116
Sammanlagt	7 954	7 241

Avgjorda	2021	2020
Klagomål	7 840	6 982
Ärenden som överförts till justitiekanslern	52	45
Egna initiativ	91	78
Begärda utlåtanden och sakkunniguppdrag	153	107
Sammanlagt	8 136	7 212

En del av klagomålen behandlas i ett s.k. påskyndat förfarande. År 2021 behandlades drygt hälften (55 %) på detta sätt. Syftet med det påskyndade förfarandet är att redan då ärendena kommer in till JO preliminärt gallra ut sådana ärenden som registrerats som klagomål men som det inte finns skäl att undersöka närmare. Detta gallringsförfarande lämpar sig i synnerhet för sådana ärenden där det tydligt framgår att det inte finns anledning att misstänka något fel, där ärendet har preskriberats eller inte omfattas av JO:s behörighet, där det är fråga om en ospecificerad skrivelse eller ett ärende som är under behandling hos någon annan myndighet eller där klaganden uppger sig och det inte finns någon anledning att ompröva det tidigare avgörandet. Om det emellertid visar sig att klagomålet inte lämpar sig för det påskyndade förfarandet, återbördas ärendet till de vanliga klagomålen. I de ärenden som behandlas i påskyndat förfarande bör den som avgör ärendet få ett svarsutkast inom en vecka. Till klaganden sänds ett svar som undertecknats av föredraganden.

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

Skrivelser eller andra meddelanden som kommit enbart för kännedom och som inte anses ha sicksats i syfte att anhängiggöra ärendet och som inte har samband med något anhängigt ärende registreras inte. Ställföreträdande BJO eller kanslichefen granskar dock även dessa skrivelser. Meddelanden som inkommer via den responsblankett som finns på kansliets webbplats behandlas också enligt principerna ovan. År 2021 inkom 9 647 (år 2020 var de 9 266) skrivelser för kännedom.

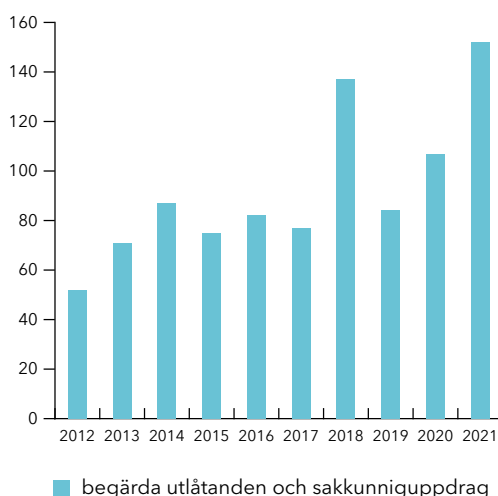
Till laglighetskontrollärenden hänförs också JO:s utlåtanden och sakkunniguppdrag till exempel i riksdagsutskottet (bilaga 3). Antalet utlåtanden och hörandetillfällen steg år 2021 till en rekordhög nivå.

År 2021 hänförde sig 78 % (77 % år 2020) av alla inkomna klagomål till de tio största ärendekategorierna. I bilaga 7 finns uppgifter om de tio största ärendekategorierna i siffror.

År 2021 avgjordes sammanlagt 91 (78 år 2020) ärenden som tagits till prövning på eget initiativ. Av dessa föranledde 42 (60) ärenden, eller 46 (77) %, åtgärder från JO:s sida.

ÅTGÄRDER

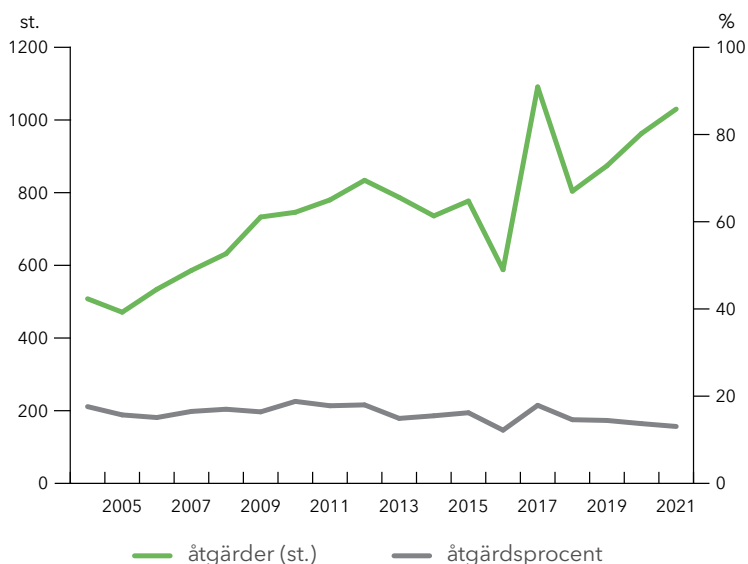
Inom JO:s verksamhet är de mest betydelsefulla ärendena sådana som föranleder åtgärder från JO:s sida. Åtgärderna innebär att JO utfärdar ett förordnande om att tjänsteåtal ska väckas, ger en anmärkning, meddelar sin uppfattning eller gör en framställning. Ett ärende kan också leda till att JO vidtar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



Antalet utlåtanden under åren 2012–2021.

ÅTGÄRDER FÖRDELADE ENLIGT MYNDIGHET	Åtal	Bedömning av förundersökningsbehov	Anmärkning	Uppfattning	Framställning	Rättelse	Annan åtgärd	SAMMANLAGT	Det totala antalet avgjorda ärenden	%-andel*
Socialvård	0	1	15	191	8	14	43	272	1321	20,59
Hälsa- och sjukvård	0	0	68	79	18	13	34	212	1217	17,42
Polis	0	1	3	87	4	2	41	138	931	14,82
Brottspåföljdsområdet	0	1	1	57	2	2	10	73	447	16,33
Socialförsäkring	0	0	3	51	4	3	2	63	388	16,24
Undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde	0	0	0	42	2	5	11	60	490	12,24
Arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde	0	0	0	53	0	1	1	55	299	18,39
Kommunalförvaltning	0	0	3	19	1	5	6	34	305	11,15
Kommunikationsministeriets förvaltningsområde	0	0	0	7	1	3	15	26	193	13,47
Beskattning	0	0	2	14	1	3	2	22	137	16,06
Utsökning	0	0	1	10	2	3	2	18	233	7,73
Finansministeriets förvaltningsområde	0	0	0	10	1	1	5	17	70	24,29
Intressebevakning	0	0	1	7	1	0	5	14	113	12,39
Rättskipning	0	0	1	9	0	1	0	11	283	3,89
Försvarsministeriets förvaltningsområde	0	0	0	10	0	0	0	10	74	13,51
Miljöministeriets förvaltningsområde	0	0	2	6	0	1	1	10	203	4,93
Utlännings- och medborgarskapsärenden	0	0	1	3	1	0	2	7	108	6,48
Justitieministeriets förvaltningsområde	0	0	0	5	1	0	1	7	126	5,56
Åklagare	0	0	0	4	0	0	2	6	78	7,69
Tullen	0	0	0	4	0	0	1	5	30	16,67
De högsta statsorganen	0	0	0	2	1	0	1	4	404	0,99
Jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde	0	0	1	2	0	0	0	3	102	2,94
Inrikesministeriets förvaltningsområde	0	0	0	3	0	0	0	3	30	10,0
Utrikesministeriets förvaltningsområde	0	0	0	1	0	1	0	2	15	13,33
Övriga förvaltningsområden	0	0	0	0	0	0	0	0	386	0,0
Sammanlagt	0	3	102	676	48	58	185	1072	7983	13,4

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

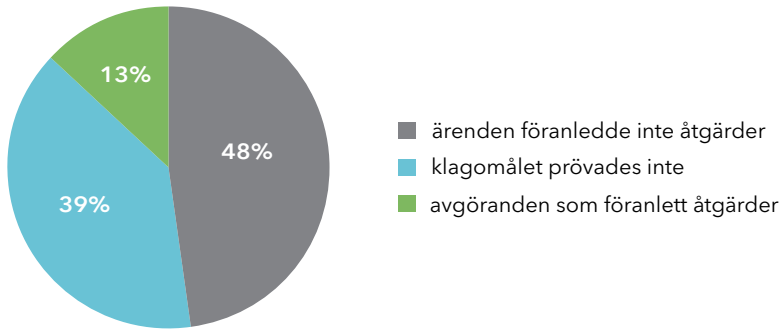


Under åren 2001–2021 har antalet åtgärder i samband med klagomålsärenden ökat från cirka 320 till över 1 000. Under samma tidsperiod har antalet avgjorda klagomål ökat från cirka 2 500 till nästan 8 000. Den relativa andel klagomål som lett till åtgärder av alla klagomål (åtgärdsprocent) har förblivit på mer eller mindre samma nivå som tidigare.

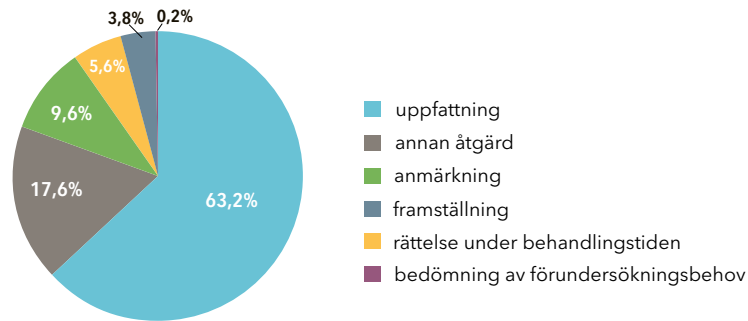
Den allvarligaste åtgärden innebär att JO förordnar att tjänsteåtal ska väckas. Det kräver att en förundersökning genomförs och ärendet behandlas enligt straffprocessuellt förfarande. Justitieombudsmannen kan också slutföra ärendet genom att ge en anmärkning om tillräknande om ett brott, och den som får anmärkningen har då rätt att föra avgörandet av skuldfrågan till domstol (10 § 3 mom. i lagen om riksdagens justitieombudsman). I ett klagomålsförfarande kan justitieombudsmannen ge en så kallad administrativ anmärkning om den övervakade har förfarit i strid med lag eller underlåtit att fullgöra sin skyldighet. JO kan också meddela sin uppfattning om det lagenliga förfarandet eller uppmärksamma den övervakade på de krav som god förvaltningsstad 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. Justitieombudsmannen kan även göra framställning om gottgörande när klagandens rättigheter har kränkts eller lägga fram ett förslag till uppgörelse i godo. Ibland rättar myndigheten sitt fel på eget initiativ redan i det skede då JO ingriper i ärendet genom en begäran om en utredning av myndigheten. En förteckning över förslag till utveckling av författningar och anvisningar samt korrigerande av fel finns i bilaga 4.

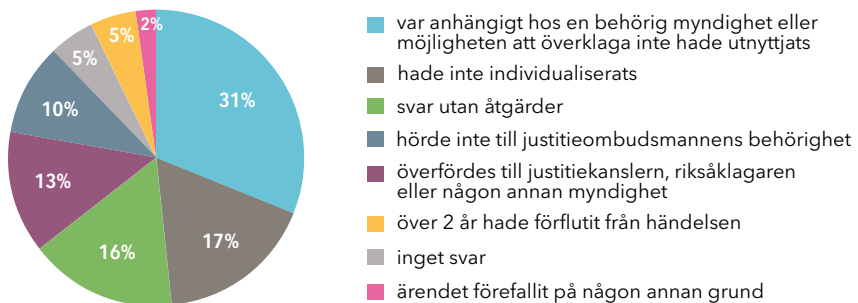
Av samtliga avgjorda klagomål och ärenden som tagits till prövning på eget initiativ under år 2021 var 1 072, dvs. 13 % (år 2020 1 023, eller 14 %), sådana som föranledde åtgärder från JO:s sida. Av klagomålen och de ärenden som tagits till prövning på eget initiativ blev ungefär en femtedel föremål för s.k. fullskalig undersökning, vilket innebär att det inhämtades minst en utredning och/eller ett utlåtande i ärendet.



Alla avgjorda klagomål år 2021.



Klagomål som lett till åtgärder 2021.



Klagomål som inte prövats 2021.

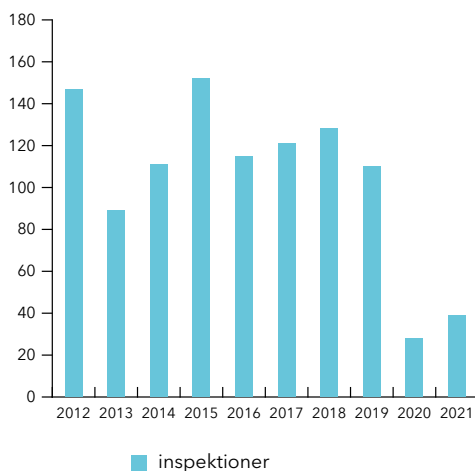
I cirka 44 % av ärendena, dvs. i 3 542 fall, fanns det inte skäl att misstänka något fel eller lagstridigt förfarande eller någon anledning för JO att vidta åtgärder. I 326 ärenden, vilket motsvarar ungefär 4 % av ärendena, konstaterades inget felaktigt förfarande. I 38 % av fallen (3 043) togs klagomålet inte till prövning.

Den vanligaste orsaken till att klagomålet inte togs till prövning var att ärendet redan behandlades av en behörig myndighet. Laglighetsövervakaren befattar sig nämligen vanligtvis inte med ärenden som är under behandling hos en besvärinstans eller hos någon annan myndighet. Av alla inkomna klagomål var ungefär 12 % (945) sådana hos andra myndigheter anhängiga ärenden som inte togs upp till prövning. Till de ärenden som inte tas upp till prövning hör också sådana ärenden som inte omfattas av JO:s behörighet samt i regel också sådana ärenden som är över två år gamla.

Då de klagomål som inte tagits upp till prövning utelämnas ur granskningen, var andelen åtgärdsavgöranden nästan 21 %.

Under verksamhetsåret utfärdades inga förordnanden om att tjänsteåtal skulle väckas. I tre ärenden prövades behovet av en förundersökning. JO gav 102 anmärkningar och meddelade sin uppfattning i 676 fall. I 58 fall gjordes en rättelse i ärendet medan behandlingen pågick. I 48 fall klassificerades avgörandena som framställningar, även om också andra avgöranden innefattade sådana ställningstaganden angående utveckling av förvaltningen som till sin karaktär påminde om framställningar. Övriga åtgärder statistikfördes i fråga om 185 ärenden. I själva verket vidtogs en aning fler åtgärder än vad som framgår av statistiken, eftersom endast en åtgärd statistikförs i fråga om ett och samma ärende, trots att flera åtgärder har vidtagits i ärendet.

I bilaga 7 finns statistiska uppgifter om justitieombudsmannens verksamhet.



Antalet inspektioner 2012–2021.

INSPEKTIONER

Antalet inspektioner var fortsatt låg på grund av coronaepidemin. År 2021 gjordes enbart 39 inspektioner (28 år 2020). En förteckning över alla inspektioner finns i bilaga 5. Inspektionerna beskrivs närmare i samband med de avsnitt som gäller de olika sakområdena.

Av inspektionerna utfördes ungefär hälften under ledning av justitieombudsmannen eller någon av de biträdande justitieombudsmännen och ungefär hälften genomfördes av föredragandena, och på grund av coronaepidemin i form av dokumentgranskningar. På ställen där frihetsberövade personer befinner sig eller kan befinna sig genomfördes sammanlagt 15 inspektioner (år 2020 16), av vilka 2 (4) var oanmälda, dvs. så kallade överraskningsinspektioner. Dessa inspektioner var sådana som ingick i det nationella besöksorganets uppgifter.

De ovan avsedda inspektionerna som genomförs av det nationella besöksorganet genomförs i synnerhet i fångelser, vid enheter inom social- och hälsovården inklusive barnskyddsanstalter, skolhem och boendeenheter för personer med funktionsnedsättning och personer med utvecklingsstörning. I samband med inspektionerna reserveras de frihetsberövade personerna och personalen på platsen möjlighet till konfidentiella samtal med justitieombudsmannen eller hans assistent. Bevärings ges också ett liknande tillfälle i samband med inspektioner.



BJO Pasi Pölönen, BJO Maija Sakslin och JO Petri Jääskeläinen överlämnade 17.6.2021 JO:s berättelser för år 2020 till riksdagens talman Anu Vehviläinen.

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

2.1.5 NATIONELLT OCH INTERNATIONELLT SAMARBETE

TILLDRAGELSER INOM LANDET

Justitieombudsman Jääskeläinen och de biträdande justitieombudsmännen Sakslin och Pölönen överlämnade den 17 juni 2021 justitieombudsmannens berättelser för år 2020 till riksdagens talman Anu Vehviläinen. Justitieombudsmannen deltog i remissdebatten om berättelsen vid riksdagens plenum den 7 september 2021. Verksamhetsberättelsen för 2020 behandlades fortfarande i utskottet vid utgången av berättelseåret.

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

Under verksamhetsåret har justitieombudsmannen, de biträdande justitieombudsmännen och kanslipersonalen också besökt andra myndigheter och bekantat sig med deras verksamhet, hållit föredrag och deltagit i diskussionsmöten och andra evenemang inom landet. På grund av det rådande coronaläget skedde deltagandet i evenemang under berättelseåret främst på distans.

JO Jääskeläinen deltog den 8 oktober i en paneldiskussion vid Institutet för de inhemska språken. Evenemanget ordnades i samband med Klarspråksdagen och temat för panelen var "Huruvida lagspråket ska synas i myndighetstexter".

Den 27 oktober höll JO Jääskeläinen ett förberett anförande vid riksdagens talmans Anu Vehviläins rundabordsdiskussion "Huruvida riksdagens plenum är rätt forum för behandling av juridiska frågor om riksdagsledamöterna?". Vid evenemanget dryftades ministeransvaret och behandlingen av frågor som gäller riksdagsledamöters immunitet.

JO Jääskeläinen hördes den 15 november av den arbetsgrupp som tillsatts av justitieministeriet för beredning av reformen av offentliga samfunds skadeståndsansvar.

BJO Sakslin och föredragande vid kansliet diskuterade den 2 mars tillsammans med social- och hälsovårdsministeriets Tjänsteutbudsråd för hälso- och sjukvården om utveckling av prioriteringarna inom hälso- och sjukvården. Ett samarbetsmöte med barnombudsmannen Elina Pekkarinen och representanter för barnombudsmannen, justitieombudsmannens kansli och Människorättscentret hölls den 25 mars. Den 7 april diskuterades verksamhetsmodellen K-O tillsammans med Stationens Barn r.f.

BJO Sakslin ledde ett möte den 28 april med Valvira och regionförvaltningsverken.

BJO Sakslin deltog den 18 maj i ett diskussionstillfälle vid justitieministeriet. Hon höll ett svarsanförande den 14 oktober vid seminariet för initiering av genomförandet av handlingsplanen för grundläggande och mänskliga rättigheter. BJO Sakslin höll ett anförande den 11 november under ett seminarium om rättsstaten i Ständerhuset.

BJO Pölönen deltog den 24 maj i ett seminarium om effekterna av Europakonventionen.

BJO Pölönen deltog den 9 september i 20-årsjubileet för åklagare vid militära rättegångsärenden. Han höll ett anförande den 17 september vid Försvarsmaktens kommandörskonferens och gav den 30 november en intervju i Försvarsmaktens tidning Ruotuväki.

BJO Pölönen höll vid ett introduktionstillfälle för assessorer den 10 november ett anförande på temat Justitieombudsmannen som övervakare av domstolarna – bakgrund till och normer för laglighetstillsynen.

BJO Pölönen och kansliets föredragande höll i FPA:s lokaler den 22 september ett samarbetsmöte med Folkpensionsanstalten angående utkomststödsärenden, och den 17 december ett samarbetsmöte med Valvira angående tillsyn av hälso- och sjukvård för fångar och hälso- och sjukvården inom Försvarsmakten samt om aktuella ärenden gällande service för personer med funktionsnedsättning.

Under berättelseåret gjorde flera av kansliets föredragande inlägg och höll anföranden på olika teman vid diverse evenemang.

BJO Sakslin har varit medlem av Människorättsdelegationen sedan den första mandatperioden liksom under den andra 2020–2024. Justitieombudsmannens kansli representeras av sakkunniga i många arbetsgrupper vid ministerierna.

INTERNATIONELLA KONTAKTER

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

Justitieombudsmannen har av tradition som en medlem av det Internationella ombudsmannainstitutet (International Ombudsman Institute, IOI) varit med i institutets verksamhet genom att delta i institutets och den europeiska regionens (IOI Europe) konferenser och seminarier. Under berättelseåret ordnades institutets världskonferens 12th IOI World Conference and General Assembly på distans den 25–27 maj. I konferensen deltog JO Jääskeläinen, BJO Sakslin, BJO Pölönen, kanslichef Marttunen, referendarieråd Länsisyrjä och informatör Dahl. I mötet för Europaregionen den 6 maj, Meeting of European Region – European Assembly, deltog JO Jääskeläinen och BJO Sakslin.

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

Det ordnas årligen seminarier som är avsedda för JO och nätverkets kontaktpersoner. Under berättelseåret ordnade nätverket den 24 mars ett webinarium, ”ENO webinar on Artificial Intelligence”, där referendarieråden Riitta Länsisyrjä och Ulla-Maija Lindström deltog. Ytterligare ett webinarium, ”Institutional care, EU funds and lessons from the pandemic”, ordnades den 15 september. Där deltog referendarieråd Minna Verronen och äldre justitieombudsmannasekreterare Juha-Pekka Konttinen.

Nätverket av nationella besöksorgan i Europa (European NPM) ordnade en konferens på distans med rubriken ”The role of NPMs in the effective implementation of ECtHR judgments and CPT recommendations – police ill-treatment and effective investigations into alleged ill-treatment”. I konferensen deltog referendarieråden Juha Haapamäki, Jari Pirjola och Lisa Suhonen samt Människorättscentrets biträdande sakkunniga Maija Hirvi.

De nationella besöksorganen i de nordiska länderna sammanträder regelbundet, två gånger per år. Norges nationella besöksorgan stod arrangör för ett distansmöte den 19 mars 2021. Huvudtemat var inspektionsbesök på enheter för minnessjuka och personer med funktionsnedsättning. Dessutom diskuterades effekterna av EU:s allmänna dataskyddsförordning (GDPR) på NPM-arbetet och man gjorde en lägesöversikt över coronapandemins inverkan på inspektionsverksamheten. Under ett möte som Finlands nationella besöksorgan ordnade på distans den 22 september 2021 var temat uppföljning av genomförandet av rekommendationer och dess genomslag samt kommunikation kring rekommendationerna. I slutet av mötet höll Julia Korkman, docent i rättspsykologi, ett föredrag om intervjuteknik.

De nordiska justitieombudsmännen har regelbundet träffats vartannat år vid ett möte som hålls i något av de nordiska länderna. Det möte som planerats att hållas på Island under berättelseåret flyttades på grund av coronapandemin fram till 2022.

Finlands justitieombudsman har redan flera år också samarbetat med de baltiska justitieombudsmännen. På grund av coronapandemin ordnades inget möte 2021 mellan justitieombudsmännen gällande det nordisk-baltiska samarbetet.

Referendarierådet 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. Europarådets ministerkommitté valde honom för en tredje fyraårig mandatperiod, som löper ut den 19 december 2023.

Äldre justitieombudsmannasekreterare Juha-Pekka Konttinen deltog den 9 februari 2021 i det nordiska välfärdscentrets (Nordic Welfare Centre) webinarium ”Building Back Better – Disability Leadership and the Way Forward”. Webbinariet handlade om coronapandemins konsekvenser för personer med funktionsnedsättning och om ledarskap inom funktionshinder och funktionsnedsättning. Finland var år 2021 ordförandeland för Nordiska ministerrådet, vilket inbegrep ordförandeskap för Funktionshinderrådet, Nordiska ministerrådets rådgivande organ för området.

Referendarieråd Jari Pirjola deltog den 13 april i evenemanget ”Border Police Monitoring in the OSCE Region”.

Referendarieråd Juha Haapamäki deltog den 13 april i Board of IPCAN:s (Independent Police complaints authorities’ network) möte och den 3 december i ett webinarium.

Justitieombudsmannasekreterare Kristiina Kouros deltog den 26–27 maj i en webbträff som Ukrainas justitieombudsman (Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights) ordnat för Europas nationella justitieombudsmannainstitutioner. Kouros höll ett anförande på temat ”State Policy Practices regarding Roma. The role of equality bodies in advocating for good public policies in relation to Roma communities.”

Referendarieråd Riitta Länsisyrjä deltog den 9–10 november i mötet ”Manchester Memorandum” på webben.

BJO Sakslin och äldre justitieombudsmannasekreterarna Lotta Hämeen-Anttila och Pia Wirta deltog den 1 december i seminariet ”Advancing the Rights of Older People”.

Om Finlands människorättsinstitutioners internationella nätverk berättas i punkt 3.2.1

INTERNATIONELLA GÄSTER

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

Kroatiens tidigare justitieombudsman Lora Vidović besökte kansliet den 6 september.

Referendarierådet Iisa Suhonen presenterade Finlands NPM:s verksamhet för henne.

2.1.6 SERVICEVERKSAMHET

KUNDSERVICE

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

Vid kansliet finns det en rådgivande jurist som har till uppgift att ge kunderna råd om hur man anför klagomål. Också kansliets föredragande ger råd i ärenden som gäller deras ansvarsområde.

Kansliets registratur tar emot och diarieför klagomålen, svarar på förfrågningar om dem och tar emot dokumentbeställningar och ger allmänna råd om kansliets verksamhet. Vid registraturen fick man ta emot cirka 3 100 (2 600) samtal under året. Inga kundbesök gjordes på grund av coronapandemin. Det inkom cirka 980 (900) dokumentbeställningar/informationsbegäranden.

INFORMATIONEN

På justitieombudsmannens kanslis webbplats publicerades en ny helhet om äldreomsorgen och om äldreomsorgen och äldre personers rättigheter. På webbplatsen finns information i både text- och videoformat. Kansliets nya broschyr om äldreomsorgen har också publicerats på webben.

År 2021 utarbetades 20 (26) meddelanden om justitieombudsmannens avgöranden, inspektioner och utlåtan med särskilt juridiskt eller allmänt intresse. Man informerade också aktivt om kansliets specialuppgifter. Meddelandena skrivs på finska och svenska och på webben publiceras de dessutom på engelska. Inom kansliet har man allt mer övergått till att sprida information via Twitter.

Kansliet lät göra en analys av sin mediesynlighet. Enligt den syntes JO i 2 311 (2 386) nyheter och artiklar i digitala medier under 2021. Under 2021 publicerades nästan 50 % fler inlägg med koppling till justitieombudsmannen i sociala medier, totalt 15 369 (10 226).

På webben publicerades 337 (347) anonymiserade avgöranden. På webben publiceras avgöranden som har rättsligt eller allmänt intresse.

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

KANSLIET OCH PERSONALEN

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

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

I slutet av 2021 var personalstyrkan vid kansliet 69 personer, inklusive justitieombudsmannen och de två biträdande justitieombudsmännen. Andelen kvinnor i personalen uppgick i slutet av berättelseåret till 69,6 %, personalen vid Människorättscentret medräknad.

I slutet av 2021 var antalet fasta tjänster 67. Antalet lediga tjänster var 4 vid utgången av 2021. Till kansliets ordinarie tjänstemän hörde utöver justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen även kanslichefen, 16 referendarieråd, 16 äldre justitieombudsmannasekreterare, en rådgivande jurist samt vid Människorättscentret en direktör och tre sakkunniga och en assistent. Vid kansliet fanns också en informatör, en IT-expert, två inspektörer, fem notarier, en förvaltningssekreterare, en registrator, en biträdande registrator, två avdelningssekreterare, två ärendehanteringssekreterare, en assistent för internationella ärenden och sju byråsekreterare.

I slutet av året uppgick andelen personer i personalen som var minst 45 år gamla till 81,2 % (82,9 %). Personalens utbildningsnivåindex var 6,6 (6,5). Andelen personer i personalen som avlagt examen på högskole- eller universitetsnivå var 84,1 % (81,4 %). Bland dessa var andelen som avlagt högre högskole- eller universitetsexamen 73,9 % (72,9 %) och andelen som avlagt forskarutbildning bland personalen var 11,6 % (12,9 %).

Vid kansliet arbetade en del av eller hela året 15 personer i tjänsteförhållande för viss tid, inklusive Människorättscentrets tjänsteförhållanden för viss tid. En förteckning över personalen finns i bilaga 6.



Lilla parlamentet.

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. Informatören fungerar som ledningsgruppens sekreterare. Vid ledningsgruppens sammanträden behandlades bl.a. ärenden som gäller personalpolitik och utvecklingen av verksamheten vid kansliet. Ledningsgruppen sammanträdde 4 gånger. Dessutom ordnades det två samarbetsmöten för hela kansliets personal.

Permanent arbetsgrupper var utbildnings-, arbetshälsa- samt likabehandlings- och jämlikhetsarbetsgrupperna. Vid kansliet verkar en grupp för utvärdering av uppgifternas kravnivå i enlighet med riksdagens tjänstekollektivavtal. Den arbetarskyddskommitté som inrättades vid kansliet 2020 sammanträdde fyra gånger under berättelseåret. Tillfälliga arbetsgrupper var bl.a. arbetsgrupper som tillsattes för reformen av webbtjänsten.

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

KANSLIETS EKONOMI

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

Kansliet beviljades för 2021 ett anslag på totalt 6 555 000 euro. Av det här anslaget användes år 2021 totalt 6 308 330 euro, det vill säga 96,24 %.

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 fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna

Med grundläggande fri- och rättigheter avses i Finlands grundlag sådana för alla tryggade fri- och 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 fri- och 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 fri- och rättigheterna och de 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 grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter framkommer också t.ex. av stadganden om behandlingen 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 fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses, utan också att främja 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 Jäskeläinen 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 reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna ansåg grundlagsutskottet att det var förenligt med reformens anda att i JO:s berättelse ta in ett särskilt avsnitt om tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och om JO:s iakttagelser om dem. Ett sådant avsnitt har ingått i berättelsen allt sedan reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna trädde i kraft 1995.

Berättelsens avsnitt om de grundläggande fri- och rättigheterna och de 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. Riksdagens grundlagsutskott har ansett att denna ändring av tyngdpunkten är bra. År 1995 gav JO endast några avgöranden som uttryckligen gällde aspekter på de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Berättelsens avsnitt om sakområdet var då endast några sidor långt (se JO:s berättelse 1995, s. 23–26). Avsnittet är numera berättelsens längsta och frågan om hur de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna har tillgodosetts dryftas uttryckligen i hundratals avgöranden och i princip i varje ärende.

3.2

Finlands nationella människorättsinstitution

3.2.1

MÄNSKORÄTTSPÄTTSTATIONENS STRUKTUR, UPPGIFTER OCH STÄLLNING

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

De nationella människorättsinstitutionerna är självständiga och oberoende organ inrättade genom lag som arbetar för att främja och trygga de mänskliga rättigheterna. Institutionernas ställning, uppgifter och sammansättning fastställs i en serie kriterier som antogs av FN 1993, de så kallade Parisprinciperna.

De nationella människorättsinstitutionernas uppgifter består av mångsidiga expert-, rådgivnings- och utredningsuppgifter för att främja och säkerställa de mänskliga rättigheterna. Institutionerna ska främja fostran, utbildning och information om mänskliga rättigheter samt verkställandet av internationella människorättsåtaganden. Institutionerna kan också behandla klagomål. Institutionerna ska vara så oberoende av regeringarna som möjligt och representera samhällsaktörerna på bred front, det vill säga pluralistiska.

Människorättscentret och dess människorättsdelegation grundades vid justitieombudsmannens kansli särskilt för att de så bra som möjligt skulle uppfylla kraven som ställs på en nationell människorättsinstitution enligt Parisprinciperna.

3.2.2

A-STATUS I ACKREDITERINGEN

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

A-statusen har förutom ett principiellt och symboliskt värde även en rättslig betydelse: En nationell institution som fått A-status har bl.a. yttranderätt i FN:s råd för mänskliga rättigheter och rösträtt i GANHRI.

Finlands nationella människorättsinstitution har redan beviljats A-status två gånger, åren 2014–2019 och åren 2020–2025.

I anknytning till beviljandet av A-status kan det ingå rekommendationer gällande utvecklingen av den nationella människorättsinstitutionen. I rekommendationerna som Finland fick betonades bl.a. behovet att trygga tillräckliga resurser för effektiv skötsel av uppdragen vid människorättsinstitutionen och möjligheten att själv bestämma om tyngdpunkterna i verksamheten. Dessutom ansåg GANHRI att det skulle vara viktigt att man utöver JO:s verksamhetsberättelse även kunde överlåta Människorättscentrets verksamhetsberättelse till riksdagen.

Finlands människorättsinstitution är även ansluten till det europeiska nätverket för nationella människorättsinstitutioner ENNHRI (European Network of National Human Rights Institutions). Finlands institution var styrelsemedlem i ENNHRI och GANHRI ända fram till 2019.

3.2.3

MÄNNISKORÄTTSPÄTTSTATIONENS VERKSAMHETSSTRATEGI

De olika delarna inom Finlands nationella människorättsinstitution har sina egna uppgifter och verksamhetsformer. Institutionens första gemensamma långsiktiga verksamhetsstrategi färdigställdes 2014. I den fastställs de gemensamma målen och metoderna genom vilka å ena sidan justitieombudsmannen och å andra sidan Människorättscentret strävar att uppnå målen. Strategin ger en bra bild av hur de olika uppgifterna inom institutionens delar som är funktionellt självständiga men sammankopplade stödjer varandra för att uppnå gemensamma mål.

I strategin fastställdes följande huvudmål för den nationella människorättsinstitutionen:

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

3.3

Människorättscentret och Människorättsdelegationen

3.3.1

MÄNNISKORÄTTSCENTRETS MANDAT

Människorättscentrets lagstadgade uppgift är att

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

Människorättscentret behandlar inte klagomål liksom inte andra enskilda fall.

För 2021 hade 962 000 euro budgeterats för verksamhetsutgifterna i Människorättscentrets budget. Av detta var 769 000 euro personalkostnader och 193 000 euro konsumtionsutgifter.

Människorättscentret hade sju ordinarie tjänster år 2021: en direktör, fem sakkunniga och en administrativ assistent. En fast anställd tjänsteperson har varit tjänstledig sedan 2019 vid riksdagens justitieombudsmans kansli. Under 2021 fanns det dessutom två experter i tidsbestämda tjänsteförhållanden vid Människorättscentret; en under hela året och den andra i cirka nio månader.

I oktober 2021 öppnades ansökan till programmet för unga experter, där två kompetenta ungdomar med intresse för grundläggande och mänskliga rättigheter söktes till 18 månaders tjänsteförhållanden. Det inkom 239 ansökningar, vilket markerar de ungas stora intresse för människorättsarbete. Programmet inleddes i februari 2022.

Också Människorättscentrets internationella besöksprogram för människorättspåverkare inleddes under 2021. Genom programmet bjuds varje år någon nationell människorättsinstitution nuvarande eller tidigare representant in för att bekanta sig med arbetet i Finland med grundläggande och mänskliga rättigheter och för att utbyta erfarenheter. Kroatiens tidigare justitieombudskvinna Lora Vidović var gäst vid Människorättscentret sommaren 2021, även om besöket på grund av coronarestriktionerna blev kortare än planerat och alla träffar inte kunde ordnas under programtiden.

3.3.2

MÄNNISKORÄTTSCENTRETS VERKSAMHET

Människorättsdelegationen godkände Människorättscentrets verksamhetsplan för 2021 i december 2020. Människorättscentret har enligt egen bedömning uppnått de mål som uppställdes i verksamhetsplanen för 2021 mycket väl trots den utdragna coronapandemin.

UPPFÖLJNING AV TILGODOSEENDET AV DE GRUNDLÄGGANDE OCH MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA

Med allmän uppföljning av de mänskliga rättigheterna avses insamling av information om hur de grundläggande och mänskliga rättigheterna tillgodoses, analys av informationen och upprätthållande av en aktuell lägesbild. Utifrån den informationen som samlas in kan man bedöma hur man bäst främjar det faktiska tillgodeendet av rättigheterna. Uppföljningen grundar sig på befintlig information och egna utredningar som görs enligt möjligheter och behov.

Människorättscentret fortsatte under året att systematiskt utveckla uppföljningsverksamheten. Målet på lång sikt är att Människorättscentret ska ha en omfattande lägesbild och ett brett kunskapsunderlag om de grundläggande och mänskliga rättigheterna i Finland, och kunna rapportera om situationen regelbundet och heltäckande. Ett mål är att Människorättscentret under kommande år ska kunna avge rapport till riksdagen för behandling och inte enbart till utskotten för kännedom. Det här är också något som ackrediteringskommittén för nationella människorättsinstitutioner (Sub-Committee on Accreditation) förutsätter i de rekommendationer som gavs när centrets A-status fastställdes 2019.

Människorättscentret tog under 2021 i bruk ett uppföljningsverktyg (Lempi) som ger tekniska förutsättningar för kontinuerlig och ännu mer systematisk uppföljning och rapportering kring grundläggande och mänskliga rättigheter.

Människorättscentret följde under verksamhetsåret rättsstatsutvecklingen och diskussionen kring det i såväl Finland som Europa. Observationer om rättsstatsituationen i Finland rapporterades för andra gången till Europeiska kommissionens mekanism för observation av rättsstatsprincipen. Observationerna gjordes i publikationen STATE OF THE RULE OF LAW IN EUROPE 2021 REPORT, som koordineras av det europeiska nätverket för nationella människorättsinstitutioner, ENNHRI.

Den nationella barometern för grundläggande rättigheter, som utförts tillsammans med justitieministeriet, publicerades i juni 2021. I projektet BAROMETERN FÖR GRUNDLÄGGANDE RÄTTIGHETER kunde ny information inhämtas om situationen för språkliga minoriteter (arabiska, ryska och svenska) och personer med funktionsnedsättning i förhållande till hela befolkningen. Två separata tematiska sammanställningar som Människorättscentret planerat och som behandlar tillgodeendet av rättigheterna för personer med funktionsnedsättning samt den allmänna medvetenheten om rättigheter kommer att publiceras under 2022.

I januari publicerades resultaten på FORSKNINGSPROJEKTET SIHTI, där människorättsläget bland finländska företag undersökts utförligt. Människorättscentrets representanter deltog i egenskap av sakkunniga i forskningsprojektet. Resultaten visade att man i Finlands största företag inom omsorgsbranschen inte ännu har kommit långt för att i praktiken fullfölja i omfattande mån ansvaret för de mänskliga rättigheterna i praktiken. Utgående från detta genomförde Människorättscentret under våren och början av sommaren 2021 en kartläggning av människorättsläget bland de 13 största företagen inom omsorgsbranschen i Finland. Utifrån utredningen bedömde Människorättscentret eventuella fortsatta åtgärder som kunde främja ansvaret för mänskliga rättigheter i företag inom omsorgsbranschen.

Människorättscentret publicerade i maj utredningen BESTÄMMELSEN OM FÖRETRÄDE I 106 § I GRUNDLAGEN OCH KRAVET PÅ UPPENBAR GRUNDLAGSSTRIDIGHET – ÄR TIDEN MOGEN FÖR FÖRÄNDRING? I utredningen behandlas behovet av ändring i bestämmelsen om företräde i grundlagens 106 § gällande kravet på att grundlagsstridigheten ska vara uppenbar. I utredningen granskas domstolsbeslut där domstolen lagakraftvunnet har konstaterat att uppenbar grundlagsstridighet föreligger mellan tillämpning av grundlagen och av en bestämmelse i någon annan lag. Utredningen presenterar observationer som gjorts av besluten, till exempel att alla besluten handlar om grundläggande rättigheter, att hälften av besluten avgjorts genom omröstning och att antalet beslut är synnerligen litet.

I utredningen behandlas också de ståndpunkter som framfördes i samband med beredningen av den revidering av grundlagen som trädde i kraft 2011 samt synpunkter ur rättslitteraturen på hur nödvändigt och välmotiverat kravet är på att grundlagsstridigheten ska vara uppenbar.

Människorättscentret inledde i mars en utredning om nationella aktörer på fältet grundläggande och mänskliga rättigheter. I utredningen behandlas de högsta laglighetsövervakarna, den nationella människorättsinstitutionen, specialombudsmännen samt diskriminerings- och jämställdhetsnämnden. Syftet med utredningen är att ur ett helhetsperspektiv få information om de nuvarande strukturerna för grundläggande och mänskliga rättigheter och lägga fram förslag för att stärka och förtydliga dessa strukturer. Utredningen kommer att publiceras i juni 2022.

Människorättscentret deltog i den periodiska rapporteringen om människorättskonventionerna genom att lämna självständiga yttranden och närvara vid utfrågningar. Dessutom har centret informerat om de rekommendationer som övervakningsorganen gett och bevakat att rekommendationerna och övervakningsorganens avgöranden verkställs. Under 2021 lämnade Människorättscentret yttranden bland annat om verkställandet av FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter samt FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor.

Människorättscentret har sedan 2021 särskilt uppmärksammat dröjsmål i det nationella verkställandet av de Europadomstolens (Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna) och ECSR:s (Europeiska kommittén för sociala rättigheter) avgöranden som gäller Finland. I juni bad Människorättscentret utrikesministeriet att utreda dessa dröjsmål. Då fanns det sammanlagt 19 domar från Europadomstolen och 7 avgöranden från ECSR som gällde Finland. I september besvarade utrikesministeriet förfrågan och gav information om sin plan för hur fallen ska kunna avslutas innan årsslutet. Människorättsdelegationen diskuterade ärendet vid ett möte i september, där en representant för utrikesministeriet hördes.

FRÄMJANDE AV DE GRUNDLÄGGANDE OCH MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA

Människorättscentret har i uppgift att genom initiativ och utlåtanden främja tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Människorättscentret ger utlåtanden antingen på basis av begäran eller på eget initiativ om teman i anslutning till sin verksamhet och om strukturella frågor som gäller de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Under 2021 gavs totalt 20 utlåtanden.

Inom lärarutbildningen vid Pedagogiska fakulteten vid Helsingfors universitet fortsatte ännu – på Människorättscentrets initiativ och med partiell finansiering av centret – projektet Mänskliga rättigheter, demokrati, värderingar och dialog inom fostran. Syftet med projektet var att stärka kunskapen om de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Projektet avslutades den 31 juli 2021. I slutskedet av projektet producerades utbildningshelheter om människorättsfostran på temat artikel 24 i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (inkluderande utbildning) och ursprungsfolket samerna. Särskilt det tematiska utbildningsmaterialet om samerna fick stor uppmärksamhet och positiv respons, och det har tagits i bruk i stor utsträckning.

Att ordna olika evenemang för allmänheten eller sakkunniga är för Människorättscentret ett viktigt sätt att sprida information och utbilda om aktuella frågor som gäller de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Också under 2021 minskade antalet egna evenemang avsevärt jämfört med tidigare år på grund av coronapandemin.

Människorättscentrets evenemang och utbildningar 2021:

- Människorättscentrets och Förbundet för mänskliga rättigheters webinarium om ekonomiska, sociala och kulturella mänskliga rättigheter 6.5.
- Människorättscentrets webinarium om äldres självbestämmanderätt inom omsorgstjänster 31.5.

- Utbildning om äldres grundläggande och mänskliga rättigheter för projektet för attraktiv äldreomsorg, Vetovoimainen vanhustyö (Savonia-ammattikorkeakoulu Oy och Savolax utbildningskommun) 4.2.
- Utbildningar om äldres självbestämmanderätt vid heldygnsomsorg 18.5., 20.5., 1.6. och 3.6.
- European Law Students' Association Finlands (ELSA) och Människorättscentrets utbildning om frågor som gäller mänskliga rättigheter och rättsstaten 27.4.
- Johanna Kares fotutställning om covid-19, på beställning av Människorättscentret, i serien Katso Ihminen (Se, en människa) 11.6–31.7. i Tempelplatsens kyrka och köpcentret Tripla Mall.

På Människorättscentrets webbplats samt på Twitter- och Facebook-konton publicerades meddelanden, utlåtanden samt nyheter och översikter om de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Nyheter publicerades om Människorättscentrets verksamhet samt om nationella och internationella teman och evenemang i anslutning till de grundläggande och mänskliga rättigheterna. År 2021 gjordes en uppdatering av webbplatsens plattform för att förbättra tillgängligheten. Information om olika människorätsteman, såsom rättigheter för personer med funktionsnedsättning och äldre personer, gavs också genom riktad kommunikation.

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

Fokusområdena i Människorättscentrets arbete för personer med funktionsnedsättning handlar om att öka medvetenheten om de rättigheter personer med funktionsnedsättning har, övervaka att dessa rättigheter tillgodoses och främja delaktigheten i samhället för dem som lever med funktionsnedsättning.

Människorättskommittén för personer med funktionsnedsättning (VIOK) behandlade under 2021 bland annat coronapandemins konsekvenser för personer med funktionsnedsättning och läget gällande de handikappolitiska åtgärderna i regeringsprogrammet. Människorättscentret publicerade 2021 i samarbete med VIOK översättningar till finska och svenska av CRPD-kommitténs allmänna kommentarer 6 och 7, som handlar om jämlikhet och icke-diskriminering samt om inkludering.

Reformen av lagstiftningen om funktionshinder och funktionsnedsättning inleddes 2021 med höranden. Människorättscentret tog i sina anföranden särskilt upp CRPD-kommitténs anmärkningar om beslutsfattande med stöd, personlig assistans och stödtjänster som vårdnadshavare till barn med funktionsnedsättning behöver.

Människorättscentret inledde ett gemensamt projekt med diskrimineringsombudsmannen för att främja rättigheterna i arbetslivet för personer med funktionsnedsättning. Målet med projektet är att i enlighet med artikel 27 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning främja rätten till arbete för personer med funktionsnedsättning och öka deras sysselsättning.

Om det särskilda uppdraget att arbeta för rättigheter för personer med funktionsnedsättning tillsammans med justitieombudsmannen, se avsnitt 3.4. Rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

FRÄMJANDE OCH UPPFÖLJNING AV ÄLDRE PERSONERS RÄTTIGHETER

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

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

Under året samarbetade Människorättscentret intensivt med äldreteamet vid riksdagens justitieombudsmans kansli i frågor som berörde äldre personers rättigheter. Tillsammans med Taloustutkimus genomfördes en intervjuundersökning om servicebehovet och service som fås bland hemmaboende äldre.

Människorättscentret fortsatte det omfattande samarbetet med äldreorganisationer, myndigheter, forskare och experter samt människorättsorganisationerna. Människorättscentret deltog i verksamheten inom det nationella nätverket för experter på äldrerätt (VAASI). I verksamheten betonades samarbetet med kommunerna och serviceproducenterna mer än året innan.

Människorättscentret gjorde en utredning om hur äldre klienters självbestämmanderätt och grundläggande och mänskliga rättigheter tillgodoses inom servicen med heldygnsomsorg. Projektet genomfördes i samarbete med producenter av serviceboende med heldygnsomsorg. En skild rapport med resultaten publicerades våren 2021.

Människorättscentret publicerade dessutom en utredning där de kommunala äldrerådens verksamhet, god praxis och eventuella utmaningar kartlades. Enkäten skickades till alla äldreråd för att utreda varje råds praxis och verksamhetsförutsättningar.

Mångfalden bland minoritetsgrupper och äldre syntes i Människorättscentrets arbete för äldres rättigheter bland annat på så sätt att det vid ett möte vid avdelningen för äldres rättigheter reserverades tid för diskussion om rättigheter för äldre som talar främmande språk. Diskussionen utgick från ett anledningsanförande av representanter för verksamhetscentret Jade.

Under året gav Människorättscentret flera utlåtanden om äldre personers rättigheter. Utlåtandena gällde bland annat klientavgifterna inom social- och hälsovården, kvalitetsrekommendationen för äldre, palliativ vård och vård i livets slutskede samt tillsättandet av en ombudsman för äldreomsorgen. Människorättscentrets sakkunniga höll under 2021 ett flertal utbildningsevenemang för social- och hälsovårdspersonal om äldres grundläggande och mänskliga rättigheter och självbestämmanderätt. Sakkunniga vid Människorättscentret höll dessutom anföranden om äldre personers grundläggande och mänskliga rättigheter vid många evenemang.

Claudia Mahler, som är oberoende expert med ansvar för äldres rättigheter inom FN:s råd för mänskliga rättigheter, besökte Finland 26.10–4.11.2021. Besöket var det första besöket i Norden under mandatet för oberoende expert på äldres rättigheter, inrättat 2014. Syftet med besöket var att rapportera till FN:s människorättsråd om lagstiftningen gällande äldres rättigheter i Finland och hur dessa rättigheter tillgodoses. I sitt slututlåtande om besöket betonade Mahler bland annat heterogeniteten bland äldre som grupp och vikten av att respektera deras kulturella, språkliga och andra rättigheter som individer.

FN:S OPEN-ENDED WORKING GROUP ON AGEING (OEWGA) höll sitt elfte möte i mars–april 2021. Människorättscentret hade lämnat in ett skriftligt yttrande inför mötet redan 2019, innan coronapandemin bröt ut. Intensivt samarbete skedde med det europeiska nätverket (ENNHRI) respektive det globala nätverket för nationella människorättsinstitutioner innan OEWGA:s möte, bland annat i fråga om utbyte av information och koordinering av de nationella MR-institutionernas anföranden.

INTERNATIONELLT OCH EUROPEISKT SAMARBETE

Människorättscentret representerar i regel Finlands nationella människorättsinstitution i det internationella och europeiska samarbetet mellan nationella människorättsinstitutioner och deltar aktivt i ENNHRI:s tematiska arbetsgrupper. Frågor som gäller rättsstaten och relaterade problem i Europa framhölls med eftertryck under året i institutionernas samarbete, evenemang och utbildningar.

En sakkunnig vid Människorättscentret var ordförande för ENNHRI:s juridiska arbetsgrupp. Gruppens arbete fokuserade under 2021 på främjande av det nationella verkställandet av Europadomstolens avgöranden och på utveckling av verktyg som underlättar detta. Sakkunniga vid Människorättscentret deltog dessutom aktivt i bland annat ENNHRI-arbetsgrupper som behandlar frågor om ekonomiska och sociala rättigheter, rättigheter för personer med funktionsnedsättning, äldres rättigheter samt företagsansvar.

Vid ENNHRI:s generalförsamling i december valdes Människorättscentret/Finlands nationella människorättsinstitution in i ENNHRI:s styrelse och centrets direktör till styrelseordförande från den 31 mars 2022.

Nära samarbete fortsatte även med EU:s byrå för grundläggande rättigheter (FRA) och Europarådet såväl via ENNHRI som i övrigt. Möten och informationsutbyte skedde särskilt med Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter. Kommissionären var även huvudtalare vid Människorättsdelegationens möte i juni. Samarbetet med FRA handlade om stadgan om de grundläggande rättigheterna, rättsstaten samt de nationella människorättsinstitutionerna och de standarder som gäller för dem. Samarbetet med FN:s organ handlade under året särskilt om rättigheter för personer med funktionsnedsättning samt om det nyinförda temat miljö och klimatförändring.

3.3.3 MÄNNISKORÄTTSDLEGATIONENS VERKSAMHET

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

Människorättsdelegationen är en del av den nationella människorättsinstitutionen, och den är Människorättscentrets viktigaste kanal för samarbete, påverkan och kommunikation.

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

Människorättsdelegationen sammanträdde fyra gånger år 2021. På grund av coronapandemin ordnades alla möten på distans. Teman för mötena var bland annat aktuella frågor om internationell människorättspolitik i Europarådet och FN:s människorättsfunktioner, läget för rättsstaten och de mänskliga rättigheterna i Finland och i Europa samt övervakning av hur de grundläggande och mänskliga rättigheterna tillgodoses. De rekommendationer som Finland fått av de internationella människorättsorganen togs också upp i delegationens diskussioner.

Människorättscentret sammanställde och publicerade i början av 2021, utgående från Människorättsdelegationens rekommendationer, en rapport om CORONAPANDEMINS KONSEKVENSER FÖR TILLGODOSENDDET AV DE GRUNDLÄGGANDE OCH MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA. Dessutom gjorde delegationen ställningstaganden om människorättsfostran och människorättsutbildning samt om inkluderande undervisning.

Den tredje människorättsdelegationen i ordningen inledde sin fyra år långa mandatperiod den 1 april 2020. Delegationen har 38 medlemmar, inklusive specialombudsmän samt representanter för de högsta laglighetsövervakarna och Sametinget. Direktören för Människorättscentret, Sirpa Rautio, är ordförande för delegationen och arbetsutskottet. Esa Iivonen, medlem i delegationen, fungerar som vice ordförande.

Människorättscentret publicerar årligen en egen verksamhetsberättelse, som godkänns av Människorättsdelegationen. I riksdagens justitieombudsmans berättelse ingår en sammanfattning av Människorättscentrets berättelse. Se www.manniskorattscentret.fi.

3.4

Rättigheter för personer med funktionsnedsättning

3.4.1

SPECIALUPPDRAGET AVSEENDE SKYDDET AV RÄTTIGHETERNA FÖR PERSONER MED FUNKTIONSNEDSÄTTNING

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

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

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

Ärendena inom detta sakområde avgjordes av JO Petri Jääskeläinen. Huvudföredragande var referendarieråd Minna Verronen och föredragande äldre justitieombudsmannasekreterare Juha-Pekka Konttinen. Ärenden som gäller personer med funktionsnedsättning behandlas också i avsnitten om OPCAT-inspektioner (3.5) och coronapandemin (4.).

3.4.2

UPPGIFTERNA OCH VERKSAMHETEN SOM NATIONELL MEKANISM

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

Begreppet främja avser framåtriktade, aktiva insatser såsom handledning, rådgivning, utbildning och informations spridning. Målet med övervakningen är att utreda hur bra rättigheterna för personer med funktionsnedsättning formellt och faktiskt genomförs. Begreppet övervakningen betyder att informationen om det praktiska genomförandet av skyldigheterna i konventionen sammanställs och används så att de brister som observerats i genomförandet av skyldigheterna tillrättas. Med begreppet skydd avses statens direkta och indirekta skyldighet att skydda de rättigheter som fastställts i konventionen mot eventuella kränkningar.

JUSTITIEOMBUDSMANNEN

Justitieombudsmannen skyddar, främjar och övervakar att konventionen genomförs, inom ramen för sina befogenheter. Justitieombudsmannen har i uppdrag att utöva laglighetsövervakning över den offentliga makten och att övervaka (skydda) att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Justitieombudsmannens verksamhet har med tiden utvecklats så att främjandet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna fått en större roll. I klagomålsavgöranden och under inspektioner tolkas inte enbart förfarandets laglighet, utan man strävar efter att styra myndigheten eller den övervakande instansen att tillämpa ett förfarande som i så stor utsträckning som möjligt tillgodoser de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Laglighetsövervakning och övervakning går hand i hand i justitieombudsmannens arbete. Då justitieombudsmannen inom ramen för sin laglighetsövervakning gör observationer om missförhållanden som gäller rättigheterna för personer med funktionsnedsättning utgör detta också övervakning, genom att justitieombudsmannen därmed observerar hur förpliktelseerna enligt konventionen fullföljs i verkligheten.

Justitieombudsmannens laglighetsövervakning genomförs till största delen genom undersökning av klagomål, men missförhållanden undersöks också på eget initiativ och i form av inspektionsbesök. Förutom laglighetsövervakningen fungerar justitieombudsmannen även som det nationella besöksorgan som avses i det fakultativa protokollet till FN:s konvention mot tortyr (OPCAT). Besöksorganet genomför inspektionsbesök på ställen där frihetsberövade personer befinner sig eller kan befinna sig, bl.a. bostadsenheter för personer med funktionsnedsättning och personer med minnessjukdom. För detta besöksuppdrag kan justitieombudsmannen inkalla experter som har relevant sakkunskap med tanke på det nationella besöksorganets inspektionsuppdrag. JO har bland annat experter inom hälso- och sjukvård till sitt förfogande. Två av experterna är läkare för personer med intellektuell funktionsnedsättning. Därtill kan man kalla in experter, som själva har en funktionsnedsättning. Efter att experterna fått utbildning, kan JO bjuda dem med som experter vid inspektioner som genomförs vid OPCAT-objekt. Eftersom det under berättelseåret på grund av coronapandemin inte genomfördes några inspektionsbesök på plats vid boende- och anstaltsenheter för personer med funktionsnedsättning, deltog inga experter i egenskap av utomstående sakkunniga i tillsynsorganets inspektioner.

Justitieombudsmannen har utökat och kommer att utöka samarbetet med personer med funktionsnedsättning och med deras intresseorganisationer också på andra sätt inom denna verksamhet.

MÄNSKORÄTTSCENTRET

Människorättscentrets uppgift är att främja de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna och att övervaka att de tillgodoses. Människorättscentret behandlar inte klagomål och utövar inte laglighetsövervakning. Människorättscentrets behörighet har inte begränsats till att omfatta enbart myndigheter, utan dess befogenheter utsträcker sig även till privata aktörer.

Människorättscentrets tyngdpunkt i arbetet med personer med funktionsnedsättning är att stärka det rättsliga perspektivet och öka medvetenheten om rättigheterna för personer med funktionsnedsättning, främja inkluderingen och delaktigheten i samhället för personer med funktionsnedsättning samt utveckla uppföljningen av hur rättigheterna tillgodoses. I den verksamhet som anknyter till rättigheterna för personer med funktionsnedsättning har detta synts genom att det verktyg (LEMPI) som stöder uppföljningen har omarbetats så att det motsvarar rapporteringsbehoven i anslutning till FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Vad gäller allmänt främjande har ett av målen för Människorättscentrets mandatperiod varit att stärka myndigheternas och olika yrkesgruppers kunskaper om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Detta har genomförts särskilt inom teman med anknytning till utbildning och arbetslivet.

Resultaten av forskningsprojektet barometern för grundläggande rättigheter som genomfördes i samarbete mellan Människorättscentret och justitieministeriet publicerades den 22 juni 2021. Därefter började Människorättscentret utarbeta två temarapporter om resultaten av barometern för grundläggande rättigheter. I den ena temarapporten jämförs resultaten för respondenter som hör till hela befolkningen och resultaten för personer med funktionsnedsättning och funktionshinder närmare sinsemellan.

Människorättscentret publicerade material om människorättsfostran som behandlade inkluderande utbildning tillsammans med pedagogiska fakulteten vid Helsingfors universitet. Syftet med materialet är att särskilt inom branschen för undervisning och fostran öka kunskaperna om bland annat artikel 24 i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Under mandatperioden publicerade Människorättscentret och dess människorättsdelegation ett ställningstagande om inkluderande utbildning.

Människorättscentret publicerade översättningar till finska och svenska av två allmänna kommentarer av CRPD-kommittén (allmänna kommentarer nr 6 och 7).

Under berättelseåret inleddes ett samarbete med Tammerfors universitet kring användningen av rättsmedel för personer med funktionsnedsättning. Syftet med webbenkäten är bland annat att utreda hur ofta personer med funktionsnedsättning är tvungna att förlita sig på rättsmedel när det handlar om deras subjektiva rättigheter och vilka problem de stöter på i anslutning till tillgodosendandet av rättsskyddet.

Människorättscentret gav ett utlåtande till utrikesministeriet om utkastet till tilläggsprotokoll till Europarådets konvention om mänskliga rättigheter och biomedicin (Oviedokonventionen) vad gäller skydd för de mänskliga rättigheterna och människovärdet för personer som lider av psykiska störningar i samband med placering eller vård mot personens vilja (IOK/8/2021). Andra utlåtanden var utlåtandet om regeringens proposition med förslag till lag om grundande av ett bolag med specialuppgifter som stöder sysselsättningen av partiellt arbetsföra, utlåtandet om social- och hälsovårdsministeriets delaktighetsarbetsgrupps förslag till reform av lagstiftningen om service för personer med funktionsnedsättning (IOK/5/2021) och utlåtandet till CRPD-kommittén om kommitténs utkast till allmän kommentar (IOK/44/2021). Den allmänna kommentaren behandlar artikel 27 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, som handlar om rätten till arbete och sysselsättning för personer med funktionsnedsättning.

FUNKTIONSNEDSÄTTNINGSGRUPPEN

I kansliets funktionsnedsättningsgrupp ingick tre experter och en notarie från JO:s kansli och en expert från Människorättscentret. Funktionsnedsättningsgruppen samarbetade intensivt med människorättskommittén för personer med funktionsnedsättning under 2021. 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.

På funktionsnedsättningsgruppens möten diskuterade man coronaepidemins inverkan på valet av inspektionsobjekt och utförandet av inspektioner, uppdaterade funktionsnedsättningsgruppens strategi och planerade kansliets interna utbildning inom temat funktionsnedsättningar. Som en del av att kartlägga uppgiften för den nationella mekanismen diskuterade gruppen med anställda vid kansliet och utvärderade omfattningen av begreppet personer med funktionsnedsättning inom förvaltningsområdet för laglighetsövervakning. Inom funktionsnedsättningsgruppen diskuterades också olika metoder för samarbete och delaktighet med personer med funktionsnedsättning.

Funktionsnedsättningsgruppen publicerade ett verktyg för självutvärdering som utarbetats inom ramen för projektet för grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter inom boendeservicen. Verktöget är avsett att stöda de åtgärder som tjänsteleverantörer och tjänsteproducenter som ordnar specialomsorger vidtar för att stärka klienternas självbestämmanderätt. Verktöget för självutvärdering består av frågor som hjälper aktörer som ordnar specialomsorger att självständigt bedöma hur väl boendeserviceenheternas verksamhet och verksamhetssätt stödjer och stärker klienternas självbestämmanderätt. Verktöget för självutvärdering är fritt tillgängligt på Människorättscentrets webbplats. Verktöget uppdateras två gånger per år vad gäller bland annat rättspraxis och laglighetsövervakarnas ställningstaganden.

På initiativ av funktionsnedsättningsgruppen ordnas varje år en utbildning om funktionsnedsättningsfrågor vid kansliet. Under berättelseåret var temat för utbildningen rimliga anpassningar i socialskyddssystemet (10.11.2021). Utbildare var professor i offentlig rätt Toomas Kotkas vid Helsingfors universitet. Medlemmar i människorättskommittén för personer med funktionsnedsättning deltog också i utbildningen.

Funktionsnedsättningsgruppens medlemmar höll föreläsningar eller öppningsanföranden om rättigheter för personer med funktionsnedsättning vid följande evenemang:

- Invalidförbundets generaldirektör Petri Pohjonens avskedsfestseminarium ”Mot ett jämlikt Finland” (Kohti yhdenvertaista Suomea) 20.1.2021
- seminariet om människorättshandlingar i vardagen för barn med funktionsnedsättning (Ihmisoikeustekoja vammaisten lasten arkeen) 28.1.2021
- informationsinslag om beaktande av tillgänglighet vid inspektioner för nya anställda vid JO:s kansli 17.3.2021
- Självbestämmanderätt och mänskliga rättigheter i vardagen – utbildning som ordnades av Norra Österbottens sjukvårdsdistrikt och Nuorten ystävät ry (IMO ja Ihmisoikeudet arjessa) 23.4.2021
- kommentaranföranden vid två samråd som ordnades av SHM i juni 2021
- öppningsanförande vid barndelegationens möte ”inkludering och barnets rättigheter” (Inklusio ja lapsen oikeudet)
- informationsinslag för riksdagsledamöter om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (Människorättscentret tillsammans med diskrimineringsombudsmannen) 9.12.2021

MÄNSKORÄTTSKOMMITTÉN FÖR PERSONER MED FUNKTIONSNEDSÄTTNING (VIOK)

Människorättskommittén för personer med funktionsnedsättning (VIOK) – en permanent sektion under människorättsdelegationen – sammanträdde sex gånger under mandatperioden. Vid mötena hördes utomstående experter som inledde diskussionen och i enlighet med kommitténs arbetsprogram för 2000–2024 diskuterades Covid-19-pandemins inverkan på personer med funktionsnedsättning, strukturella hinder för delaktighet i arbetslivet, likabehandling och diskriminering och anteckningar om personer med funktionsnedsättning i den utbildningspolitiska redogörelsen samt delreformen av diskrimineringslagen. Dessutom följde kommittén under hela mandatperioden intensivt genomförandet av funktionshinderspolitiska åtgärder i regeringsprogrammet och hur de framskrider. Kommitténs medlemmar och expertmedlemmar deltog som sakkunniga i CRPD-kommitténs arbete med att granska terminologin i översättningarna av de allmänna kommentarerna till finska och svenska.

Människorättskommittén för personer med funktionsnedsättning (VIOK) deltog i JO:s förberedelser inför inspektionerna av röstningsställen vid kommunalvalet 2021.

NATIONELLT SAMARBETE

Myndighetssamarbete har skett och möten har hållits med Valvira och regionförvaltningsverken, diskrimineringsombudsmannens byrå, barnombudsmannen, diskriminerings- och jämställdhetsnämnden och THL. Samarbetet med Valvira och regionförvaltningsverken har bland annat skett i samband med inspektioner och val av inspektionsobjekt.

Människorättscentret inledde ett gemensamt projekt med diskrimineringsombudsmannen för att främja rättigheterna i arbetslivet för personer med funktionsnedsättning. Målet med projektet är att i enlighet med artikel 27 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning främja rätten till arbete för personer med funktionsnedsättning och öka deras sysselsättning.

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

Funktionsnedsättningsgruppen följer verksamheten och kommunikationen i riksdagens samarbetsgrupp för funktionshinderärenden (VAMYT) samt deltar i de evenemang som gruppen ordnar.

En medlem i funktionsnedsättningsgruppen (Människorättscentret) är sakkunnig i delegationen för rättigheter för personer med funktionsnedsättning (VANE) och i justitieministeriets expertgrupp för uppföljning av diskriminering.

INTERNATIONELLT SAMARBETE

Till följd av coronapandemin hölls alla av ENNHRI CRPD-arbetsgruppens möten på distans, och tyngdpunkten i arbetsgruppens verksamhet låg liksom föregående år på att utvärdera och följa åtgärderna och effekterna med anknytning till coronapandemin. Under mandatperioden deltog en expert vid Människorättscentret tillsammans med ENNHRI CRPD-arbetsgruppen i ett diskussionstillfälle om utkastet till tilläggsprotokoll om vårdåtgärder mot patientens vilja i Europarådets konvention om mänskliga rättigheter och biomedicin (den så kallade Oviedokonventionen) som ordnades av European Disability Forum och Mental Health Europe samt Equinet.

Det 14:e partsmötet för FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning ordnades i juni genom en hybridmodell, huvudsakligen virtuellt och delvis på plats i New York. Medlemmarna i funktionsnedsättningsgruppen deltog i några evenemang.

3.4.3

AKTUELLA LAGSTIFTNINGSPROJEKT OCH UTREDNINGAR

Vid social- och hälsovårdsministeriet bereddes under berättelseåret en reform av lagstiftningen om service för personer med funktionsnedsättning. SHM ordnade ett flertal samrådsmöten som var öppna för alla.

Utvecklingen av lagstiftningen om självbestämmanderätt som nämns i regeringsprogrammet lyftes ofta fram i diskussioner med myndigheter och organisationer. SHM har tillsatt en grupp som har i uppgift att följa hur klientens och patientens självbestämmanderätt stärks. En sakkunnig vid Människorättscentret är medlem i gruppen. Uppföljningsarbetsgruppen fortsätter sitt arbete till den 31 december 2023.

Enligt det som avtalats i statsminister Sanna Marins regeringsprogram genomfördes 2020–2021 en undersökning (forskningsprojektet Tecknade minnen) om rättskränkningar mot döva och den teckenspråkiga gemenskapen i Finland från 1900-talet till i dag samt konsekvenserna av dessa. I utredningen konstaterades att gemenskapen hade diskriminerats under hela den granskade perioden. På grund av diskrimineringen har många medlemmar i gemenskapen fått en negativ bild av sig själva och sin gemenskap, och därför måste man fortsätta behandla de orättvisor som gemenskapen utsatts för på samhällsnivå. Utredningen innehåller nio åtgärdsrekommendationer.

3.4.4 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Justitieombudsmannen övervakar att rättigheterna för personer med funktionsnedsättning tillgodoses vid alla myndigheter och alla privata instanser som sköter offentliga uppdrag, oberoende av vilket förvaltningsområde myndigheten eller instansen tillhör. Alla klagomål statistikförs i första hand enligt de myndighetsinstanser och förvaltningsområden (socialvård, socialförsäkring, hälso- och sjukvård, undervisnings- och kulturmyndigheter osv.) som avgörandena berör. En del av de laglighetsövervakningsärenden som gällde rättigheter för personer med funktionsnedsättning hörde till flera förvaltningsområden. I det här avsnittet refereras ärenden där tillgodoseendet av rättigheter för personer med funktionsnedsättning är centralt, oavsett förvaltningsområde.

I JO:s årsberättelse och verksamhet har betydelsen av rättigheterna för personer med funktionsnedsättning framhävts sedan 2014, då laglighetsövervakningen av rättigheterna för personer med funktionsnedsättning för första gången granskades i ett eget avsnitt.

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

Kommunernas funktionshinderservice är ett viktigt objekt för laglighetsövervakningen. Många klagomål gällde brister i upprättandet av serviceplaner och specialomsorgsprogram, rådgivning och handledning om tjänster, dröjsmål och felaktigheter i besluts- och handläggningsprocesser och i annan behandling av ärenden.

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

KLAGOMÅL OCH EGNA INITIATIV

JO avgjorde 300 klagomål och egna initiativ inom sakområdet, Antalet var nästan oförändrat jämfört med året innan (306) (år 2019 och 2018 avgjordes 281 respektive 257 ärenden).

JO avgjorde även fyra ärenden på eget initiativ under berättelseåret. Två avgöranden handlade om begränsningsåtgärder för barn inom boende- och anstaltstjänsterna (5030/2018* och 2757/2019*), som beskrivs i avsnitt 3.5. Kvantitativt sett ledde fler ärenden än året innan till åtgärder, det vill säga 115 ärenden (38 %). Åtgärdsprocenten var högre än året innan (32 %) och precis som tidigare år högre än genomsnittet för justitieombudsmannens kansli (13,4%). Tre ärenden gavs en anmärkning och sju ärenden ledde till en framställning (hälso- och sjukvården fem framställningar). Inom socialvården gavs tre anmärkningar.

I två fall var det fråga om ett förfarande inom servicen för personer med funktionsnedsättning (redogörs senare) och det tredje fallet gällde socialväsandets förfarande för att trygga omsorgen om en person med minnessjukdom 5849/2020* (fallet redogjordes för i avsnitt 5.13). I 64 (63) ärenden delgav JO sin uppfattning och 19 (16) ärenden ledde till andra åtgärder. På grund av det stora antalet fall som ledde till åtgärder är det omöjligt att i denna berättelse referera eller över huvud taget nämna alla avgöranden i klagomål som gällde personer med funktionsnedsättning. Man strävar efter att i allt högre grad publicera avgöranden också på justitieombudsmannens webbplats www.ombudsman.fi.

De flesta avgörandena som gällde personer med funktionsnedsättning, 218 avgöranden (215 år 2020 och 179 år 2019), ingick som tidigare år i socialvårdens sakområde. Detta beror på att det är kommunens uppgift att se till att sociala tjänster såsom specialomsorger om personer med intellektuell funktionsnedsättning och service och stöd på grund av funktionsnedsättning samt service för personer med minnessjukdom ordnas. I fråga om service enligt lagen om service och stöd på grund av handikapp (132 avgöranden) gällde sammanlagt 40 (35 år 2020 och 26 år 2019) avgöranden personlig assistans, 44 (44 år 2020 och 30 år 2019) ärenden gällde färdtjänst, 28 (29 år 2020 och 25 år 2019) ärenden gällde rättigheter för personer med intellektuell funktionsnedsättning och 31 (43 år 2020) ärenden gällde rättigheterna för äldre personer med funktionsnedsättning (minnessjuka). Övervakningen och främjandet av rättigheterna för personer med minnessjukdom eller andra funktionsnedsättningar beskrivs i avsnitt 4.13 om äldre personers rättigheter i denna berättelse.

Under berättelseåret avgjordes 23 ärenden (32 år 2020 och 46 år 2019) som gällde personer med funktionsnedsättning som omfattades av socialförsäkringen och 38 ärenden som gällde hälso- och sjukvård (51 år 2020 och 57 år 2019) samt 21 ärenden som gällde undervisning (15 år 2020 och 5 år 2019).

Klagomål i anknytning till tjänster enligt lagen om service och stöd på grund av handikapp gällde bland annat beslutsfattande om tjänster och klientavgifter, rådgivning och handledning om tjänster, bemötande av klaganden i kundbetjäningssituationer eller vid boendeenheter, bedömningen av klientens servicebehov, dröjsmål i behandlingen av ansökningar eller klagomål, tillämpningsanvisningar för kommunens tjänster och anordnande av service. Folkpensionsanstaltens (FPA) förfarande i fråga om beviljande av förmåner, såsom handikappbidrag och rehabiliteringsstöd, prövades. Inom hälso- och sjukvården handlade det om vården och bemötandet av rehabiliteringsklienter inom mentalvården, ersättning för hjälpmedel för medicinsk rehabilitering, anordnade av medicinsk rehabilitering, patientens självbestämmanderätt och ordnande av tillräckliga hälsotjänster.

INSPEKTIONSBSÖK

På grund av coronapandemin utfördes inspektionerna av boende- och anstaltstjänster för personer med funktionsnedsättning på distans under berättelseåret, i huvudsak så att klienter och anhöriga hördes per telefon och inspektionsobjektet ombads lämna in handlingar och utredningar. Vid distansinspektionerna låg tyngdpunkten på att utreda pandemins effekter för tjänsternas innehåll och kvalitet samt för användningen av begränsningar. Objekt för distansinspektionerna var Vasa stad, enheten Bäckhovet (3996/2021*), Mellersta Österbottens social- och hälsovårdssamkommun Soite (3995/2021*), andningsförlamningsenheten Rekola (4128/2021*) och Mellersta Nylands samkommuns Jampankaaren palvelupiha (4060/2021). Dessutom skickade BJO en begäran om utredning till Niuvanniemi och Gamla Vasa sjukhus.

Observationerna vid ovan nämnda inspektioner som gjorts i egenskap av nationellt besöksorgan och de erhållna utredningarna beskrivs i avsnitt 3.5 i denna berättelse.

Inspektionsobservation om tillgänglighet

Hur tillgänglighet och delaktighet har främjats är genomgående teman enligt FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning som kansliet fäster uppmärksamhet vid i samband med inspektionsbesök som utförs på plats.

På avdelningen vid psykiatriska sjukhuset för fångar (enheten i Vanda) fanns ett tillgängligt patientrum (cell) med egen toalett och dusch som verkade rymligt. Man rymdes bra med rullstol bredvid sängen och på toaletten. Eftersom det endast fanns ett väktarlarm vid dörrkarmen, rekommenderade BJO att man överväger att skaffa till exempel en trådlös larmordning till rummet (6762/2021*).

Förhandsröstningsställen

På uppdrag av JO företog två tjänstemän vid justitieombudsmannens kansli oanmälda inspektioner vid åtta förhandsröstningsställen i kommunalvalet i Södra Finland (Tammerfors, Akaa, Tavastehus, Janakkala, Sjundeå, Kyrkslätt, Vanda och Esbo). JO beslöt att delge de kommuner som var föremål för inspektionen och deras centralvalnämnder de iakttagelser och utvecklingsförslag som konstaterats i inspektionsprotokollet gällande hur synliga skyltarna vid röstningsställena är, tillgänglighetsfrågor och röstningsarrangemang.

En allmän iakttagelse var att det fortfarande fanns utrymme för förbättringar vad gäller vägledningen och informationen om förhandsröstningsställena. JO ansåg det vara positivt att förhandsröstningsställena i allt högre grad blir tillgängliga. Vid röstningsställena finns också oftare än tidigare hinderfria valbås eller röstningsplatser där personer som använder rullstol eller andra rörelsehjälpmedel kan göra sin röstningsanteckning på ett sätt som bevarar valhemligheten och så självständigt som möjligt (3250/2021*).

UTLÅTANDEN

JO gav ett utlåtande om social- och hälsovårdsministeriets delaktighetsarbetsgrupps förslag till reform av lagstiftningen om service för personer med funktionsnedsättning (8298/2020).

BJO gav ett utlåtande till utrikesministeriet om ett kollektivt klagomål mot Finland i enlighet med Europeiska sociala stadgan (7992/2020). I klagomålet påstås att Finland har kränkt rättigheterna för personer med funktionsnedsättning som bor vid boendeenheter genom de begränsningar, inklusive besöksförbud, som fastställts för att förhindra spridningen av Covid-19-pandemin.

BJO gav ett utlåtande till utrikesministeriet om utkastet till tilläggsprotokoll till Europarådets konvention om mänskliga rättigheter och biomedicin (Oviedokonventionen) vad gäller skydd för de mänskliga rättigheterna och människovärdet för personer som lider av psykiska störningar i samband med placering eller vård mot personens vilja (1301/2021*).

3.4.5 AVGÖRANDE SOM GÄLLER SOCIALVÅRD

BRISTER OCH FÖRFARANDEFEL I TILLGODOSEENDET AV RÄTTIGHETERNA FÖR BARN MED FUNKTIONSNEDSÄTTNING

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

Planering och ordnande av tjänster för ett barn som skadats i ett olycksfall

JO gav i ärende 877/2020* välfärdssamkommunens tjänster för personer med funktionsnedsättning en anmärkning för framtiden gällande lagstridigt förfarande vid planeringen av tjänster för ett barn med funktionsnedsättning och ordnande av ändringsarbeten i bostaden.

JO ansåg att välfärdssamkommunens tjänster för personer med funktionsnedsättning på många sätt hade misslyckats med att planera tjänsterna för ett barn som skadats i en slalomolycka och med att ordna ändringsarbeten i bostaden. I fallet hade verkställandet av beslutet om ändringsarbeten i bostaden fördröjts och dessutom hade tjänsterna för personer med funktionsnedsättning försummat att övervaka tjänstproducenten i ärendet.

JO ansåg att förfarandet hos välfärdssamkommunens tjänster för personer med funktionsnedsättning som helhet var ytterst klandervärt. Vid bedömningen av hur klandervärt förfarandet var beaktade JO att det var fråga om att ordna service för ett barn i känslig ålder och i behov av särskilt stöd. Dessutom hade det varit fråga om ett planerings- och handledningsskede som skulle genomföras omedelbart efter en skada på grund av ett olycksfall och som förutsätter särskild förtrogenhet, noggrannhet och känslighet av det sociala arbetet då barnets och familjens situation kartläggs och ordnas.

Ordnande av specialomsorg om ett barn på svenska

I ärende 488/2021* hade Helsingfors stad under en undersökningsperiod inte kunnat ordna specialomsorger (handledning vid boendeenheten) på barnets eget modersmål för ett svenskspråkigt barn med lindrig intellektuell funktionsnedsättning, psykiatriska utmaningar och behov av särskilt stöd. Enligt JO stred förfarandet mot 40 § i socialvårdslagen och kränkte den jämlikhet och de sociala och språkliga rättigheter som barnet tryggas genom grundlagen.

Eftersom barnet inte hade kunnat använda sitt modersmål vid handledningssituationerna, kunde JO inte konstatera att kvaliteten på den service som barnet fick var god och inte heller konstatera att barnets modersmål hade beaktats på det sätt som förutsätts i lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården.

JO betonade att det med tanke på självbestämmanderätten och tillgodoseendet av andra rättigheter för ett barn som behöver särskilt stöd är särskilt viktigt att barnets rätt att få service på det språk hen väljer tillgodoses. Vilket språk som används har stor betydelse vid bemötandet av barnet och för den ömsesidiga förståelsen.

Staden ansåg i sitt utlåtande att den hade ordnat barnets vård på bästa möjliga sätt trots sina bristfälliga resurser. Av sammanhanget kunde man dra slutsatsen att de bristfälliga resurserna uttryckligen hade gällt ordnandet av svenskspråkig service och att servicen skulle ha kunnat ordnas för ett finskspråkigt barn.

JO betonade att bristfälliga resurser inte är en giltig orsak att inte erbjuda klienten service på det språk hen valt.

JO anser att staden i egenskap av anordnare och köpare av tjänster hösten 2019 borde ha vidtagit nödvändiga åtgärder för att barnets rätt till svenskspråkig specialomsorg skulle ha tillgodosetts på lika villkor som för de finskspråkiga barnen. Enligt JO kunde och borde staden i egenskap av köpare av tjänsten ha medverkat till att den privata tjänsteproducenten skulle ha fortsatt sina eventuella försök och åtgärder för att få svenskspråkig personal till boendeenheten eller att staden själv borde ha vidtagit nödvändiga åtgärder i ärendet för att barnets rätt att få service på svenska skulle tillgodoses.

JO fäste stadens uppmärksamhet vid att tillgodosedandet av de grundläggande fri- och rättigheterna förutsätter aktiva åtgärder av det allmänna för att skapa faktiska förutsättningar för att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna. Detta innebär i praktiken kontinuerliga åtgärder av den som ordnar tjänsten i en situation där den ordnade tjänster inte tillgodoser klientens grundläggande fri- och rättigheter.

JO bad Helsingfors stad att senast den 28 februari 2022 lämna en utredning om hur Helsingfors stad i fortsättningen ämnar sörja för att tillgången till svenskspråkiga specialomsorgstjänster är tillräcklig och att staden kan säkerställa tjänster för barn med intellektuell funktionsnedsättning.

- Helsingfors stad meddelade den 3 februari 2022 att staden beaktat behovet av att utveckla den svenskspråkiga servicen. Till följd av social- och hälsovårdsreformen överförs specialomsorgsdistriktens verksamhet och ordnandet av svenskspråkig service för personer med funktionsnedsättning till välfärdsområdena och Helsingfors stad. Då ökar Helsingfors stads egna tjänster och dessutom genomförs för hela Nyland såväl intern planering som samarbete för att säkerställa den svenskspråkiga servicen på olika sätt.

Brister i det sektorsövergripande samarbetet

I ärende 1132/2020* ansåg JO att planeringen av tjänsterna för ett barn och beslutsförandet kring tjänsterna varken inom stadens sektor för fostran och utbildning eller socialvårdssektorn var förenligt med en barnfamiljs bästa och uppfyllde inte till alla delar kraven på god förvaltning. Enligt JO hade detta berott på brister i den interna informationsgången inom staden och samarbetsproblem mellan socialväsendet och småbarnspedagogiken.

JO ansåg att stadens svenskspråkiga småbarnspedagogik borde ha fattat ett överklagbart beslut med anledning av den klagandes ansökan om småbarnspedagogik för sitt barn och de krav på att dagvård ska ordnas i hemmet som framförts. JO betonade att rätten att få ett motiverat beslut och att begära omprövning av beslutet är viktiga garantier för rättsskydd inom god förvaltning. En myndighet kan inte överföra sin utrednings- och beslutsplikt till exempel på grund av att ärendet är besvärligt eller svårt att avgöra. När socialväsendet (arbetet med personer med funktionsnedsättning) fått kännedom om klientens (barnets) servicebehov ska det alltid bedöma det individuella servicebehovet och ordna hjälp och vård enligt behovet till exempel med stöd av socialvårdslagen, handikappservicelagen, lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda och barnskyddslagen.

JO betonade att stadens interna oklarheter och samarbetssvårigheter mellan olika sektorer inte får leda till förlorade rättigheter eller fördröjningar i behandlingen av ett ärende då det handlar om att ordna tjänster för ett barn som behöver särskilt stöd. Socialväsendet kan alltså inte ställa som villkor för beviljande av service att en annan sektor inom staden fattar ett negativt beslut om till exempel ordnande av småbarnspedagogik. Ett sådant tillvägagångssätt kan leda till fördröjningar i beslutsfattandet och ordnandet av service, vilket strider mot barnets bästa.

JO ansåg att stadens social- och hälsovårdssektors förslag om att göra den svenskspråkiga servicepraxisen mer klientorienterad var bra. Eftersom stadens sociala arbete för personer med funktionsnedsättning enligt utredningen hade vidtagit åtgärder för att förbättra tillgången till svenskspråkig service för personer med funktionsnedsättning, nöjde sig JO i detta sammanhang med att särskilt uppmärksamma stadens social- och hälsovårdssektor samt det sociala arbetet för personer med funktionsnedsättning på vikten av en jämlik tillgång till service för personer med funktionsnedsättning och specialomsorger på svenska.

I fall 2254/2020 var det fråga om att ordna vård för ett barn med funktionsnedsättning under skolans sommarlov i en situation där barnet inte hade beviljats specialomsorger om personer med intellektuell funktionsnedsättning och i ärendet hade anhängiggjorts ett besvär i förvaltningsdomstolen. JO fäste på ett allmänt plan stadens småbarnspedagogiks uppmärksamhet vid att även barn i läropliktsåldern kan få småbarnspedagogik om det finns särskilda omständigheter som kräver det. Särskilt när det gäller ensamförsörjare kan det uppstå situationer där det är mest ändamålsenligt att ordna barnets vård med hjälp av småbarnspedagogikens tjänster.

ÄN EN GÅNG KRITIK MOT FÖRSENINGAR I BESLUTFATTANDET OCH ANDRA FÖRSUMMELSER

Den vanligaste brister som JO konstaterar i sin laglighetsövervakning är dröjsmål i behandlingen av ansökningar om förmåner eller av förmåner som beviljas personer med funktionsnedsättning samt myndighetens försummelse av skyldigheten att fatta beslut. Sådana fel i förfarandet äventyrar tillgodoseendet av rättsskyddet för personer med funktionsnedsättning, eftersom klientens ändringsökande fördröjs eller inte kan genomföras. I avgörandena har det betonats att man bör sträva efter att ordna stödet för en person som behöver långvarigt stöd så att servicens kontinuitet tryggas.

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

I ärende 2490/2021* gav JO kommunens socialväsande med tanke på framtiden en anmärkning för lagstridiga fördröjningar i beslutsfattandet och upprepade försummelser att svara på kontakter. JO beaktade att BJO redan i ett tidigare beslut hade delgett kommunen att en tjänsteinnehavare inom socialväsandet lagstridigt försummat att svara på kontakter, men situationen hade inte rättats till. Upprepade dröjsmål i behandlingen av socialvårdsärenden kan äventyra tryggheten av nödvändig omsorg och tillräckliga tjänster för socialvårdsklienten. Därför ansåg JO att kommunens socialväsandes förfarande var ytterst klandervärt. JO uppmärksammade särskilt kommunens socialväsande på dess lagenliga skyldighet att behandla ärenden som hör till dess organiseringsansvar.

Även i ärende 8127/2020* uppmärksammade JO allvarligt stadens tjänster för personer med funktionsnedsättning på den lagenliga behandlingen av ansökningar om tjänster service för personer med funktionsnedsättning och ett förfarande enligt god förvaltning. JO ansåg att fördröjningarna inom tjänsterna för personer med funktionsnedsättning i fråga om behandlingen av ansökningsärenden som gäller den klagandes barn stred mot handikappservicelagen och socialvårdslagen.

Behandlingen av ansökan om ändringsarbeten i bostaden för den klagandes barn gällande ett smart lås pågick totalt i nästan 10 månader och gällande ett gårdsstaket i cirka ett år och tre månader. Även behandlingen av den första ansökan om autismhandledning 2020 tog över tre månader.

Stadens tjänster för personer med funktionsnedsättning hade inte framfört några godtagbara särskilda skäl till att tidsfristen på tre månader enligt handikappservicelagen klart hade överskridits. Stadens tjänster för personer med funktionsnedsättning hade inte heller från början bestridit barnets behov av ovan nämnda ändringsarbeten i bostaden, men trots detta hade behandlingen av ansökningarna och utredningen av ärendena tagit orimligt lång tid. Vid bedömningen av hur klandervärdt detta var beaktade JO att det hade varit fråga om att ordna nödvändig service för ett barn med svår funktionsnedsättning i behov av särskilt stöd. I ärendena som gällde det smarta låset och ersättning för ett gårdsstaket hade det också varit fråga om att säkerställa en trygg boendemiljö för ett barn med funktionsnedsättning.

När det är fråga om att trygga nödvändig omsorg eller andra grundläggande fri- och rättigheter – till exempel ändringsarbeten i bostaden enligt handikappservicelagen och andra subjektiva rättigheter – ska myndigheten i sin verksamhet fästa särskild vikt vid att behandlingen sker utan dröjsmål. Dessutom ska det som är bäst för en person och ett barn som behöver särskilt stöd alltid beaktas i bedömningen av handläggningsordningen och handläggningstiden för ansökningarna.

Behandlingen av en ansökan om färdtjänst för arbetsresor tog över en månad längre tid än den föreskrivna särskilda maximitiden förutsatte. Fördröjningen av behandlingen berodde på försummelse och ett fel i registreringen. JO fäste Vanda stads uppmärksamhet vid att staden bör vara noggrann med att registrera ansökningar på behörigt sätt och vid den särskilda maximala behandlingstiden enligt handikappservicelagen (6961/2020*).

I fall 6604/2020* delgav JO stadens socialväsande och tjänster för personer med funktionsnedsättning sin uppfattning om en lagstridig fördröjning vad gällde behandlingen av en ansökan om service för personer med funktionsnedsättning (ändringsarbeten i bostaden). Behandlingen av klagandens ansökan hade inletts först efter att klaganden tagit kontakt, varvid behandlingen hade fördröjts med cirka 10 månader. I ärendet hade den i handikappservicelagen föreskrivna tidsfristen på tre månader för behandling av en ansökan klart överskridits. Fördröjningen berodde uppenbarligen på glömska. JO uppmärksammade allvarligt stadens tjänster för personer med funktionsnedsättning på att ansökningar om service för personer med funktionsnedsättning ska registreras omsorgsfullt och behandlas lagenligt. JO betonade att myndigheten ska börja utreda ärendet omedelbart efter att ansökan har anhängiggjorts.

Synskadades förbund rf:s enhet för bevakning av rättigheter kritiserade efter att personer kontaktat förbundet på många sätt serviceprocesserna inom tjänsterna för personer med funktionsnedsättning i Reso. Dessutom grundade sig kritiken som framfördes i klagomålet på de erfarenheter som rehabiliteringshandledare vid Åbo universitetscentralsjukhus hade av hur deras synskadade klienters ärenden sköts.

Ställföreträdaren för BJO delgav Reso stads social- och hälsovårdsväsande samt tjänster för personer med funktionsnedsättning sina uppfattningar om lagstridiga förfaranden i beslutsfattandet (har pågått över 3 månader), utarbetandet av en serviceplan (planen har inte registrerats eller så har detta dröjt), behandlingen av begäran om omprövning (begäran om omprövning hade inte lämnats till stadens social- och hälsovårdsnämnd för undersökning) och delgivningen av beslut (beslut som fattats genom självrättelse hade inte getts till klienten). Ställföreträdaren för BJO fäste dessutom stadens uppmärksamhet vid att motivera besluten och svara på kontakter gällande det som sagts.

Ställföreträdaren för BJO bad staden att meddela vilka åtgärder beslutet har föranlett och hur den organisationsreform av tjänsterna för personer med funktionsnedsättning som nämns i stadens utredning har genomförts i praktiken (3560/2020*).

– Reso social- och hälsocentral gav den 24 maj 2021 en detaljerad utredning om sina åtgärder i ärendet och genomförandet av reformen.

Skyldighet att utarbeta en plan för rörelsefrihet inom specialomsorgen

JO ansåg att samkommunen hade försummat att utarbeta en plan för rörelsefrihet för en klient som får specialomsorger oberoende av sin vilja trots att lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda förutsätter en sådan plan för klienter som har fått ett beslut om rörelsefrihet under övervakning. Av planen ska framgå hur klientens rörelsefrihet genomförs under övervakning (3882/2020*).

FÄRDTJÄNST ENLIGT LAGEN OM SERVICE OCH STÖD PÅ GRUND AV HANDIKAPP

Enligt artikel 20 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning ska konventionsstaterna vidta effektiva åtgärder för att säkerställa en så självständig personlig rörlighet som möjligt för personer med funktionsnedsättning, bland annat genom att underlätta den personliga rörligheten för personer med funktionsnedsättning på det sätt de vill och när de vill samt till ett rimligt pris.

Tidsbundet beslut och handledning i att göra en ansökan om fortsatt service

I sitt avgörande 6961/2020* och 382/2021 ansåg JO att Vanda stads gränsdragning i princip är problematisk i och med att den som ansöker om färdtjänst och fått ett tidsbestämt beslut inte handleds att göra en ansökan om fortsatt service på samma sätt som vid andra beslut om färdtjänst. En person med svår funktionsnedsättning kan ha subjektiv rätt till extra resor. Enligt JO vore det bra att till beslut om extra resor foga en motsvarande anvisning eller på något annat sätt individuellt försäkra sig om och säkerställa att fortsatt service tryggas bättre än vad som nu är fallet.

JO ansåg inte att Vandas praxis i sig var lagstridig, men betonade att god förvaltning och lagen styr myndigheten att agera så att klientens rätt till service fortsätter smidigt. I praktiken innebär detta att tjänsteinnehavaren ska fatta ett tidsbestämt beslut för en tillräckligt lång tid och vid behov fatta ett nytt beslut i tillräckligt god tid innan det föregående beslutets giltighetstid löper ut.

Av handlingarna framgick inte att den klagandes behov av extra resor inom färdtjänsten skulle ha bedömts individuellt innan det tidsbestämde beslutet upphörde att gälla och att kontinuiteten i den klagandes tjänster skulle ha säkerställts på detta sätt. JO uppmärksammade Vanda stads tjänster för personer med funktionsnedsättning på det som sagts om att fatta tidsbundna beslut och att handleda i ansökan om fortsatt beslut.

Färdtjänster inom Essotes område

Ställföreträdaren för BJO delgav Samkommunen för social- och hälsovårdstjänster i Södra Savolax (Essote) och Juva kommun sin uppfattning om problematiken i fastställandet av klientavgifter för färdtjänst (självrisk) samt sina synpunkter på praxisen och anvisningarna för färdtjänsten vad gäller praxisen för ordnande av färdtjänst (enkel resa), betalning av färdtjänstkort, ledsagarservice i anslutning till färdtjänst samt praxis och sanktioner för avbokning av färdtjänstresor (4681/2020*). Ställföreträdaren för BJO bad Essote och Juva kommun meddela vilka åtgärder de har vidtagit med anledning av beslutet senast den 15 oktober 2021.

- Essote meddelade att man inom sitt område (med undantag av Juva kommun) tar i bruk en zonbaserad självrisk från och med den 1 december 2021. Dessutom meddelade Essote att samkommunen uppdaterar sina anvisningar om enkel resa, betalning av färdtjänstkort, ledsagarservice i anslutning till färdtjänst och praxis vid avbokning. Juva kommun meddelade att kommunen tar i bruk samma klientanvisningar som Essote uppdaterat.

Förbeställningsavgift

Klaganden hade inte fått ett separat beslut om klientavgifterna för färdtjänst trots att klaganden hade uttryckt sitt missnöje över uppbörderna av förbeställningsavgifter. JO delgav stadens tjänster för personer med funktionsnedsättning att det i laglighetsövervakningspraxisen i fråga om klientavgifter har 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 (4520/2020).

Rätt till bekant taxi

Lagen innehåller inga särskilda bestämmelser om rätten till bekant taxi eller andra individuella sätt att ordna färdtjänst. I praktiken innebär rätten till bekant taxi att det är möjligt att anlita färdtjänst i en situation där det allmänna sätt att ordna färdtjänst som kommunen beslutat om (till exempel samordning av resor och användning av beställningscentral) begränsar eller förhindrar den faktiska användningen av färdtjänst för en person med svår funktionsnedsättning.

JO bedömde i ärendet 1273/2020* tillämpningsanvisningen för transporttjänster inom Akasamarbetsområde till den del som man i den begränsade utnyttjandet av rätten till bekant taxi så att klienten inte kunde välja en förare klienten var nära släkt med som bekant taxi.

JO ansåg att den allmänna regeln i kommunens tillämpningsanvisningar var problematisk. JO ansåg också att anvisningen om begränsning vad gäller släktskap var oklar och lämnar rum för tolkning. JO delgav stadens tjänster för personer med funktionsnedsättning och grundtrygghetssektor sin uppfattning.

Nytt anhängiggörande av ett ärende

I avgörande 117/2021* ansåg ställföreträdaren för BJO att samkommunen hade förfarit felaktigt då ett ärende som gällde färdtjänst inte hade anhängiggjorts på nytt efter att den klagande hade tagit kontakt eller på basis av uppgifterna i den begäran om utredning som hade skickats på förordnande av riksdagens justitieombudsman. Dessutom ansåg ställföreträdaren för BJO att samkommunen hade försummat sin skyldighet att ge den klagande handledning och rådgivning i ärendet.

PERSONLIG ASSISTANS ENLIGT HANDIKAPPSERVICELAGEN

Fastställande och justering av värdet på en servicesedel

På basis av den utredning som Tröskeln rf presenterat i sitt klagomål bedömde SHM att värdet på en servicesedel för personlig assistans i flera kommuner hänger efter i förhållande till de ökade kostnaderna. Eftersom en sådan situation inte längre motsvarade de krav som lagstiftningen ställer, meddelade SHM i sitt utlåtande till JO att ministeriet kontaktat tillsynsmyndigheterna och Institutet för hälsa och välfärd för att effektivisera tillsynen och styrningen.

JO ansåg också att det var motiverat att ifrågasätta rimligheten vad gäller servicesedelns värde med anledning av klagomålet och den bifogade utredningen. Därför ansåg JO att SHM:s åtgärder var viktiga.

Enligt JO förutsätts det för att servicesedeln ska bibehålla ett tillräckligt och skäligt värde att värdet regelbundet följs och vid behov justeras. JO höll med ministeriet om att kravet på ett skäligt värde innebär att servicesedeln ska kontrolleras när kostnaderna stiger och vid behov även i övrigt. JO ansåg det vara viktigt att regionförvaltningsverken, kommunerna och privata producenter av socialservice i första hand i egenskap av styrande och övervakande myndigheter fortsätter att följa att servicesedeln ska vara skäligt i kommunerna och vid behov vidtar ytterligare åtgärder i ärendet. Bestämmelser om hur personlig assistans ordnas med servicesedlar finns i handikappservicelagen, och därför är det viktigt att säkerställa och följa att detta sätt att ordna assistans förblir ett verkligt alternativ för personer med svår funktionsnedsättning.

I JO:s avgörandep Praxis har konstaterats att servicesedeln ska dimensioneras så att en person med svår funktionsnedsättning verkligen får den nödvändiga hjälpen hen behöver, i den omfattning och med de insatsformer som definieras i beslutet och serviceplanen som gäller personen i fråga. Även om kommunen har rätt att besluta om hur servicen ska ordnas, får det valda sättet inte hindra eller inskränka att den subjektiva rätten för en enskild person med funktionsnedsättning tillgodoses i den omfattning som bestäms i beslutet som gäller personen i fråga.

JO betonade att det allmänna enligt 22 § i grundlagen ska trygga att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. När personlig assistans ordnas är det fråga om rätten till oundgänglig omsorg och tillräcklig socialservice enligt 19 § i grundlagen. Således förutsätter 22 § i grundlagen att det följs att servicesedeln ska vara tillräckligt och att värdet justeras vid behov.

JO ansåg det vara viktigt att man i samband med reformen av lagen om servicesedlar och handikappservicelagen bedömer hur servicesedeln tillräcklighet och skälighet i fortsättningen kan tryggas bättre än i nuläget.

JO bad ministeriet att senast den 31 december 2022 meddela vilka observationer som gjorts i regionförvaltningsverkens tillsyn och styrning i fråga om tillräckligheten i värdet på kommunernas servicesedlar för personlig assistans och vilka tilläggsåtgärder som eventuellt har vidtagits i ärendet. Samtidigt bad JO ministeriet bedöma om regionförvaltningsverkens eventuella åtgärder är tillräckliga i ärendet (5684/2020*).

Olycksfallsförsäkringspremie

JO ansåg i ärende 482/2021 att Siun sote försummat att i enlighet med sin rådande praxis teckna en olycksfallsförsäkring för klagandens personliga assistent. JO betonade att om samkommunen förbinder sig att hjälpa en arbetsgivare med svår funktionsnedsättning att sköta sina arbetsgivarskyldigheter, ska uppgiften skötas med den särskilda noggrannhet som kan förutsättas av socialvårdsmyndigheten. Dessutom fäste JO Siun sotes uppmärksamhet vid att samkommunen ska se till att anvisningarna om arbetsgivarmodellen för personlig assistans är tydliga och att alla parter ansvar och skyldigheter entydigt framgår av dem.

I ett annat avgörande 6841/2020 ansåg JO att det tagit för lång tid för staden att betala ersättning för en olycksfallsförsäkringspremie. Den klagande hade i egenskap av arbetsgivare för en personlig assistent hamnat i en besvärlig situation på grund av oklarheter i fråga om olycksfallsförsäkringen och delvis på grund av stadens förfarande.

Information efter en konkurrensutsättning

Efter en konkurrensutsättning av personlig assistans meddelade samkommunen för grundtrygghet att klienten inte längre själv kunde välja önskad serviceproducent, utan att serviceproducenten bestämdes utifrån konkurrensutsättningen.

JO ansåg att klientmeddelandet lämnade rum för tolkning och var oklart. Detta kan ha orsakat ovisshet och förvirring för klaganden och andra klienter som behöver personlig assistans.

JO fäste samkommunens uppmärksamhet vid att myndigheternas språkbruk och handlingar ska vara begripliga och tydliga. Myndigheter ska använda ett sakligt, tydligt och begripligt språk. JO betonade att kvaliteten på språkbruket och tjänsteinnehavarens sätt att uttrycka sig är av betydelse med tanke på tillgodoseendet av de garantier för god förvaltning som avses i 21 § i grundlagen.

Samkommunen för grundtrygghet hade i sin utredning beskrivit genomförandet av konkurrensutsättningen av personlig assistans och hur klienterna hade hörts och hur deras åsikter hade beaktats i valet av personlig assistent. I ljuset av den erhållna utredningen kunde JO inte observera att samkommunen skulle ha förfarit lagstridigt i ett ärende som gällde valet och konkurrensutsättningen av enskilda klienters serviceproducent för personlig assistans (6302/2020*).

JULANDAKT I ETT SERVICEHUS FÖR PERSONER MED FUNKTIONSNEDSÄTTNING

Klaganden kritiserade att man via centralradion ”tvångsmatade” den evangelisk-lutherska församlingens julandakt till bostäderna i servicehuset för personer med funktionsnedsättning.

JO konstaterade att den sista meningen i 11 § i grundlagen, det vill säga ”ingen är skyldig att mot sin övertygelse ta del i religionsutövning”, preciserar vissa dimensioner av så kallad negativ religionsfrihet. JO ansåg att om religiösa tillställningar sänds via servicehusets allmänna centralradio, ska den boende – från sin egen bostad – ha möjlighet att stänga centralradion eller alternativt byta kanal på centralradion.

JO ansåg det inte vara ett godtagbart arrangemang att personalen vid servicehuset för personer med funktionsnedsättning flyttar bort boende som inte deltar i den religiösa tillställningen från sina egna hem under den tid tillställningen pågår. JO motiverade sin åsikt med det som konstaterats i Europadomstolens avgörandepraxis och med att personer med funktionsnedsättning inom serviceboende inom socialvården och tjänsterna för personer med funktionsnedsättning åtnjuter hemfrid och skydd för privatlivet när de bor i egna hyresbostäder.

I ljuset av klagomålsskrivelsen och utredningen i ärendet ansåg JO att Validia-huset hade kränkt den klagandes i grundlagen tryggade religions- och samvetsfrihet då personen mot sin vilja var tvungen att delta i en religiös julandakt som via centralradion hördes i personens bostad. Genom detta förfarande hade man också ingripit i den i grundlagen tryggade hemfriden och i skyddet för privatlivet. Servicehuset hade samtidigt i strid med socialvårdslagen och lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården försummat att ordna den klagandes socialvård så att den klagandes övertygelse och integritet respekterades.

JO delgav Validia-huset och staden sina uppfattningar om lagstridigt förfarande vid genomförandet av julandakten. JO bad Validia Oy att senast den 30 november 2021 meddela vilka åtgärder som hade vidtagits med anledning av beslutet (8265/2020*).

- Validia Oy meddelade den 25 oktober 2021 att man preciserat sina anvisningar för genomförande av religiösa tillställningar och att man i verksamheten beaktar att religionsfriheten ska tryggas.

3.4.6 AVGÖRANDE SOM GÄLLER SOCIALFÖRSÄKRING

FOLKPENSIONSANSTALTENS FÖRFARANDE VID RÅDGIVNING OCH INFORMATION OM ETT ÄRENDE SOM GÄLLDE HANDIKAPPBIDRAG

I ärende 682/2020* ansåg JO att FPA:s rådgivning i ett ärende som gällde handikappbidrag inte var helt lyckad. JO fäste FPA:s uppmärksamhet vid att det är mer nödvändigt att myndigheten ger rådgivning på eget initiativ när en person är i en svagare ställning än andra vad gäller att själv sköta sina egna ärenden. Den klagande ansåg att hen borde ha beviljats handikappbidrag retroaktivt för en längre tid än vad som var fallet eftersom FPA inte hade väglett hen att ansöka om handikappbidrag och det av FPA:s webbplats inte framgick att en psykiskt sjuk person kunde få handikappbidrag.

JO ansåg det vara en bra utgångspunkt att FPA meddelade att anstalten vid behov ändrar sin webbplats utifrån den respons den fått.

JO ansåg att FPA borde förbättra informationen om handikappbidrag på sin webbplats, i synnerhet vad gäller den punkt där det berättas om stödet och vem som kan få det. JO anser att FPA borde granska sin webbplats kritiskt eftersom det för en person med långvariga psykiska problem inte nödvändigtvis framgår att handikappbidrag är en stödform som personen i fråga kan få.

JO fäste FPA:s uppmärksamhet vid att genomförandet av faktisk likabehandling av olika mottagare av handikappbidrag kan förutsätta att myndigheten på eget initiativ vidtar uttryckliga åtgärder på ett ändamålsenligt sätt. Det handlar i grund och botten om hur likabehandling i tillgången till information och klienternas eventuella rätt till förmåner tryggas på bästa möjliga sätt.

JO konstaterade dessutom att han håller med den klagande om att hänvisningen till unga på FPA:s webbplats är inexact eftersom det inte endast är fråga om ett stöd till unga personer utan om en förmån för vuxna (i arbetsför ålder). JO fäste till denna del på ett allmänt plan FPA:s uppmärksamhet vid att informationen på webben ska vara exakt och korrekt.

- FPA meddelade att anstalten under sommaren 2021 hade korrigerat informationen på sin webbplats och lagt till en text som uteblivit på grund av ett mänskligt fel i det tidigare arbetet med att uppdatera webbplatsen. Dessutom meddelade FPA att handikappförmånsgruppen strävar efter att ändra texterna på sidan Handikappbidrag så att de innehåller bättre information än tidigare om att personer med mycket olika sjukdomar och funktionsnedsättningar kan ha rätt till handikappförmåner. Detta arbete genomförs vid följande uppdatering av sidorna om handikappbidrag på webbplatsen kela.fi, uppskattningsvis i början av 2022.

DRÖJSMÅL I BEHANDLINGEN AV EN ANSÖKAN OM HANDIKAPPBIDRAG

BJO klandrade i sitt avgörande 7273/2021* FPA för obefogat dröjsmål i behandlingen av ansökan om handikappbidrag. BJO ansåg att FPA hade försummat sin skyldighet att behandla den klagandes ansökan utan dröjsmål på det sätt som avses i förvaltningslagen.

Om handläggningstiden för ett ärende inte ryms inom de ramar som anses utgöra den genomsnittliga handläggningstiden och det inte finns några giltiga grunder för den långa handläggningstiden, till exempel att det krävs en tilläggsutredning eller en stor mängd arbete i ärendet, kan myndigheten enligt BJO anses ha försummat att behandla ärendet utan ogrundat dröjsmål. I fallet överskred handläggningstiden (53 dagar) den genomsnittliga handläggningstiden (26 dagar). FPA hade inte framfört några godtagbara grunder för att behandlingen av den klagandes ansökan och beslutsfattandet fördröjts.

3.4.7 AVGÖRANDE SOM GÄLLER SMÅBARNSPEDAGOGIK OCH UTBILDNING

FORMELLT KRAV PÅ ETT BESLUT OM SÄRSKILT STÖD PROBLEMATISKT

I sitt avgörande 6398/2020* konstaterade BJO på ett allmänt plan att det formella kravet på att det ska finnas ett beslut om särskilt stöd för att barnet ska få service (morgon- och eftermiddagsverksamhet för skolelever) kan vara problematiskt och äventyra tillgodoseendet av barnets rättigheter. Bland annat barn med ADHD-symtom och barn inom autismspektrat kan enligt FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning vara berättigade till särskilt stöd och rimliga anpassningar i utbildningen, även om det inte har fattats beslut om särskilt stöd för dem i förskoleundervisningen eller inom den grundläggande utbildningen.

3.4.8 AVGÖRANDE SOM GÄLLER HÄLSO- OCH SJUKVÅRD

Enligt artikel 25 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning har personer med funktionsnedsättning rätt att åtnjuta bästa möjliga hälsa utan diskriminering på grund av funktionsnedsättning. Avtalsparterna ska vidta alla behöriga åtgärder för att säkerställa tillgången till könsmedveten hälso- och sjukvård för personer med funktionsnedsättning, inklusive rehabilitering av hälsan. Konventionsstaterna ska erbjuda personer med funktionsnedsättning samma utbud, kvalitet och standard avseende hälso- och sjukvård som erbjuds andra personer.

RÄTT TILL TILLRÄCKLIG VISTELSE UTMOMHUS VID ETT PSYKIATRISKT SJUKHUS

JO betonade i sitt avgörande 4702/2020* sjukhusets skyldighet att trygga även svårbehandlade psykiatriska patienters rätt till tillräcklig utevistelse. Om sjukhuset inte har en inhägnad utomhusgård krävs tillräckliga personalresurser för att genomföra utomhusvistelsen på ett säkert sätt.

JO ansåg att sjukhusets förfarande vid genomförandet av utomhusvistelse för en patient som förordnats vård oberoende av patientens vilja var felaktigt. Sjukhuset kände till att patienten förnekade sin sjukdom och hade en tendens att rymma. Sjukhuset hade ingen inhägnad utomhusgård. JO konstaterade att ett beviljat tillstånd för vistelse utomhus skulle ha inneburit en risk och att det hade varit skäl att inleda patientens utomhusvistelser med en eller flera vårdare på sjukhusområdet, inte med en anhörig. Sjukhuset är skyldigt att fatta beslut om hur patientens vistelse utomhus kan genomföras på ett säkert sätt och reservera tillräckligt med personal för att trygga utomhusvistelsen. Sjukhusets förfarande hade lett till att patienten rymt och blivit utan den vård hen behövde.

AVSLUTANDE AV VÅRD OBEROENDE AV PATIENTENS VILJA

JO ansåg i sitt avgörande 4702/2020* att HUS i samband med ett beslut om att skriva ut patienten hade försummat att göra en bedömning av huruvida förutsättningarna för vård oberoende av patientens vilja uppfylls (avslutande av vård) på det sätt som avses i mentalvårdslagen. Enligt JO kan ett beslut om att skriva ut en patient inte enbart grunda sig på den tid som förflutit sedan patienten lämnade sjukhuset och på att patienten inte har gått att nå. I fallet hade sjukhuset fattat ett beslut om att avsluta vården oberoende av patientens vilja efter att patienten varit på rymmen i en vecka.

JO betonade att avslutandet av vård oberoende av patientens vilja ska grunda sig på en bedömning av huruvida förutsättningarna för vård oberoende av patientens vilja uppfylls enligt mentalvårdslagen.

I situationen betonas sjukhusets skyldighet att trygga tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster för patienter som på grund av sjukdom är i en särskilt utsatt ställning på det sätt som avses i grundlagen samt patientens rätt till god hälso- och sjukvård i enlighet med patientlagen.

UNDERSÖKNINGSPERIOD PÅ STADENS SJUKHUS MOT PATIENTENS VILJA

I avgörande 7866/2020* betonade BJO att en person trots en eventuell försämrad kognition har rätt att fatta även sådana beslut som enligt den yrkesutbildade personalen inom hälso- och sjukvården inte motsvarar det för personen i fråga mest fördelaktiga beslutet i ärendet. BJO betonade dessutom att personalen bör vara medveten om vad respekt för självbestämmanderätten innebär samt när det är fråga om begränsning av patientens grundläggande fri- och rättigheter och under vilka förutsättningar detta är tillåtet. Enligt BJO hade den synskadade klaganden som åtminstone i slutet av undersökningsperioden bött självständigt varit på sjukhus mot sin vilja, vilket framgick av anteckningarna i journalhandlingarna.

I fallet hade klaganden fått sjukhusvård mot sin egen vilja för att man skulle kunna ordna tjänster enligt klagandens önskemål. Socialväsendet hade känt till behovet av dessa redan före undersökningsperioden på sjukhuset. JO ansåg att förfarandet inte var i den klagandes intresse och att samarbetet mellan social- och hälso- och sjukvården inte hade genomförts på bästa möjliga sätt. I förfarandet hade hälso- och sjukvårdslagen och socialvårdslagen inte iakttagits. BJO betonade ännu att patienten när som helst har rätt att vägra ta emot den sjukhusvård som erbjuds personen i fråga, varvid man på nytt måste bedöma om det finns andra alternativ.

HJÄLPMEDEL FÖR MEDICINSK REHABILITERING

Medicinsk rehabilitering omfattar hjälpmedelstjänster. Medicinsk rehabilitering är en del av den sjukvård som avses i hälso- och sjukvårdslagen och patientens behov av rehabilitering ska bedömas enligt patientens individuella behov.

I justitieombudsmannens etablerade laglighetsövervakningspraxis har ansetts att anvisningarna om ordnandet av hälsotjänster endast kan komplettera bestämmelserna i lagen och förordningen och de får inte begränsa eller utesluta rätten till de rättigheter som tryggas i lagen eller förordningen. Anvisningar som inte lämnar rum för att beakta den servicebehövandes individuella behov står i strid med lagstiftningen.

I avgörande 5445/2020 om kostnadsansvar för strömkällor och reservdelar till implantat i innerörat ansåg BJO det vara motiverat att ändra social- och hälsovårdsministeriets (SHM) riksomfattande anvisningar om grunderna för överlämnande av hjälpmedel i medicinsk rehabilitering så att vattenskydd för en talprocessor överläts till ett barn som använder implantat i innerörat då barnet behöver skydden för skolans simundervisning eller i hobby- eller annan motsvarande verksamhet. Detta skulle vara förenligt med bestämmelserna i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och konventionen om barnets rättigheter. I de nämnda avtalen tryggas rätten för barn med funktionsnedsättning till rekreations-, fritids- och idrottsverksamhet samt bland annat de sim- och vattenräddningsfärdigheter som ingår i grunderna för läroplanen för den grundläggande utbildningen på samma villkor som för andra barn.

Enligt klagomålsskrivelsen borde batterier i talprocessorn i implantatet i innerörat ha ersatts till fullo till alla som använder implantat.

Enligt BJO måste SHM i sitt fortsatta arbete med grunderna för överlämnande av hjälpmedel i medicinsk rehabilitering aktivt följa och utvärdera kostnadsutvecklingen för batterier som används i hjälpmedel och den ekonomiska belastning som anskaffningen av batterier orsakar klienterna samt vid behov ändra anvisningarna. BJO delgav SHM sin uppfattning och bad ministeriet att senast den 4 februari 2022 meddela vilka åtgärder BJO:s framställning hade gett anledning till.

- SHM meddelade att ministeriet i början av 2022 tillsatt en arbetsgrupp för att kontrollera behovet av att uppdatera anvisningarna gällande hjälpmedel för hörselskadade. Arbetsgruppen beaktar BJO:s avgörande i sitt arbete. Den uppdaterade handboken publiceras i början av 2023.

I fall 7004/2020 ansåg BJO att Birkalands sjukvårdsdistrikt hade agerat lagstridigt när det inte hade överlåtit det hjälpmedel (elmoped) som klaganden behövde i sitt arbete som hjälpmedel för medicinsk rehabilitering. Enligt hälso- och sjukvårdslagen ska kommunerna anvisa tillräckliga resurser för främjandet av hälsa och välfärd, som utgör grunden för statsandelen för den kommunala basservicen, och för hälso- och sjukvårdstjänster. Hälso- och sjukvårdstjänsterna är inte anslagsbundna. JO delgav Birkalands sjukvårdsdistrikt sin uppfattning.

I avgörande 2917/2020 konstaterades att en assistenthund, liksom en ledarhund, uppfyller definitionen av hjälpmedel för medicinsk rehabilitering enligt förordningen om utlämning av hjälpmedel för medicinsk rehabilitering. Enligt ställföreträdare för BJO:s uppfattning borde HUS ha behandlat den klagandes ansökan om anskaffning av assistenthund som hjälpmedel för medicinsk rehabilitering. Beviljande av assistenthundar som hjälpmedel för medicinsk rehabilitering skulle främja den faktiska tillgången till hjälpmedel och vara en del av verkställandet av konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Liksom Valvira ansåg ställföreträdaren för BJO att stadens allmänna verksamhetsmodell, som kategoriskt utesluter alla klienters deltagande i rehabiliteringsgruppens möte med hänvisning till den begränsade tidsanvändningen, inte är ändamålsenlig. Ställföreträdaren för BJO ansåg att man kunde ha förfarit på annat sätt i ärendet, det vill säga kallat den klagande till rehabiliteringsgruppens möte och höra den klagande personligen. Detta skulle enligt ställföreträdaren för BJO ha främjat förverkligandet av serviceprincipen i förvaltningslagen (3124/2020).

I fall 3558/2020 ansåg hjälpmedelscentralen att deltagande i cykelturer med ett barn inte var en aktivitet som är nödvändig i vardagen och därför överlämnades inte hjälpmedel för detta ändamål som hjälpmedel för medicinsk rehabilitering.

BJO konstaterade att hjälpmedelscentralen inte i den klagandes fall och inte heller annars schematiskt kan vägra att lämna ut hjälpmedel för medicinsk rehabilitering på en sådan grund.

BJO ansåg att hjälpmedelscentralen inte bedömde den klagandes behov av hjälpmedel individuellt och utifrån användaren på det sätt som lagstiftningen förutsätter. Klaganden borde ha informerats om alternativen i anslutning till valet av hjälpmedel och man borde tillsammans med klaganden ha bedömt olika hjälpmedelsalternativ. BJO delgav HUS och hjälpmedelscentralen sina uppfattningar om det felaktiga sättet att tolka de lagstadgade grunderna för utlämning av hjälpmedel för medicinsk rehabilitering och bristerna i bedömningen av den klagandes behov av hjälpmedel.

3.5 Nationellt besöksorgan mot tortyr

3.5.1 JUSTITIEOMBUDSMANNENS UPPGIFT SOM NATIONELLT BESÖKSORGAN

Riksdagens justitieombudsman utsågs den 7 november 2014 till nationellt besöksorgan mot tortyr (NPM, National Preventive Mechanism) enligt det fakultativa protokollet till Förenta Nationernas (FN) konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (OPCAT, Optional Protocol to the Convention against Torture). Människorättscentret (MRC), som finns i anslutning till riksdagens justitieombudsmans kansli och Människorättscentrets människorättsdelegation, uppfyller de krav som ställs i det fakultativa protokollet avseende nationella tillsynsorgan och i vilka det hänvisas till de s.k. Parisprinciperna.

Besöksorganets uppgift är att inspektera ställen där personer är eller kan hållas frihetsberövade. Avsikten har varit att ge det fakultativa protokollet ett mycket brett tillämpningsområde. Tillämpningsområdet omfattar exempelvis förvarsenheter för utlänningar, psykiatriska sjukhus, skolhem, barnskyddsanstalter samt under vissa förutsättningar boendeenheter för äldre personer och utvecklingsstörda. Totalt omfattas tusentals verksamhetsställen av protokollet. I praktiken kan det t.ex. handla om besök på boendeenheter för äldre personer med minnessjukdomar, i syfte att förebygga att dessa personer behandlas illa eller att deras självbestämmanderätt kränks.

I det fakultativa protokollet betonas regelbundna inspektionsbesök som ett sätt för nationella besöksorgan att förebygga tortyr och annan förbjuden behandling. Det nationella besöksorganet har befogenheter att ge myndigheterna rekommendationer i syfte att frihetsberövade personer ska behandlas bättre och leva i bättre förhållanden samt i syfte att förebygga verksamhet som förbjuds enligt konventionen mot tortyr. Besöksorganet ska även kunna komma med förslag och utlåtanden om existerande eller planerad lagstiftning.

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

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

På JO:s kansli har man ansett det ändamålsenligt att integrera besöksorganets uppgifter med hela kansliets arbete. Verksamhetsställen som ingår i tillämpningsområdet för det fakultativa protokollet finns inom många förvaltningsområden. Ställena och den tillämpade lagstiftningen samt grupperna av personer som är frihetsberövade varierar. Detta gör att också den sakkunskap som krävs för olika inspektionsbesök är olika från fall till fall. Om man inrättade en fristående enhet vid JO:s kansli skulle den bli mycket liten. I praktiken skulle det inte heller vara möjligt att få ihop all den sakkunskap som krävs. Dessutom skulle antalet inspektioner bli betydligt mindre. Inspektionsverksamheten och 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. Därför är det viktigt att all kanslipersonal vars uppgiftsområde omfattar verksamhetsställen som ingår i tillämpningsområdet för det fakultativa protokollet också deltar i det nationella besöksorganets arbete. I praktiken innebär detta majoriteten av kansliets föredragande, över 30 personer.

I det fakultativa protokollet till konventionen förutsätts att den fördragsslutande staten ställer behövliga resurser till det nationella besöksorganets förfogande med avseende på dess verksamhet. I regeringens proposition till riksdagen om godkännande av det fakultativa protokollet till konventionen (RP 182/2012 rd) konstaterades att effektivt fullgörande av förpliktelserna i protokollet tillstyrker en ökning av personalresurser vid riksdagens JO:s kansli. Dessa resurser erhöles inte när det nationella besöksorganet inrättades vid JO:s kansli och inte heller senare trots den ökade arbetsmängd som uppdraget medförde. FN:s kommitté mot tortyr har uttryckt sin oro över JO:s otillräckliga resurser till det nationella besöksorganets uppgifter.

Under 2019 förekom det många försummelse på serviceenheter för äldre personer. På grund av det var man tvungen att stänga vissa enheter. Riksdagen gav JO:s kansli tilläggsfinansiering för att utöka övervakningen av äldre personers rättigheter 2019. För 2020 beviljades tilläggsfinansiering för inrättande av nya tjänster. Av dessa inriktades tre på övervakning av äldre personers rättigheter. Detta ökar också i viss mån det nationella besöksorganets resurser, eftersom en stor del av inspektionerna på enheter för äldre görs med det nationella besöksorganets mandat.

3.5.2 VERKSAMHETSMODELL

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

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

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

3.5.3 INFORMATION OM VERKSAMHETEN

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

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

3.5.4 DELTAGANDE I UTBILDNINGAR OCH EVENEMANG

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

- Hörande och bedömning av berättelsernas tillförlitlighet, utbildare docent i rättspsykologi Julia Korkman, Åbo Akademi, intern utbildning vid kansliet
- Turvallinen lääkehoito-opas (Handbok för säker läkemedelsbehandling), med utbildarna projektkoordinator Emilia Laukkanen från Säkerhets- och utvecklingscentret för läkemedelsområdet (Fimea) och överinspektör Irja Hemmilä från Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira), intern utbildning vid kansliet
- Äldres självbestämmanderätt vid heldygnsomsorg, webinarium anordnat av Människorättscentret
- Kriminalistföreningen i Finlands öppna föreläsning på ämnet "Nedgången inom forskningen om sinnesundersökning – orsaker och konsekvenser" (Mielentilatutkimuksen väheneminen – syyt ja seuraukset), föreläsare: professor Tapio Lappi-Seppälä, Helsingfors universitet, Institutet för kriminologi och rättspolitik
- Europeiska NPM Forums konferens om de nationella besöksorganens (NPM) roll i det effektiva genomförandet av domar från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna och rekommendationerna från Europarådets kommitté mot tortyr (CPT). Ett annat tema var misshandel från polisens sida och en effektiv utredning av det (European NPM Conference "The role of NPMs in the effective implementation of ECtHR judgments and CPT recommendations – police ill-treatment and effective investigations into alleged ill-treatment")
- Ett internationellt diskussionstillfälle som anordnades av Tunisiens NPM och som handlade om övervakning av förhållandena vid arrestering och häktning ("Monitoring conditions of arrest, custody, and pre-trial detention")

Utöver det ovan nämnda får nya arbetstagare alltid en separat introduktion i det nationella besöksorganets mandat och tillsynsarbete. Nya arbetstagare får också information om rättigheterna för personer med funktionsnedsättning och hur de beaktas under inspektionsbesöken.

Huvudkoordinatören för det nationella besöksorganet intervjuades inom SILE-projektet (Silent Agents Affected by Legislation), som har som mål att skapa ny praxis för hörande av tysta aktörer i lagberedning. I anslutning till detta inleddes hösten 2021 ett utvecklingsarbete för att höra fångar i samarbete med justitieministeriet. Som utgångspunkt för utvecklingen ville man ha information om faktorer som det är viktigt att beakta när fångarna hörs och man ville intervjua personer som har erfarenhet av samtal med fångarna.

3.5.5 INTERNATIONELLT SAMARBETE

NORDISKT SAMARBETE

De nationella besöksorganen i de nordiska länderna sammanträder regelbundet, två gånger per år. Besöksorganen har sammanträtt under olika aktuella teman. Under coronapandemin har samarbetet fortsatt på distans. Det har ansetts viktigt att dela information mellan de olika nordiska länderna om hur coronapandemin har påverkat respektive nationellt besöksorgans arbete. Samtidigt har man fått information om nya övervakningsmetoder. Fördelen med möten på distans har varit att fler personer från varje nationellt besöksorgan har kunnat delta.

I mars 2021 stod det norska besöksorganet värd för ett distansmöte. Huvudtemat var inspektionsbesök på enheter för minnessjuka och personer med funktionsnedsättning. Dessutom diskuterades effekterna av EU:s allmänna dataskyddsförordning (GDPR) på NPM-arbetet och man gjorde en lägesöversikt över coronapandemins inverkan på inspektionsverksamheten.

På det distansmöte som Finlands nationella besöksorgan anordnade i oktober 2021 var huvudtemat uppföljningen av verkställandet av rekommendationerna och deras genomslagskraft samt att informera om dem. Målet var att få reda på hur de nationella besöksorganen övervakade det praktiska genomförandet av rekommendationerna från inspektionerna. Då gick man också igenom hur varje nationellt besöksorgan informerar om sin verksamhet och de rekommendationer man gett och ser till att dessa sprids så brett som möjligt. Slutligen utvärderade man vilken inverkan det nationella besöksorganets arbete har på bland annat lagstiftningen, anvisningarna, resurserna och kulturen på institutionen. I slutet av mötet höll Julia Korkman, docent i rättspsykologi, ett föredrag om intervjuteknik.

ANNAT INTERNATIONELLT SAMARBETE

Finlands nationella besöksorgans rapport från 2020 lämnades för kännedom till FN:s underkommitté mot tortyr (SPT, The UN Subcommittee on Prevention of Torture).

I mars 2021 skickade SPT ett meddelande till alla nationella besöksorgan där de bad om information om artikel 4 i det fakultativa protokollet (OPCAT). Artikel 19 och 20 i det fakultativa protokollet ger de nationella besöksorganen befogenhet att regelbundet undersöka behandlingen av frihetsberövade personer som hålls i de anläggningar som anges i artikel 4. Protokollet definierar inte frihetsberövande utifrån plats, utan form (alla former av frihetsberövande). SPT hade fått en begäran från flera nationella besöksorgan om att tillämpningsområdet för artikel 4 skulle definieras noggrannare. Finlands nationella besöksorgan gav sitt svar till SPT i ett brev daterat 26.5.2021 (163/2021).

3.5.6 INSPEKTIONSVERKSAMHET

CORONAPANDEMINS INVERKAN PÅ DET NATIONELLA BESÖKSORGANETS ARBETE

Undantagsförhållanden utlystes i Finland 16.3.2020 med anledning av coronapandemin. JO ansåg att säkerheten för de frihetsberövade och personalen som arbetar på enheterna eller de anställda på JO/det nationella besöksorganet inte kunde tryggas i tillräcklig grad för att de fysiska besöken skulle vara riskfria under undantagsförhållandena. Därför avbröts det nationella besöksorganets besöken på plats tills vidare i mars 2020. Det har inte funnits några separata karantänanläggningar i Finland under hela pandemin och därför har det inte funnits något behov av sådana inspektioner.

Inspektionerna fortsatte på annat sätt tills man från och med sommaren 2021 stegvis började utföra inspektioner även på plats. För detta ändamål utarbetade JO:s kansli 19.3.2021 anvisningar om hälsosäkra inspektioner under coronapandemin.

NYA TILLVÄGAGÅNGSSÄTT VID INSPEKTIONERNA

På grund av de begränsningar som coronapandemin medförde infördes nya tillvägagångssätt vid inspektionerna. Inom vissa förvaltningsområden fortsatte inspektionsuppdraget främst genom att man samlade in information och genom att man begärde utredningar av övervakningsobjekten. Inom socialvårdssektorn har man granskat handlingar.

Inspektioner har också gjorts genom skyddad distansförbindelse. I inspektionerna av handlingar kan en diskussion med enhetens ledning och personal på distans ha ingått. Slutdiskussionen för en inspektion som genomförts på plats har kunnat genomföras via distansförbindelse. För detta ändamål har JO anskaffat en skyddad fjärranslutning, eTUVE, som erbjuds av Valtori.

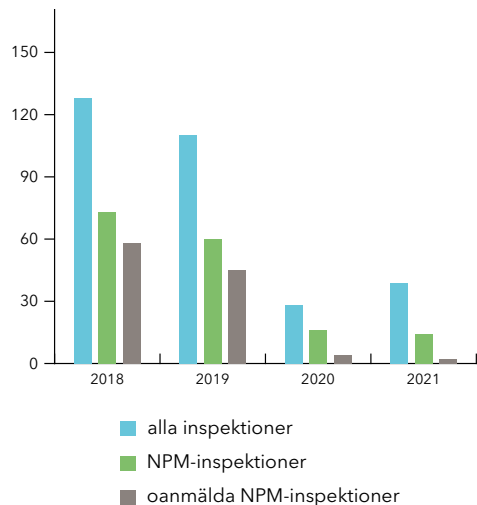
Det är särskilt viktigt att höra personer med funktionsnedsättning och äldre personer, då de gör få klagomål. För att åstadkomma det har man i samband med inspektionerna på distans gett möjlighet för enhetens invånare och deras anhöriga samt arbetstagarna att få konfidentiell telefonkontakt med inspektörerna.

Under berättelseåret infördes frågeformulär för fångar och fängelsepersonal i samband med fängelseinspektioner. Det är frivilligt att svara och enkäterna genomförs anonymt. Syftet med enkäterna är att få information om exempelvis bemötandet av fångar som tillhör utsatta grupper, det vill säga sådant som det inte nödvändigtvis är möjligt att få en uppfattning om i samband med en inspektion. Målet är att JO:s inspektionsverksamhet ska kunna riktas bättre än tidigare med hjälp av den information man får genom svaren. Användningen av enkäter beskrivs närmare i punkt 3.5.10.

Alla dessa nya strategier kommer att fortsätta att användas även efter pandemin. Å andra sidan kan distansinspektioner aldrig ersätta inspektioner på plats. Det gäller även intervjuer med personer.

DET NATIONELLA BESÖKSORGANETS INSPEKTIONER 2021

Det nationella besöksorganet genomförde 14 inspektioner under berättelseåret. På hela kansliet gjorde 39 inspektioner. Hälften (7) av inspektionerna av det nationella besöksorganet utfördes i form av fysiska inspektioner, det vill säga på plats på inspektionsobjektet. Dessutom hade tre av JO:s övriga inspektioner anknytning till det nationella besöksorganets uppdrag. Exempel på sådana är JO:s inspektioner till Polisstyrelsen och Enheten för hälso- och sjukvård för fångar.



Inspektioner under åren 2012–2021.

SÄRSKILDA TEMAN SOM SKA BEAKTAS VID INSPEKTIONERNA

Det särskilda årliga temat inom området grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter vid JO:s kansli var tillräckliga resurser för myndigheterna för att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna. Du kan läsa mer om detta särskilda tema i avsnitt 3.8. Förutom det särskilda temat är alltid JO:s specialuppdrag, det vill säga barns rättigheter, äldre personers rättigheter samt rättigheter för personer med funktionsnedsättning, viktiga frågor under inspektionsbesöken. Under inspektionerna ägnar JO också uppmärksamhet åt övervakning av tillsynen, det vill säga övervaka hur de övriga tillsynsmyndigheternas tillgodoser sitt övervakningsansvar.

BESÖKSORGANENS IMMUNITET I INSPEKTIONSUPPDRAGET

Brottspåföljdsmyndighetens centralförvaltningsenhet bad om JO:s utlåtande om utkastet till anvisning om förfarandet vid säkerhetskontroller i fängelser (4958/2021). I utkastet gavs anvisningar till personalen vid slutna fängelser om säkerhetskontroller av andra personer än fångar som anländer till fängelset. Enligt anvisningen var en förutsättning för tillträde till fängelset att personen samtyckte till säkerhetskontrollen. Det var meningen att anvisningen också skulle tillämpas på JO och det nationella besöksorganet samt till exempel på CPT:s (Europeiska kommittén mot tortyr, och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning) medlemmar. För att inspektörerna ska få tillträde till ett fängelse kunde man även ställa som villkor att ytterkläder och medförda föremål skall lämnas i förvar i fängelset på det sätt som fängelset bestämmer. De skulle dock få ta med sig den utrustning som de behöver för att utföra inspektionen i fängelset.

JO gav ett utlåtande om utkastet 28.7.2021. I sitt utlåtande konstaterade JO att Brottspåföljdsmyndigheten inte har någon befogenhet att ingripa i eller hindra tjänstemän från JO:s kansli eller medlemmar i CPT att utföra sitt uppdrag att inspektera fängelser. Därmed ansåg JO inte heller att det var möjligt att Brottspåföljdsmyndigheten med egna interna anvisningar kan ställa upp tilläggsvillkor för JO:s eller CPT:s inspektioner som kan kränka den som utför inspektionens immunitet och äventyra eller till och med förhindra inspektionen. Utkastet till anvisning innehöll felaktig information och styrde fängelserna mot lagstridiga förfaringsätt i samband med JO:s och CPT:s inspektioner. JO ansåg det dock vara tydligt att de som utför inspektionen vid ankomsten till fängelset ska visa upp ändamålsenliga dokument om inspektionen och sin egen identitet.

JO konstaterade att utkastet bör ändras så att det konstateras att anvisningen inte gäller tjänstemän vid JO:s kansli och CPT:s medlemmar när de inspekterar fängelser. På motsvarande sätt fanns det även skäl att nämna SPT och justitiekanslern. I anvisningen skulle man också stryka den punkt som innehöll regleringar om utrustning som ska kvarhållas vid inspektionerna. JO konstaterade också att han inte hade någon kännedom om att fängelserna eller centralförvaltningsenheten tidigare hade visat på försök att ingripa i JO:s inspektionsverksamhet. JO förhöll sig allvarligt till all verksamhet som syftar till att försvaga, försvåra eller förhindra JO:s inspektionsverksamhet. Brottspåföljdsmyndigheten skulle försäkra sig om att fängelserna inte har felaktiga uppfattningar om fängelsets behörighet att begränsa JO:s och CPT:s inspektionsverksamhet.

- Brottspåföljdsmyndighetens centralförvaltningsenhet gav från och med den 1 november 2021 ut en anvisning som gäller tills vidare om genomförande av säkerhetskontroller av personer som kommer in i Riihimäki fängelse vid ingången till fängelset. Enligt anvisningen utförs inga säkerhetskontroller av tjänstemän vid riksdagens justitieombudsmans kansli, av tjänstemän vid justitiekanslersämbetet eller av CPT:s eller andra internationella tillsynsorgans medlemmar.

3.5.7 INSPEKTIONSVERKSAMHETENS GENOMSLAGSKRAFT

Hur ofta och regelbundet man utför inspektioner har ingen betydelse om rekommendationerna som ges med anledning av inspektionsbesöken inte leder till att man på inspektionsobjektet vidtar åtgärder för att förbättra behandlingen av frihetsberövade och deras förhållanden. Inspektionsverksamhetens trovärdighet minskar om den inte har någon konkret inverkan på missförhållandena.

JO:s ställningstaganden och rekommendationer tas positivt emot i alla förvaltningsområden. Genom dialog, som ofta förs redan under inspektionsbesöket, skapas samförstånd om hur man kan förbättra eller åtgärda problemen. Efter inspektionen får inspektionsobjektet inspektionsprotokollet i utkastversion och har tillfälle att kommentera JO:s preliminära ställningstaganden och rekommendationer. Ofta meddelar inspektionsobjektet redan i detta skede vilka åtgärder man har vidtagit med anledning av de preliminära rekommendationerna. Ibland kan det räcka med en begäran om utredning för att myndigheten ska vidta åtgärder. Ibland tar det dock tid att få igenom och införa rekommendationerna. Det nationella besöksorganets inspektioner kan ibland leda till att lagstiftningen ses över.

I JO:s berättelse för 2020 har man på ett heltäckande sätt gått igenom det nationella besöksorganets inspektionsverksamhet och dess genomslagskraft 2015–2020, det vill säga den tid då JO har fungerat som nationellt besöksorgan. Inspektionsteman har tagits upp för varje förvaltningsområde, som man måste uppmärksamma år efter år, eller mer sällsynta teman som har haft stor betydelse för hur frihetsberövade personer behandlas. Samtidigt har man berättat om åtgärder som har vidtagits vid inspektionsobjekten eller på nationell nivå efter det nationella besöksorganets inspektioner och JO:s rekommendationer.

3.5.8 POLISEN

Polisen har hand om förvaringen av personer som sitter frihetsberövade i både polisärenden och ärenden som tillhör Tullen och Gränsbevakningsväsendet. Berusning föranleder flest gripanden, knappt 50 000 per år. Den näst största gruppen är personer som misstänks för brott, ca 19 000. Därtill förvaras ibland personer som tagits i förvar med stöd av utlänningslagen i polisfängelser.

Protokollen över inspektionsbesök skickas alltid både till Polisstyrelsen och till den inspekterade polisinrättningen. Den egna laglighetsövervakningen vid polisinrättningarna sköts av Polisstyrelsens rättsenhet. JO får varje år en berättelse av Polisstyrelsen om polisens laglighetsövervakning.

Enligt uppgifter från Polisstyrelsen låg tyngdpunkten i dess laglighetsövervakning 2021 bland annat på utbildning i användningen av maktmedel och registrering av redskap för bruk av maktmedel. Dessutom hade Polisstyrelsen för avsikt att göra laglighetsgranskningar i polisens förvaringslokaler utan förhandsanmälan.

Polisen har 45 polisfängelser. Oftast inspekterar det nationella besöksorganet polisens förvaringslokaler oanmält. Inspektionerna under berättelseåret anmäldes dock undantagsvis på förhand till inspektionsobjekten. Det berodde på coronapandemin, så att anstalten kunde förbereda sig kommande inspektion på ett hälsosäkert sätt.

INSPEKTIONSBesøg

Coronapandemin påverkade också JO:s och det nationella besöksorganets inspektioner av polisens förvaringslokaler under 2021. Under berättelseåret gjordes endast två inspektionsbesök i polisfängelser:

- POLISINRÄTTNINGEN I HELSINGFORS, BÖLE POLISFÄNGELSE (fr.o.m. 27.9.2021 Helsingfors polisfängelse) 17.6.2021 (4225/2021*), föregående inspektion 7.3.2018 (849/2018*)
- POLISINRÄTTNINGEN I ÖSTRA NYLAND, VANDA POLISFÄNGELSE 17.6.2021 (4226/2021*), föregående inspektion 18.11.2016 (4721/2016*)

Utöver dessa gjordes JO:s inspektioner på distans hos POLISSTYRELSEN (8409/2021*) och POLISINRÄTTNINGEN I ÖSTRA FINLAND (4245/2021*). Vid inspektionen av Polisstyrelsen fick man veta att man till följd av coronapandemin hade varit tvungen att ställa in Polisstyrelsens egna laglighetsinspektioner i polisfängelserna. Dessutom framgick det att principen om att hålla isär utredning och förvaring ännu inte har förverkligats på önskat sätt. Nedan redogörs det för en inspektion vid en polisinsättning till den del som den gällde polisfängelsens verksamhet.

FÖRHÅLLANDENA I FÖRVARINGSRUMMEN

På den gamla sidan av POLISFÄNGESET I HELSINGFORS (TIDIGARE BÖLE) var ungefär hälften av cellerna utan toaletter. De frihetsberövade som intervjuades berättade dock för inspektörerna att man snabbt får komma till toaletten om man trycker på en anropsknapp i cellen.

I samband med det föregående inspektionsbesöket vid POLISFÄNGESET I VANDA 2016 konstaterades det att det i de häktades celler inte fanns tillräckligt många hyllor som den frihetsberövade kan förvara sina saker på. Läget hade inte förändrats. Båda de personer som var i fängsligt förvar på inspektionsdagen förvarade en del av sina saker på golvet i cellen. Inspektörerna uppmärksammade också att det fortfarande inte fanns någon lämplig torkplats för handdukar. JO rekommenderade att man från fall till fall åtminstone överväger tillfälliga lösningar för förvaring av de häktades tillhörigheter i cellerna. Dessutom rekommenderade han att man i polisfängelserna bör se till att det finns en plats där de häktade vid behov kan torka sina kläder och handdukar.

- Polisinsättningen i Östra Nyland meddelade att man funderar över en lösning för tillfälliga och förvaringssäkra förvaringslösningar samt platser för att torka tvätt. Polisstyrelsen ansvarar för förfarandet för godkännande av ändringsarbeten i förvaringslokalerna, och därför är man tvungen att be dem ta ställning till ändringsarbeten som har med förvaringssäkerheten att göra.

UTBILDNING AV ÖVERVAKNINGSPERSONAL

I båda polisfängelserna som inspekterades fanns det väktare som inte hade genomgått polisförvaltningens väktarutbildning.

- Polisinsättningen i Helsingfors meddelade att alla väktare i polisfängelset dock uppfyllde behörighetsvillkoren för väktare.

I polisfängelset i Vanda hade varje ny väktare ett personligt introduktionskort där man antecknar de delområden som de har gått igenom på arbetsplatsen, såsom matförsörjning, utomhusvistelser, ordningsregler och datasystem. Många väktare hade utbildning i användning av elchockvapen (taser) och en maktmedelsrapport upprättas för varje användning. Väktare med transportuppgifter hade påbörjat en utbildning som ger rätt att bära tjänstevapen.

Polisyreshögskolan ordnar väktarutbildning för polisförvaltningens väktare som varje polisinsättning har en egen kvot till. JO konstaterade att polisinsättningen inom de gränser som möjligheterna och utbildningskvoterna tillåter ska se till att de väktare som saknar väktarutbildning ska genomgå det.

- Polisinsättningen i Helsingfors meddelade att de ser till att alla väktare i polisinsättningens tjänst genomgår utbildning inom de gränser som utbildningskvoterna tillåter. Enligt polisinsättningen i Östra Nyland har de varje år fyllt den kvot som anvisats dem för att skicka personal på väktarkurs. I november 2021 var det meningen att två väktare skulle gå väktarutbildning.

Alla nya väktare hade inte fått utbildning i första hjälpen. Under coronapandemin har utbildningarna lagts på is. JO rekommenderade att väktarnas utbildning i första hjälpen inleds på nytt så snart som möjligt. Även Europarådets kommitté mot tortyr CPT rekommenderade i sin senaste rapport om Finland att alla som arbetar i polisfängelser ska ges regelbunden utbildning i första hjälpen.

- Polisinsättningen i Helsingfors meddelade att polisfängelsens väktare deltar i utbildningen i första hjälpen i takt med att utbildning i första hjälpen kan ordnas. Polisinsättningen i Östra Nyland meddelade att de ordnar utbildning i första hjälpen för hela sin personal – även för dem som arbetar i polisfängelser – och denna utbildning förnyas regelbundet med ett par års mellanrum.

INFORMATION OM RÄTTIGHETER OCH SKYLDIGHETER

I sin senaste rapport om Finland rekommenderade CPT att man skulle förbättra delgivningerna av information om de frihetsberövades rättigheter. Enligt CPT:s observationer förekom det i polisfängelserna fortfarande att man dröjde med att ge de frihetsberövade skriftlig information om deras rättigheter – det dröjde i synnerhet när det gällde att ge information på andra språk än finska. Alla får inte heller med sig skriftlig information till cellen. Enligt lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen (nedan häkteslagen) ska information finnas tillgänglig på de vanligaste språken.

Polisstyrelsen har utfärdat en anvisning om behandlingen av personer i förvar hos polisen. Enligt anvisningen ska den frihetsberövade omedelbart efter ankomsten till förvaringslokalen informeras om förhållandena i förvaringslokalen genom att den frihetsberövade får en blankett som informerar om hans eller hennes rättigheter och skyldigheter, polisfängelsens ordningsstadga samt Polisstyrelsens anvisning. Trots detta har JO under sina inspektioner varit tvungen att fästa polisfängelsernas uppmärksamhet vid bland annat skyldigheten enligt förundersökningslagen att ge den frihetsberövade en skriftlig underrättelse om hans eller hennes rättigheter.

Även utifrån det som de frihetsberövade som intervjuades i de polisfängelser som inspekterades under berättelseåret berättade verkade det som om det fanns brister när det gällde att informera dem om deras rättigheter och skyldigheter.

- Polisinsättningen i Helsingfors meddelade att den frihetsberövade vid ankomsten ges en ordningsstadga. Hen informeras också muntligen om förhållandena i förvaringslokalen och får en introduktion i användningen av förvaringsrummets tekniska system. Information om rättigheter och skyldigheter antecknas alltid i arresteringsprotokollet. Däremot har Polisstyrelsens styrningsbrev inte automatiskt delats ut till varje kund. Ordningsstadgan fanns vid tidpunkten för inspektionen översatt till 17 språk.
- Polisinsättningen i Östra Nyland meddelade att en person som gripits på grund av brott och som anlänt till polisfängelset ges skriftlig information om förvaringslokalens ordningsstadga, om hans eller hennes rättigheter och skyldigheter samt om dagsprogrammet. Vid tidpunkten för inspektionen fanns blanketterna endast på finska. Dessutom informeras den gripne om cellens funktioner, såsom användningen av dricksvattenfontänen och larmknappen. Delgivningarna antecknas i arresteringsprotokollet.

JO rekommenderade i inspektionsprotokollet polisinsättningen i Östra Nyland att utan dröjsmål se till att de frihetsberövade i polisfängelset i Vanda har tillgång till information på båda de nationella språken och även på andra vanliga språk som de som förvaras i polisfängelset använder.

- Polisinsättningen meddelade JO att de frihetsberövades rättigheter och skyldigheter var tillgängliga på 21 språk i polisfängelset vid tidpunkten för inspektionen. Väktarna har instruerats att informera de frihetsberövade om dessa. Dessutom är polisfängelsets ordningsstadga enligt polisinsättningen tillgänglig i sin helhet på de inhemska språken samt på engelska.

UNDERRÄTTELSE OM FRIHETSBERÖVANDE

CPT har i sina senaste ställningstaganden gällande Finland konstaterat att de observerat att underrättelsen om frihetsberövande till anhöriga eller andra personer ofta och i stor utsträckning fördröjs. Enligt CPT berodde detta inte på grund av utredningen av brottet, eftersom fördröjningen då borde ha motiverats. Enligt CPT verkade det särskilt vara fallet för utländska frihetsberövade som vistas i Finland utan bostad. I de polisfängelser som inspekterades under berättelseåret konstaterades inga brister i anslutning till detta.

MINDERÅRIGA FRIHETSBERÖVADE

I samband med inspektionerna begärdes också information om minderåriga frihetsberövade. År 2020 var sammanlagt 159 personer under 18 år frihetsberövade i de fall som polisinsättningen i Helsingfors hade hand om. Enligt polisinsättningen i Östra Nyland hade några tiotal minderåriga blivit frihetsberövade under året. Närmare uppgifter om antalet fanns inte att tillgå vid tidpunkten för inspektionen. Det förblev dessutom oklart för inspektörerna hur länge minderåriga hålls i förvar.

Enligt häkteslagen ska en frihetsberövad person som inte fyllt 18 år på begäran genomgå en läkarundersökning eller undersökning av någon annan yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården för att utreda hälsotillståndet utan oskäligt dröjsmål, om det inte är uppenbart onödigt.

- Enligt ett meddelande från Helsingfors polisfängelse anmäls en minderårig alltid till en sjukskötare som gör en ankomstintervju med varje minderårig. Däremot underrättar polisfängelset i Vanda inte automatiskt läkaren, men däremot socialväsendet, om minderårigas frihetsberövande.

JO konstaterade att minderåriga hör till den sårbara grupp som också ska anmälas till en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården för att denne ska ha möjlighet att träffa den minderåriga frihetsberövade. Det var uppenbarligen inte möjligt i Vanda, eftersom en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården besökte Vanda endast två gånger i veckan. JO ansåg att detta var problematiskt. Även CPT har i sin rapport om Finland 2021 konstaterat att situationen på nästan alla polisfängelser fortfarande är densamma som tidigare, det vill säga att de saknar tillräcklig hälso- och sjukvård. CPT har rekommenderat att alla polisfängelser ska förbättra tillgången till läkare och säkerställa regelbundna besök av sjukskötare.

ANMÄLAN OM VÅRDBEHOV FÖR EN PERSON I SÅRBAR STÄLLNING

Polisinsättningen i Helsingfors gav i november 2020 en intern anvisning om anmälan om frihetsberövades behov av vård. Anvisningen innehåller en separat skyddsgaranti, med vilken man avser den obligatoriska anmälningsskyldighet som yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården har. Skyddsgarantierna tillämpas enligt anvisningen för frihetsberövade i sårbar ställning samt för frihetsberövade som blivit föremål för en myndighets användning av maktmedel.

Skyddsgarantierna ska enligt anvisningen också tillämpas på en frihetsberövad som har blivit bunden eller isolerad. Anmälan görs oberoende av den frihetsberövades vilja eller av att någon annan yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården tidigare har underrättats om saken. I anvisningen specificeras separat personer som hör till sårbara grupper, bland annat personer under 18 år, personer med funktionsnedsättning, äldre, gravida, personer med allvarliga sjukdomar samt offer för människohandel. Enligt anvisningen använder tillsynspersonalen individuell prövning och annan tillgänglig information för att identifiera en frihetsberövad i en sårbar ställning. JO ansåg att polisinspektionens anvisning är god praxis.

FRIHETSBERÖVADES RÄTT TILL LÄKARE

Läkaren besökte båda de inspekterade polisfängelserna antingen två eller tre gånger i veckan. En sjuksköterska besökte också polisfängelset i Helsingfors varje vardag.

JO har i båda inspektionsprotokollen hänvisat till det styrningsbrev som Polisstyrelsen skickade i november 2017, där polisinspektionerna har påmint om att alla frihetsberövade vid ankomsten ska informeras om sin rätt att med tillstånd av en läkare som polisen ordnar få hälso- och sjukvård i förvaringslokalerna på egen bekostnad. Även CPT har förutsatt att den frihetsberövade har tillträde till en egen läkare. Utifrån JO:s iakttagelser vid inspektionerna verkade det i praktiken inte ske i något av polisfängelserna. JO konstaterade att polisinspektionerna bör se till att den frihetsberövade vid ankomsten informeras om möjligheten att anlita en egen läkare.

- Polisinspektionen i Helsingfors meddelade att den frihetsberövades rätt till hälso- och sjukvård beskrivs i bilagan till Polisstyrelsens styrningsbrev som delas ut vid ankomsten. Även polisfängelsets hälso- och sjukvårdspersonal informerar i samband med vårdåtgärden den frihetsberövade om dennes rätt att få hälso- och sjukvård i polisfängelset på egen bekostnad. Polisinspektionen i Östra Nyland meddelade att övervakningspersonalen efter inspektionen har instruerats att i samband med ankomstgranskningen meddela den frihetsberövade att hen har möjlighet att anlita egen läkare.

Till skillnad från polisfängelset i Helsingfors hade de yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården som arbetade i polisfängelset i Vanda inte fått någon introduktion i polisförvaltningens lagstiftning samt i givna föreskrifter och anvisningar. JO konstaterade att en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården som arbetar i polisens förvaringslokaler bör känna till åtminstone de bestämmelser i häkteslagen som påverkar hans eller hennes arbete och Polisstyrelsens anvisningar som även gäller hälso- och sjukvård som ges i polisfängelset. JO rekommenderade att polisinspektionen ordnar med en introduktion till nödvändiga delar av lagstiftningen och polisförvaltningens föreskrifter och anvisningar för läkare som arbetar i polisfängelset i Vanda.

- Polisinspektionen i Östra Nyland meddelade att den till nödvändiga delar kommer att erbjuda läkare vid polisfängelset utbildning om lagstiftningen samt föreskrifter och anvisningar.

HÄLSOKONTROLL

CPT kräver i sin rapport om Finland 2021 att den frihetsberövade (inklusive häktade) får genomgå en hälsokontroll inom 24 timmar från ankomsten till polisens förvaringslokaler. Det sker i praktiken inte i något polisfängelse för närvarande. Detta krav har inte heller inkluderats i Polisstyrelsens styrningsbrev från 2017.

JO rekommenderade att båda de inspekterade polisfängelserna i polisens förvaringsutrymmen bör sträva efter att alla frihetsberövade som tagits i förvar i mer än ett dygn får träffa en hälso- och sjukvårdsutbildad person.

- Enligt polisinspektionen i Helsingfors har man i polisfängelset inte kunnat utföra regelbundna hälsokontroller på kunder som anländer till polisfängelset, eftersom det inte kontinuerligt har funnits hälso- och sjukvårdspersonal på plats i polisfängelset. Verksamheterna vid Helsingfors polisfängelse och Tölö tillnyktringsstation slogs samman den 27 september 2021 och även Helsingfors stads tillnyktringsstation flyttade till polishuset i Böle. Polisinspektionen bedömer att flytten av tillnyktringsstationen till samma lokaler som polisfängelset gör det möjligt att omorganisera hälso- och sjukvårdsärendena vid polisfängelset och samtidigt eventuellt göra kontroller av polisfängelsets kunder vid ankomsten. Ärendet kommer att utredas mellan polisinspektionen i Helsingfors och Helsingfors stad.
- Även polisfängelset i Vanda meddelade att man inte gör någon hälsokontroll av en frihetsberövad person inom 24 timmar efter ankomsten. Läkaren träffar inte heller automatiskt alla frihetsberövade som kommer till polisfängelset. Polisinspektionen i Östra Nyland meddelade att rekommendationerna gällande hälso- och sjukvården bedöms som en helhet vid polisinspektionen. En systematisk utvidgning av hälsokontrollerna till alla som hålls i förvar i mer än ett dygn skulle enligt polisinspektionens meddelande kräva granskning och konkurrensutsättning av avtal i anslutning till hälso- och sjukvården.

ANMÄLAN OM PERSON SOM STÄLLTS UNDER OBSERVATION TILL HÄLSO- OCH SJUKVÅRDEN

I Vanda polisfängelse meddelar man inte hälsovården automatiskt att någon ställts under observation. Vid behov kan väktaren beställa en akutsjukvårdenhet som kommer dit för att kontrollera den övervakade personens hälsa. En läkare som besöker ett polisfängelse träffar frihetsberövade enligt en arbetslista som gjorts upp på förhand av väktarna.

JO konstaterade att enligt häkteslagen ska en tjänsteman som hör till hälso- och sjukvårdspersonalen utan dröjsmål underrättas om att en frihetsberövad person har satts under observation eller under observation i isolering. En läkare eller någon annan tjänsteman som hör till hälsovårdspersonalen skall så snart som möjligt undersöka den frihetsberövades hälsotillstånd. Anmälan sker alltså inte enligt prövning. Enligt CPT:s standard ska hälso- och sjukvården informeras om en isolerad fånge och om att fången omedelbart besöks av denna och därefter regelbundet minst en gång per dag.

BJO har i samband med sin inspektion av hälso- och sjukvården i förvaringslokalerna vid polisinspektionen i Helsingfors (1488/2018*) konstaterat att avsaknaden av anställd hälso- och sjukvårdspersonal på polisinspektionen inte är en tillräcklig grund för att inte undersöka hälsotillståndet hos en frihetsberövad person som förordnats till observation/observation i isolering efter att anmälan om observation har gjorts. Enligt BJO är det dock inte möjligt att fastställa några särskilda tidsgränser för undersökningen, eftersom det varierar beroende på situation. I lagen finns inte heller några särskilda bestämmelser om hur ofta en person som placerats under observation eller observation i isolering ska besöka hälso- och sjukvården. BJO anser dock att CPT:s syn på de dagliga regelbundna besöken går i rätt riktning med tanke på isoleringens skadliga inverkan på bland annat den frihetsberövades psykiska hälsa.

JO rekommenderade att polisinspektionen i Östra Nyland går igenom praxisen vid polisfängelset i Vanda när det gäller anmälan om placering i observation och observation i isolering och undersökning av de frihetsberövades hälsotillstånd.

- Polisinspektionen meddelade att man har betonat för personalen att man bör anmäla till hälso- och sjukvårdspersonalen.

MOTTAGNINGENS KONFIDENTIALITET I VÅRDSITUATIONEN

I båda de inspekterade polisfängelserna skedde patientmottagningen i de frihetsberövade personernas celler. Enligt uppgift har hälso- och sjukvårdspersonalen ansett att det förfarandet är det säkraste alternativet. En väktare stannar i allmänhet utanför cellen och väntar. Vid inspektionerna har det dock förblivit oklart om väktaren hör samtalet mellan hälso- och sjukvårdspersonalen och den frihetsberövade.

Polisinrättningen i Helsingfors har gett anvisningar som enligt JO går i rätt riktning. JO har betonat för båda polisfängelserna att man alltid i första hand bör sträva efter att se till att rättskränkningen blir så liten som möjligt i vårdssituationen (att se jämfört med att höra) även när det finns behov av bevakning av säkerhetsskäl eller annan nödvändig orsak. Dessutom ska man ta reda på vad den frihetsberövade själv anser. Hen ska ha möjlighet att neka till vårdssituationen. Alternativt kan han eller hon ge sitt samtycke till att hälso- och sjukvårdspersonal avslöjar sekretessbelagda uppgifter i väktarens närvaro. Läkaren/skötaren ska göra ändamålsenliga anteckningar i journalerna om en utomstående person som är närvarande vid mottagningen och om att patienten har gett sitt samtycke till detta. CPT har i sina ställningstaganden konstaterat att det i fängelset kan förekomma situationer då det under den medicinska undersökningen behövs särskilda säkerhetsåtgärder. Som exempel på detta har kommittén nämnt en situation då hälso- och sjukvårdspersonalen upplever att deras säkerhet är hotad. Enligt kommittén innebär detta dock inte att väktarna alltid kan närvara vid mottagningen.

- Polisinrättningen i Helsingfors meddelade att den uppmanat hälso- och sjukvårdspersonalen vid polisfängelset att i fortsättningen fråga den frihetsberövade om denne samtycker till att väktaren är på plats under vårdssituationen, om väktarens närvaro anses nödvändig. Dessutom har hälso- och sjukvårdspersonalen fått instruktioner om att ange i journalhandlingarna om väktaren har varit närvarande under vården.

LÄKEMEDELSBEHANDLING

Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira) har i sitt utlåtande till justitieombudsmannen betonat att när väktare delar ut läkemedel bör man för att trygga patientsäkerheten följa anvisningarna i handboken om säker läkemedelsbehandling (Turvallinen lääkehoito), om hur en person som saknar utbildning i läkemedelsbehandling deltar i genomförandet av den. En viktig del av detta är att väktarna får ändamålsenlig och tillräcklig introduktion i uppgiften. Enligt Polisstyrelsens meddelande har väktarna som arbetar i polisfängelserna fått utbildning i läkemedelsbehandling. JO har som laglighetsövervakare inte haft möjlighet att bedöma om denna utbildning är tillräcklig.

I handboken Turvallinen lääkehoito (senast uppdaterad 12.2.2021) står det också att alla enheter som tillhandahåller läkemedelsbehandling måste ha en plan för läkemedelsbehandling. Polisinrättningarna har inte utarbetat några planer för läkemedelsbehandling, trots att läkemedelsbehandling ges i polisfängelserna. Ett undantag är polisinrättningen i Helsingfors som efter den föregående inspektionen (1488/2018*) lämnade in en plan för läkemedelsbehandling daterad 1.12.2020 till JO.

Vid inspektionen av polisfängelset i Helsingfors konstaterades det att personalen på polisfängelset inte kände till planen för läkemedelsbehandling. JO ansåg att hela övervakningspersonalen bör informeras om planen.

- Enligt polisinrättningen i Helsingfors hade alla som arbetade i polisfängelset fått ett sammandrag av planen för kändedom i maj 2021. Efter inspektionen skickades planen för läkemedelsbehandling på nytt till alla väktare, denna gång hela planen.

Liksom de övriga polisinsrättningarna hade polisinsrättningen i Östra Nyland ingen plan för läkemedelsbehandling. JO rekommenderade att polisinsrättningen skulle utarbeta en plan för läkemedelsbehandling för polisfängelset. Den bör komma till den hälso- och sjukvårdspersonal som besöker förvaringslokalernas och hela övervakningspersonalens kännedom.

- Efter inspektionen meddelade polisinsrättningen JO att utarbetandet av en plan för läkemedelsbehandling för polisfängelset hade inletts.

CORONAPANDEMINS INVERKAN PÅ FRIHETSBERÖVADES RÄTTIGHETER

I samband med inspektionerna ombads båda polisfängelserna anvisningar, som man hade utfärdat om coronapandemin. Polisinsrättningen i Östra Nyland hade givit den 14 april 2020 en anvisning om verksamheten vid polisinsrättningens polisfängelser under pandemin. Enligt anvisningen skulle den frihetsberövade i samband med ankomstgranskning få Polisstyrelsens meddelande om coronaviruset. Polisinsrättningen i Helsingfors hade den 9 mars 2021 utfärdat en föreskrift om begränsning och låsning av polisfängelsets verksamhet. JO konstaterade att polisinsrättningens interna föreskrift om begränsning av polisfängelsets verksamhet och låsning av lokalerna inte till alla delar följde lagen. Polisinsrättningen skulle se till att förordnandet ändrades i enlighet med häkteslagen.

År 2020 undersökte JO på eget initiativ polisens agerande när det gällde att ta och hålla utlänningar i förvar under coronaviruspandemin. JO ansåg i sitt beslut om polisens verksamhet att pandemin hade beaktats också vid tagande av utlänningar i förvar. I praktiken innebar det att tröskeln för tagande i förvar i praktiken hade höjts och att endast utlänningar som äventyrar den allmänna ordningen och säkerheten hade tagits i förvar (2615/2020*). JO:s beslut av den 8.3.2021 beskrivs mer ingående i avsnitt 4.2.6 i årsberättelsen.

INSPEKTION VID POLISINRÄTTNINGEN I ÖSTRA FINLAND

I coronapandemins inledningsskede fattades ett beslut vid polisinsrättningen i Östra Finland om att hålla exponerade i förvar i Kuopio, Joensuu och S:t Michel. Lokalerna vid polisstationen i Kuopio medförde dock vissa utmaningar, eftersom man är tvungen att gå till utrymmet för utomhusvistelse med en allmän hiss eller via trappor, varvid de frihetsberövade kunde ha exponerats för andra. Därför fick inte personer som exponerats för coronaviruset i polisfängelset vistas utomhus. Inspektörerna informerades om att man vid beslutet å ena sidan tog den frihetsberövades rätt till vistelse utomhus och å andra sidan skyddet av andras liv och hälsa i beaktande.

Enligt häkteslagen ska en frihetsberövad ges möjlighet att dagligen vistas utomhus minst en timme, om inte den frihetsberövades hälsotillstånd eller ett särskilt vägande skäl som hänför sig till ordningen eller säkerheten i förvaringslokalen utgör ett hinder för detta.

JO konstaterade att motiveringen till att förvägra dem daglig vistelse utomhus var att man ville förhindra att andra personer som vistas i polisinsrättningens allmänna utrymmen exponeras för coronaviruset. Förfarandet har alltså uppenbarligen inte haft en koppling till ordningen och säkerheten i förvaringslokalen. JO tvivlade på att enbart exponering för coronaviruset ens är en situation då man har kunnat förvägra de frihetsberövade daglig utevistelse på grund av deras hälsotillstånd. Inte ens en person som förordnats till officiell coronakarantän är i sig förbjuden att vistas utomhus, så länge som personen i karantän håller sig på avstånd från andra människor.

JO betonade vikten av att ordna med daglig utomhusvistelse. Han konstaterade att det är fråga om att tillgodose de grundläggande behoven och även om att respektera människovärdet att möjliggöra vistelse utomhus i tillräcklig utsträckning. Den frihetsberövades vistelse utomhus kan endast begränsas på de grunder som anges i lagen.

Enligt JO:s uppfattning bör man sträva efter att låta personer som frihetsberövats gå ut under tider då det inte finns andra personer i de allmänna utrymmena. I vilket fall som helst bör man se till att ordna utomhusvistelse åtminstone för sådana frihetsberövade vars frihetsberövande varar i flera dygn.

TOTALREFORMEN AV LAGEN OM BEHANDLINGEN AV PERSONER I FÖRVAR HOS POLISEN

Enligt regeringens lagstiftningsplan har man för avsikt att under vårsessionen 2022 lämna en regeringsproposition med förslag till revidering av lagstiftningen om behandlingen av frihetsberövade personer som är i förvar hos polisen. I anslutning till denna reform gav JO den 16.6.2021 ett utlåtande (2523/2021*) till inrikesministeriet om tjänstemannaarbetsgruppens betänkande, i vilket det föreslås att man ska stifta en ny lag om behandlingen av personer i förvar hos polisen (häkteslagen). Syftet med förslaget är att särskilt beakta avgöranden och ställningstaganden av nationella och internationella tillsynsorgan som övervakar de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, rättspraxisen samt i vilken mån bestämmelserna kan tillämpas i praktiken. Häktningsslagen skulle tillämpas på behandlingen av alla frihetsberövade som med stöd av lagen hålls i förvar hos polisen.

I betänkandet föreslås det också att bestämmelserna om ansvaret för att ordna tillnyktringsvård samt om personlig och teknisk övervakning av förvaringslokaler och frihetsberövade ska preciseras. Dessutom föreslås det att det till lagen fogas nya bestämmelser om att skärpt övervakning vid behov kan användas i början av frihetsberövandet. I betänkandet föreslås också särskilda bestämmelser om minimiresurser för personal i förvaringslokaler i övervakningen av frihetsberövade personer. Om detta genomförs innebär det att man i polisens förvaringslokaler upphör med ensambevakning.

I JO:s utlåtande konstaterades det bland annat att även om den maximala förvaringstiden för häktade i polisfängelse numera har sänkts till sju dygn, kan de häktade fortfarande placeras i polisfängelse så länge som flera månader. Planen är att häktade inte längre ska förvaras i polisfängelser 2025. Även under tiden för den nya fängeslagen kommer de häktade i vilket fall som helst att placeras i polisfängelser. Enligt JO får förhållandena för och behandlingen av den häktade inte vara alltför beroende av var hen är placerad. Därför bör man bedöma om det fortfarande bör finnas specialbestämmelser om häktade i häkteslagen.

JO ansåg det mycket önskvärt att man i reformen åstadkommer en fungerande tillnyktringslösning, så att endast en del av de berusade måste förvaras hos polisen. Han ansåg att det är uppenbart att ett tillräckligt nätverk av tillnyktringsstationer avsevärt skulle minska antalet dödsfall i häktena i Finland. Enligt JO förblev det dock oklart hur man kommer att försöka säkerställa att den nuvarande otillfredsställande situationen rättas till både när det gäller tillnyktringsstationerna och den hälso- och sjukvård som erbjuds i polisfängelserna.

Enligt JO innehåller betänkandet flera motiverade reformer – ett exempel är åtskiljandet av förvarings- och undersökningsansvaret. JO var dock tveksamma till att det finns tillräckliga resurser för att genomföra alla förbättringsförslag – såsom att avskaffa ensambevakningen. JO ansåg att en tillräcklig resursfördelning är en nödvändig förutsättning för att de frihetsberövades rättigheter ska kunna tryggas också i praktiken och inte bara på pappret.

JO lyfte i sitt utlåtande också fram hälso- och sjukvården på polisfängelserna. JO ansåg att det är viktigt att man får till ett fungerande arrangemang som innebär att man i de internationella fängelsebestämmelserna och CPT:s ställningstaganden kräver att man säkerställer att alla polisfängelser i Finland regelbundet besöks av sjukskötare och att de frihetsberövade har möjlighet att träffa en läkare. Om detta inte anses möjligt ska skälen till detta tydligt anges. JO anser också att man på allvar bör överväga om man borde införa en bestämmelse om att alla berusade ska genomgå en bedömning av en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården innan de placeras i polisens förvaringslokal. Det handlar i slutändan om den frihetsberövades rätt till liv.

3.5.9 FÖRSVARSMAKTEN, GRÄNSBEVAKNINGSVÄSENDET OCH TULLEN

Under berättelseåret gjorde det nationella besöksorganet inga inspektionsbesök i Försvarsmaktens, Gränsbevakningsväsendets eller Tullens förvaringslokaler.

År 2020 undersökte JO på eget initiativ Gränsbevakningsväsendets agerande för att ta och hålla utlännningar i förvar under coronaviruspandemin. JO ansåg i sitt avgörande 8.3.2021 att Gränsbevakningsväsendet enligt utredningen hade friggett utlännningar i förvar efter individuell prövning, om avlägsnandet ur landet inte hade lyckats (2807/2020). JO:s beslut beskrivs mer ingående i avsnitt 4.2.6 i årsberättelsen.

3.5.10 BROTTPÅFÖLJDSOMRÅDET

Brottpåföljdsmyndigheten (Rise), som lyder under justitieministeriet (JM), har hand om verkställigheten av fängelsestraff. Det finns 26 fängelser i Finland. En fånge avtjänar sitt straff antingen i ett slutet fängelse eller i en öppen anstalt. Av dem är 15 slutna fängelser och 11 öppna anstalter. Därtill har vissa slutna fängelser en öppen avdelning. Slutna fängelser prioriteras i inspektionsbesöken. Det genomsnittliga antalet fångar har varit det samma i flera år och ligger vid cirka 3 000. Under coronapandemin har man strävat efter att minska antalet fångar i fängelse genom att skjuta upp verkställandet av vissa fånggrupper.

Inspektionsprotokollen inom brottpåföljdsområdet skickas för kännedom till fängelset i fråga, Brottpåföljdsmyndighetens centralförvaltningsenhet (Rise/keha), brottpåföljdsområdets ledning samt avdelningen för kriminalpolitik och straffrätt vid JM. Oftast ombes också fängelset, centralförvaltningen och den regionala förvaltningen att meddela vilka åtgärder de vidtagit med anledning av de observationer som gjorts i samband med inspektionerna. Å sin sida får JO tillgång till protokollen över de inspektioner som brottpåföljdsområdets interna laglighetsövervakning företagit.

Rise lämnar in statistik över antalet fångar till JO två gånger i månaden. Statistiken över dem visar bland annat antalet häktade i fängelserna, andelen manliga och kvinnliga fångar samt andelen fångar som är under 21 år. Dessutom får JO statistik över permissioner en gång i månaden. Med hjälp av de siffrorna kan man följa antalet behandlade permissionsansökningar i varje fängelse, det vill säga i vilken utsträckning fångarna har ansökt om permission och i vilken utsträckning permission har beviljats.

FRÅGEFORMULÄR FÖR FÅNGAR OCH PERSONAL

På JO:s kansli infördes under berättelseåret ett nytt verktyg, frågeformulär för fängelsepersonal och fångar. I dem ber man om synpunkter på bland annat fångarnas och personalens relationer, säkerhet samt diskriminering och likabehandling. Dessutom tillfrågas fångarna om ankomsten och introduktionen samt om tiden utanför cellen. Personalen tillfrågas bland annat om det är tillräckligt med personal och om deras utbildning samt om förändringar i mängden våld i fängelset. Båda grupperna har också möjlighet att med egna ord framföra sina åsikter i de öppna svaren.

Målet är att enkäterna ska genomföras före inspektionen av fängelset. Det är frivilligt att besvara enkäterna och svaren ges anonymt. Enkäten som utarbetats för personalen riktar sig till alla anställda vid fängelset – även specialpersonal och ledningen.

INSPEKTIONSBesøg

Under berättelseåret inspekterades fängelserna Naarajärvi fängelse 15.6.2021 (2933/2021*) och Kuopio fängelse 3–4.11.2021 (6769/2021*). Båda inspektionerna anmäldes på förhand. Inspektionen av Naarajärvi fängelse (som är öppet fängelse) genomfördes via distansförbindelse och före inspektionen ombads fängelset lämna in handlingar. Inspektionen av Kuopio fängelse gjordes på plats och slutdiskussionen hölls den 29.11.2021 på distans. Båda inspektionerna innefattade anonyma enkäter som på förhand skickats till fängelsets personal och fångar. Resultaten av svaren gick igenom på en allmän nivå med båda fängelserna. Dessutom gjordes två inspektionsbesök inom fånghälsovården, som beskrivs i följande avsnitt, 3.5.11.

En redogörelse över coronapandemins inverkan på brottspåföljdsområdet finns i avsnitt 4.2.4 i årsberättelsen.

INSPEKTION AV NAARAJÄRVI FÄNGELSE

Vid inspektionen av Naarajärvi fängelse uppmärksammades bland annat fängelsets förfarande för att hålla fångarna åtskilda. Av handlingarna framgick det att fyra fångar efter ett positivt test hade placerats avskilt från andra fångar i två dygn. BJO ansåg att det inte längre fanns något att utreda i ärendena. Urinprov hade redan getts och var på väg att kontrolleras. Utgångspunkten i lagen är att isoleringen ska vara nödvändig. Det verkade som om det inte fanns förutsättningar för isolering enligt lagen. Om det hade funnits, borde det ha antecknats i handlingarna.

BJO ansåg också att det är ett principiellt problem att fängelset förutser ett disciplinärt straff så att isoleringstiden motsvarade det som antogs vara straffet. Då avtjänas straffet på förhand redan innan behandlingen av disciplinärendet och beslutet om disciplinstraff. Denna praxis som införts i fängelset förhindrade att man beslutade om straffet i disciplinärendet på ett genuint sätt. BJO ansåg att man också måste beakta möjligheten att ett positivt resultat av snabbtestet är felaktigt.

– Fängelset meddelade BJO att det skulle upphöra med denna praxis.

ENKÄTER FRÅN PERSONALEN OCH FÅNGARNA VID NAARAJÄRVI FÄNGELSE

Utifrån svaren på enkäterna bland fångarna och personalen verkade det som om systemet med ansvariga tjänstemän fungerade bra i Naarajärvi fängelse. Den väktare som tar emot fången är ansvarig tjänsteman för fången i fängelset. Att döma av fångarnas återkoppling visste fångarna vem som var deras ansvariga tjänsteman. Fångarnas svar visade däremot ett tydligt missnöje med fånghälsovården, även mun- och tandvården. I svaren från personalen ansågs resurserna inom fånghälsovården vara för små. Personalen tillfrågades separat om fångar som behöver särskilt stöd har identifierats i fängelset och om man tar tillräcklig hänsyn till dem. Nästan hälften av de svarande ansåg att man endast delvis hade identifierat och tagit hänsyn till dem.

Ingen av grupperna av svarande ansåg att fängelset var otryggt. I de fria svaren från personalen framkom det dock en oro för ensamarbete, särskilt nattetid. Fångarnas svar visade att de inte vill anmäla våld mot sig själva eller ingripa, till exempel att andra fångar misshandlar varandra.

– Enligt fängelsedirektören stärkte detta uppfattningarna om hierarkin mellan fångarna och i fängelserna samt om de utmaningar som dessa fenomen medför för fängelsets verksamhet.

I både fångarnas och personalens svar framfördes observationer om en rasistisk eller diskriminerande inställning särskilt till fångar med utländsk bakgrund och psykiska problem samt romska fångar. Enligt svaren hyste också fångarna tvivel om huruvida fängelset ingriper i dessa fall.

- Fängelset påpekade att det vid den tidpunkt då enkäten genomfördes fanns ett exceptionellt stort antal romska och utländska fångar i fängelset.

INSPEKTION AV KUOPIO FÄNGELSE

BJO konstaterade att man i Kuopio fängelse handlade lagstridigt när man placerade häktade på samma avdelning som straffångar. Rise/keha uppmärksammade frågan redan vid sin inspektion av fängelset 2017 och konstaterade att fängelset måste följa häktninglagen. BJO krävde nu att förfarandet för placering av häktade på avdelningen utan dröjsmål skulle ändras så att det följer lagen. Vid inspektionen framkom det att vissa häktade till och med var i samma cell som andra fångar. BJO ansåg inte att detta skulle vara möjligt ens när den häktade ger sitt samtycke. Vid inspektionen framkom det också att ingen brottspåföljdschef som beslutar om placeringen av fångar var särskilt ansvarig för placeringen av häktade. BJO ansåg det möjligt att det kan ha bidragit till att fängelset inte uppmärksammade kraven i häktninglagen.



Vid inspektionen observerades det också att fångarna hade för begränsade möjligheter att tillbringa tid utanför cellen med meningsfulla aktiviteter. Det framkom också tydligt i svaren från fångarna. BJO konstaterade att det är ett av de största problemen i de flesta fängelser. I internationella rekommendationer har man länge utgått från att fångar och häktade bör få tillbringa rimlig tid utanför cellen, åtminstone åtta timmar per dygn. Under denna tid ska de erbjudas meningsfull och utvecklande sysselsättning. Enligt BJO uppfylldes inte skyldigheterna och målen i lagstiftningen samt internationella rekommendationer om tid utanför cellen och meningsfulla aktiviteter i tillräcklig utsträckning i Kuopio fängelse, även om man har känt till problemet sedan länge. I inspektionsprotokollet hänvisade man här till fängelsets verksamhetsplan, där man konstaterade en nästan kontinuerlig och delvis redan kronisk brist på personalresurser, som medför utmaningar särskilt för övervakningspersonalen.

- Enligt fängelset har den ökade indelningen i avdelningar på fängelset tvingat dem till att inordna verksamheterna avdelningsvis. Det har bidragit till att minska omfattningen på den verksamhet som erbjuds avdelningarna.

BJO fäste i samband med inspektionen uppmärksamhet vid en relativt ny internationell rekommendation som ingick i de förnyade europeiska fångvårdsreglerna. Enligt den ska fångar som hålls isolerade erbjudas meningsfullt umgänge med människor minst två timmar om dagen. Vid inspektionen konstaterades det att denna rekommendation inte uppfylldes för fångar som hålls isolerade – av vilka en klar majoritet var häktade.

Europeiska kommittén mot tortyr (CPT) gjorde ett besök i Finland i september 2020. CPT uppmanade i sina ställningstaganden de finska myndigheterna att säkerställa att fångarna hade meningsfulla aktiviteter utanför cellen och att isolerade fångar hade meningsfull interaktion med människor. CPT betonade att ju längre kontaktbegränsningarna tillämpas på de häktade, desto mer resurser behövs det för att säkerställa att det ordnas meningsfulla aktiviteter för dessa fångar, gärna utanför cellen. BJO konstaterade i inspektionsprotokollet att han på samma sätt som CPT är orolig för det psykiska och fysiska välbefinnandet hos fångar som hålls isolerade. BJO var särskilt bekymrad över de häktade för vilka domstolen med stöd av tvångsmedelslagen har fastställt långvariga stränga begränsningar av kontakterna.

Vid inspektionen konstaterades det också att fängelsets lokaler lämpar sig dåligt för att kunna uppfylla de nuvarande målen och behoven i fängelset. Enligt BJO försvårar utrymmeslösningarna en ökning av tiden utanför cellen, ordnandet av aktiviteter utanför cellen samt placeringen av fångar och häktade på olika avdelningar.

ENKÄTER FRÅN PERSONALEN OCH FÅNGARNA VID KUOPIO FÄNGELSE

Utifrån de anonyma svaren från fångarna verkade det som om fängelset hade mycket att förbättra i informationen och introduktionen till fångarna. Det gällde också dem som är första gången i fängelse. En klar majoritet av de svarande uppgav att de inte visste vem deras ansvariga tjänsteman var. Trots det verkade det utifrån båda gruppernas svar som att relationerna mellan personalen och fångarna var sakliga.

I svaren från båda grupperna ansågs Kuopio fängelse vara ett tryggt fängelse. I de öppna svaren framförde personalen dock en önskan om förändring när det gällde säkerheten. Det var anmärkningsvärt att fångarna enligt svaren knappast skulle göra någon anmälan om en fånge utsatte dem själva eller en annan fånge för misshandel. De fångar som svarade var också osäkra på om de skulle göra en anmälan om en person som hör till personalen skulle utsätta honom eller henne eller en annan fånge för misshandel.

Svaren om behandlingen av personer som tillhör minoriteter och sårbara grupper visade att det förekommer rasistiska kommentarer i fängelset, särskilt till utländska och romska fångar. Enligt svaren kom dessa från andra fångar. Huvudparten av de i personalen som svarade ansåg att fängelset inte i tillräcklig utsträckning identifierar och tar hänsyn till fångar som behöver särskilt stöd.

SÄRSKILT TEMA ÅR 2021

Det årliga temat vid JO:s kansli var ”Tillräckliga resurser för för att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna”. Inom brottspåföljdsområdet har resursernas tillräcklighet framför allt att göra med personalens tillräcklighet. Ett exempel på detta är fängelsernas möjlighet att ordna aktiviteter utanför cellen för fångarna eller möten med anhöriga på distans. Det handlar också om olämpliga och otillräckliga lokaler samt knappa ekonomiska resurser för olika reparationer och ändringar. Observationer och ställningstaganden med anknytning till det årliga temat presenteras i avsnitt 3.8 i årsberättelsen.

EGNA INITIATIV

BJO har på eget initiativ utrett tillgången till utbildad övervakningspersonal i fängelserna (4153/2019*). Utifrån bland annat BJO:s observationer vid inspektionen tedde det sig uppenbart att bristen på utbildade vakter som uppfyller behörighetskraven är ett allvarligt och akut problem. Även CPT har i samband med det senaste besöket i Finland fäst uppmärksamhet vid att det i alla fängelser ska finnas tillräckligt med personal med lämplig utbildning (i synnerhet övervakningspersonal).

- Rise/keha informerade BJO om de åtgärder som vidtagits för att förbättra situationen. Till dessa hör bland annat fler startplatser för examen inom brottspåföljdssektorn.

3.5.11 HÄLSO- OCH SJUKVÅRD FÖR FÅNGAR

INSPEKTIONER

Fånghälssovården inspekterades vid Psykiatriska fängelsesjukhusets enheten i Vanda den 13 oktober 2021 (6762/2021*) och polikliniken i Kuopio den 3–4.11.2021 (6832/2021*). Båda inspektionerna utfördes på plats. Inspektionen av enheten i Vanda gjordes så att Psykiatriska sjukhuset meddelades ett visst tidsintervall inom vilket inspektionen kommer att utföras.

Polikliniken i Kuopio underrättades däremot om inspektionen på förhand. Tack vare detta var det möjligt att diskutera med både poliklinikens personal, avdelningsskötare och regionöverläkaren och med direktören för Enheten för hälso- och sjukvård för fångar (VTH), en överläkare inom öppenvården, en övertandläkare, en specialplanerare och en överskötare inom öppenvården.

Utöver det ovan nämnda gjordes under BJO:s ledning en inspektion på distans av förvaltningen vid VTH den 16 mars 2021 (1185/2021*).

INSPEKTION AV PSYKIATRISKA FÄNGELSESJUKHUSETS ENHETEN I VANDA

På den psykiatriska avdelningen vid enheten i Vanda finns 14 patientplatser för manliga fångar och häktade. Avdelningen finns i Vanda fängelses lokaler. På avdelningen vårdas inte patienter mot sin vilja. Vid enheten utförs också bland annat sinnesundersökningar. Väktarna vid Vanda fängelse finns på avdelningen klockan 7–17 på vardagar och klockan 8–17 på veckoslut. Hälso- och sjukvårdspersonal finns på avdelningen klockan 7–19. Efter att personalen avlägsnat sig hålls fångarna i låsta celler och har möjlighet att kontakta övervakningspersonalen på fängelsesidan med en anropsknapp.



BJO ansåg det vara mycket problematiskt att patienter som bedömts behöva psykiatrisk specialiserad sjukvård lämnas utan direkt övervakning och omsorg av hälso- och sjukvårdspersonalen nästan halva dygnet. Inte heller sinness tillståndet hos en person som genomgår en sinnesundersökning undersöks dygnet runt. Tio patienter måste dela cell med en annan patient och hållas i en låst cell 11–12 timmar varje dag. Det faktum att patienterna är en lång tid utan direkt övervakning kan enligt BJO också leda till att patientsäkerheten äventyras. Bristen på hälso- och sjukvårdspersonal påverkar också patienternas läkemedelsbehandling eftersom man är tvungen att dela ut läkemedel som ges till natten före klockan 19. Enligt BJO är det inte bara fråga om patientsäkerhet utan också om god vård. BJO framförde som sitt ställningstagande att en sjukskötare som utbildats i psykiatrisk vård hela tiden borde vara närvarande vid enheten. Ställningstagandet delgavs också Institutet för hälsa och välfärd (THL) och social- och hälsovårdsministeriet (SHM).

BJO konstaterade att en ökning av hälso- och sjukvårdspersonalen kvälls- och nattetid också kan förutsätta en ökning av övervakningspersonalen på avdelningen. Bristen på övervakningspersonal nattetid framkom redan under BJO:s inspektion vid Psykiatriska fängelsesjukhusets enheten i Åbo (2570/2019*). Avsikten har varit att behandla ärendet för hela Psykiatriska fängelsesjukhuset vid ett uppföljningsbesök vid enheten i Åbo. På grund av coronapandemin har detta fördröjts.

Efter inspektionen ombads Psykiatriska fängelsesjukhuset att lämna in en utredning om kösituationen på hela sjukhuset till BJO. På grund av bristande läkarresurser hade det bildats en kö för att få vård vid enheten i Vanda. Vid inspektionen konstaterades detta ha orsakat extra ansvar och arbetsbörda för avdelningens vårdpersonal. Tack vare att enheten fick en ny läkare kunde vårköerna minskas under de två följande månaderna.

Utöver personalresurserna tog BJO också ställning till de lokaler som Vanda enhet förfogar över. BJO ansåg att avdelningens lokaler inte främjar sådan spontan interaktion mellan personalen och patienterna som inte hänför sig till regelbundna interaktionssituationer.

BJO instämde med det som presenterades i planen för egenkontroll för Psykiatriska fängelsesjukhuset och konstaterade att sjukhusets lokaler inne i fängelset inte uppfyller behoven hos en modern psykiatrisk sjukhusvård.

På sjukhusets avdelning fanns två isoleringsrum med kameraövervakningsförbindelse till fängelsets centralkontrollrum. BJO ansåg det vara problematiskt och oklart om fängelset kan utföra kameraövervakning även i sådana situationer där fången har isolerats genom beslut av hälso- och sjukvården för fångar. BJO bad justitieministeriet överväga huruvida fängelselagen och häktningslagen borde innehålla bestämmelser om kameraövervakning i sådana situationer. BJO ansåg att saken borde regleras i lag om man vill ge fängelsets övervakningspersonal rätt till detta.

INSPEKTION VID POLIKLINIKEN I KUOPIO

BJO fäste uppmärksamhet vid att de resurser polikliniken förfogar över ska vara tillräckliga. Kuopio fängelset fungerar som häkte och därför är antalet fångar som kommer direkt från friheten stort. Detta hade en betydande inverkan på poliklinikens verksamhet, i synnerhet vad gäller genomförandet av ankomstintervjuer med fångarna. CPT har efter sitt besök i Finland i september 2020 upprepat sin långvariga rekommendation om vidta effektiva åtgärder för att säkerställa att nya fångar genomgår en regelbunden hälsoundersökning inom 24 timmar efter att de anlänt. VTH har föreslagit tilläggsfinansiering bland annat för att poliklinikerna på vardagar ska ha möjlighet att inom 24 timmar från ankomsten till fängelset genomföra en ankomstintervju med de fångar som anlänt. Det att fångar anlände utan förvarning i Kuopio försvårade dock planeringen av verksamheten och möjligheterna av genomföra en ankomstgranskning inom ett dygn från ankomsten.

Det stora antalet häktade bidrog också till att polikliniken inte använde sig dosdispensering av läkemedel till enskilda patienter, som förutsätter en etablerad medicinering av fångarna, vilket inte är fallet för dem som anländer från friheten. Utdelningen av läkemedel till fångar och dubbelkontroll medförde en stor arbetsbörda för polikliniken och en sjukskötare arbetade enbart med att dela ut läkemedel.

BJO ansåg det lämpligt att VTH hade strävat efter att säkerställa verksamheten vid Kuopio poliklinik genom en tidsbunden sjukskötartjänst. BJO var dock orolig över huruvida poliklinikens resurser är tillräckliga efter att det tidsbundna tjänsteförhållandet upphört.

I samband med inspektionen vid polikliniken gick man också igenom **Brottspåföljdsmyndighetens bötesfängeprojekt**. Målet är att placera personer med missbruksproblem som avtjänar förvandlingsstraff för böter och korttidsfångar vid en missbrukaranstalt utanför fängelset i stället för i fängelset. Efter placeringen har VTH fortfarande ansvaret för fångens vård. VTH och Rise utarbetade vid tidpunkten en gemensam anvisning om förfaringsätten så att dessa ska vara desamma i hela landet. Då en fånge anländer till fängelset görs en ankomstintervju på polikliniken genom vilken man får en uppfattning om fångens hälsotillstånd samt om eventuella hinder för placering på rehabiliteringsanstalt. Efter bedömningen av lämpligheten för placering kunde fången flyttas till en extern rehabiliteringsanstalt. BJO förhöll sig positivt till projektet. BJO betonade dock att VTH har en lagstadgad skyldighet att sörja för hälso- och sjukvården även för fångar som placerats externt. Det lagstadgade ansvaret kan inte strykas eller överföras genom inbördes avtal med andra aktörer.

INSPEKTION AV FÖRVALTNINGEN VID VTH

Vid inspektionen lyftes för BJO fram utmaningar som hänför sig till personalresurserna. Under coronapandemin har poliklinikernas arbetsmängd inte minskat, trots att verkställandet av kortvariga fängelse och förvandlingsstraff för böter avbröts under en betydande del av åren 2020–2021. På grund av coronapandemin hade man varit tvungen att utöka vårdpersonalen med två sjukskötare och en närvårdare.

Vad gäller specialiserad sjukvård hade det visat sig vara svårt att rekrytera läkare till Psykiatriska fängelsesjukhusets enheten i Vanda och Sjukhuset för fångar som ger somatisk vård i Tavastehus. Inom mun- och tandvården hade man varit tvungen att anlita köpta tandläkartjänster. Däremot hade varje poliklinik vid tidpunkten för inspektionen tillgång till en läkare som besöker platsen och därför fanns det inget behov av att anlita läkartjänster på distans. Vid inspektionen gick man inte separat igenom hur många av de läkare som besöker poliklinikerna som var verksamma i en tjänst och hur många som anlätades som en köpt tjänst.

Vid inspektionerna vid enheterna inom VTH har det framkommit att dimensioneringen av väktarresurser har en betydande inverkan på verksamheten vid VTH och verksamhetens effektivitet. Vad gäller förvaltningen vid VTH berättade man att det till exempel inom mun- och tandvården konstaterats att de bristande väktarresurserna syns i form av försenade eller ogenomförda besök på grund av att väktarna inte kan transportera fången till mottagningen. Motsvarande observationer gjordes också i fråga om läkar- och sjukskötermottagningar inom öppenvården. BJO ansåg det inte vara godtagbart att genomförandet av hälso- och sjukvård enligt fångarnas medicinska behov är beroende av vilka väktarresurser som står till förfogande.

BJO ansåg det positivt att alla eventuella yttre tecken på misshandel och huvudskador numera beaktas och dokumenteras i samband med ankomstintervjun och hälsoundersökningen. Det var också positivt att VTH har ordnat utbildning om transporten av och transportsättet för självdestruktiva fångar samt påmint läkare inom öppenvården om möjligheten att konsultera enheten i Åbo vid Psykiatriska fängelsesjukhuset.

CORONAVIRUSETS INVERKAN PÅ FÅNGHÄLSOVÅRDEN

Coronasituationen har ökat utmaningarna vad gäller hälso- och sjukvården för fångar inom VTH, särskilt när det gäller att fatta beslut om karantän och isolering. I praktiken har alla fångar som anlänt till fängelse frånt och med den 1 december 2020 hållits 14 dagar i karantän efter att epidemisituationen förvärrats. Genom karantänen har man strävat efter att trygga fångarnas hälsa och förebygga uppkomsten av en epidemi på anstalten. Detta har ansetts vara viktigt eftersom en stor del av fångarna hör till en riskgrupp för allvarlig coronavirussjukdom. VTH har för fångarna utarbetat skriftliga anvisningar om karantän och därmed förknippade rättigheter och skyldigheter.

Enligt uppgifter från inspektionen av förvaltningen inom VTH hade cirka 6 000 administrativa beslut om karantän eller isolering fattats före den 23 april 2021. Det förekom utmaningar med den skriftliga delgivningen om karantän. Delgivningen kunde ta från några dagar upp till en vecka. Situationen hade varit särskilt utmanande vid små polikliniker med verksamhet endast vissa dagar i veckan och personalresurser som dimensionerats därefter. VTH konstaterade också att det kommer att uppstå ett ökat tryck på poliklinikerna då coronaläget förbättras eftersom bland annat fångar som avtjänar förvandlingsstraff för böter då börjar tas in i fängelse igen.

BJO betonade beslut om karantän ska fattas individuellt och beakta varje fånges hälsotillstånd. BJO fäste uppmärksamhet vid att karantänbeslut utan dröjsmål ska delges en part som har rätt att söka ändring i beslutet genom besvär. BJO ansåg det vara viktigt att fångarna informeras om karantänen så att de förstår vad det handlar om. Särskild uppmärksamhet ska fästas vid att fångar som talar andra språk än de inhemska språken har tillräcklig tillgång till information.

3.5.12 UTLÄNNINGSÄRENDE

I slutet av 2021 hade Finland 20 förläggningar avsedda för vuxna och familjer. Dessutom fanns det sju enheter avsedda för minderåriga som anlant ensamma. Det finns också asylsökande som bor i privat inkvartering. Enligt 121 § i utlänningslagen kan en asylsökande tas i förvar exempelvis för syftet att utreda dennas identitet eller trygga verkställigheten av beslut om avlägsnande ur landet. I Finland finns två förvarsenheter för utlännings. Den ena är belägen i i Krämertsskog i Helsingfors (40 platser) och den andra i Konnunsuo i anslutning till förläggningen i Joutseno (68 platser). Båda lyder under Migrationsverket.

Trots att han har behörighet till detta övervakar inte JO tillbakasändningsflygningar av utlännings i egenskap av nationellt besöksorgan. Orsaken till det är att diskrimineringsombudsmannen har fått i särskilt uppdrag att övervaka avlägsnanden ur landet. Däremot har justitieombudsmannen fått ta emot klagomål avseende flygningar med vilka asylsökande sänts tillbaka. Klagomålen har gällt till exempel polisens förfarande.

Inspektionerna av förläggningarna har hittills förrättats med stöd av JO:s mandat. Frågor som berör asylsökande beskrivs närmare i avsnitt 5.9.

HJÄLPSYSTEMET FÖR OFFER FÖR MÄNSKOHANDEL

I förläggningarna och förvarsenheterna kan det finnas personer som har blivit offer för människohandel. Det är svårt att identifiera dem. Hjälpssystemet för offer för människohandel finns i anslutning till förläggningen i Joutseno. Enligt Migrationsverkets meddelande togs 243 nya klienter in i hjälpssystemet 2021, vilket var ungefär lika många som året innan. Bland klienterna fanns också 48 minderåriga barn till nya klienter. 97 av de nya klienterna är personer som bedöms ha blivit föremål för utnyttjande som tyder på människohandel i Finland. De flesta som utnyttjades i Finland bedömdes ha blivit satta i tvångsarbete. I slutet av 2021 omfattades sammanlagt 1 132 personer av tjänster som ingår i hjälpssystemet.

Av årsöversikten över hjälpssystemet för offer för människohandel framgår att antalet minderåriga offer för människohandel redan har mer än fördubblats. År 2021 blev 28 barn och unga klienter inom hjälpssystemet. Av dem hade 27 utsatts för utnyttjande som tyder på människohandel utomlands och en i Finland. Under tidigare år har cirka 10–14 minderåriga klienter tagits med i hjälpssystemet. Då minderåriga utsatts för människohandel har det i synnerhet handlat om tvångsarbete, sexuellt utnyttjande och tvångsäktenskap. Samma barn kan ha utsatts för fler än en typ av människohandel. De minderåriga som blev klienter inom hjälpssystemet 2021 var i allmänhet asylsökande.

Det nationella besöksorganet bekantade sig även med hjälpssystemet för offer för människohandel i samband med inspektionen av JOUTSENO FÖRVARSENHET den 16 juni 2021. Samtidigt fick man information om en arbetsgrupp som tillsatts av social- och hälsovårdsministeriet och vars uppgift är att bereda ett förslag till en ny lag om hjälp till offer för människohandel. Arbetsgruppens mandatperiod löper ut den 31 december 2022.

INSPEKTIONER

Målet är att båda förvarsenheterna ska besökas regelbundet. På grund av coronapandemin gjordes inga inspektioner på plats vid förvarsenheterna 2020. Däremot ombads enheterna i mars 2021 lämna utredningar om klienter som förvaras separat för tiden efter den 1 augusti 2020. Dessutom begärdes för samma tid en utredning om de åtgärder som avses i lagen om bemötande av utlännings som tagits i förvar och om förvarsenheter (24 §).

Sådana åtgärder är bland annat förbud mot besök, granskning av post, förbud mot användning av telefon, olika granskningar och kroppsvitationer, fråntagande av ett förbjudet föremål/ämne samt användning av maktmedel och maktmedelsredskap. Båda försvarsenheterna ombads också redogöra för hur hälso- och sjukvården för personer i förvar hade ordnats under veckoslut och hur många självmordsförsök eller andra fall av självdestruktivitet som hade förekommit vid försvarsenheten under 2020.

Vid JOUTSENSO FÖRVARSENHET hade det fattats sex beslut om separat förvar. Som längst hade det separata förvaret pågått i cirka 3,5 dygn och som kortast i endast mindre än två timmar. Inget separat förvar hade behandlats i tingsrätten eftersom varje fall hade hunnit upphöra före den första behandlingen i tingsrätten. Vid enheten hade vidtagits 81 sådana åtgärder som avses i 24 § i förvarslagen. År 2020 förekom inga självmord, självmordsförsök eller självskadefall. Två gånger observerades att en person som tagits i förvar hade skadat sig själv under transporten innan hen anlände till enheten. På veckoslut använder sig enheten av ett jourförfarande inom hälso- och sjukvården. De fyra sjukskötarna vid förläggningen har turvist jour under veckosluten från fredag eftermiddag till måndag morgon och är då beredda att vid behov komma till platsen inom två timmar från anmälan (7392/2020).

Vid HELSINGFORS FÖRVARSENHET hade inga klienter förvarats separat. Vid enheten hade vidtagits 142 sådana åtgärder som avses i 24 § i förvarslagen. Under 2020 hade inga självmordsförsök förekommit, men ett fall som kunde klassificeras som annan självdestruktivitet hade registrerats. På veckoslut är sjukskötaren på plats på lördagar, då hen håller bland annat akutmottagning utan tidsbokning för klienterna och gör hälsoundersökningar. På söndagar behandlas brådskande besvär som kräver jourmässig hjälp på en jourenhet inom hälso- och sjukvården utanför försvarsenheten (7605/2020).

År 2021 inspekterades Joutseno försvarsenhet i juni (4149/2021*) och Helsingfors försvarsenhet i november (7238/2021*). Båda inspektionerna utfördes på plats. Joutseno försvarsenhet underrättades om inspektionen på förhand medan inspektionen av Helsingfors försvarsenhet gjordes utan förhandsanmälan.

BEMÖTANDE OCH ANMÄLAN OM ILLABEHANDLING

Vid ingendera av försvarsenheterna framkom några påståenden om osakligt bemötande av klienterna i samband med intervjuerna med personer som tagits i förvar. De observationer om bemötandet av klienterna som gjordes under inspektionen överensstämde med de uppgifter som erhöles vid intervjuerna med klienterna. Enligt uppgifter från inspektionen i november hade Migrationsverket från och med den 28 oktober 2021 tagit i bruk en intern konfidentiell anmälningskanal som grundar sig på det så kallade "whistleblower"-direktivet, även om det nationella genomförandet av direktivet ännu var på hälft. Dessutom har båda enheterna ett system genom vilket klienterna har möjlighet att lämna in klagomål både till ett utomstående tillsynsorgan och inom enheten eller Migrationsverket.



UTOMHUSVISTELSE

Vid inspektionen av Joutseno försvarsenhet konstaterades att klienternas möjligheter att vistas utomhus var beroende av i vilken del klienten hade inkvarterats. För de inkvarterade i norra flygeln ordnades en timmes utomhusvistelse per dag. De som inkvarterats i södra flygeln hade däremot fritt inträde till den täckta fotbollsplanen klockan 6.00–19.30.

Dessutom hade de under vissa tider tillträde till ett mindre, inte övertäckt friluftsområde i anslutning till gården.

Enligt förvarshetens ordningsstadga har de som tagits i förvar rätt till en timmes vistelse utomhus varje dag. Förvarsheten uppmärksammades i detta sammanhang på att till exempel Europarådets kommitté mot tortyr (CPT) i sina standarder (Fact Sheet on Immigration Detention) rekommenderar en längre vistelse utomhus än en timme. De boende ska i princip ha obegränsad rätt att tillbringa tid utomhus.

- Efter inspektionen meddelade Joutseno förvarshet JO att de klienter som inkvarterats i norra flygeln på basis av de observationer som framförts under det nationella besöksorganets inspektionsbesök har fått en andra möjlighet till utomhusvistelse (på morgonen kl. 9–10).

HÄLSO- OCH SJUKVÅRD

Vid båda förvarsheterna strävar man efter att ordna en hälsoundersökning för varje person som kommer till förvarsheten inom 24 timmar från ankomsten. För detta ändamål har man tagit i bruk en ny, mer omfattande blankett för ankomstintervjuer. På blanketten finns en separat punkt där man antecknar eventuella tecken på våld som observerats under ankomstintervjun. Vid båda förvarsheterna träffar en sjukskötare också alla klienter som förts till förvarsheten efter en misslyckad avvisning.

Vid en dokumentinspektion vid Joutseno förvarshet konstaterades att enhetens hälsovård i regel träffar en person som ska förvaras separat strax efter placeringen. Utifrån handlingarna fick man dock intrycket att om den som tagits i förvar förvarades separat i flera dagar, besöktes personen inte alltid av hälso- och sjukvården varje dag. JO ansåg det vara viktigt att en person som förvaras separat får besök av hälsovården dagligen.

- Förvarsheten meddelade att hälsovårdspersonalen besöker personer som förvaras separat varje vardag. Under veckoslut besöker handledarna personer som förvaras separat flera gånger per dag och rapporterar till den hälsovårdare eller sjukskötare som har jour om situationen för den person som förvaras separat verkar ha förändrats. Med den nuvarande personalstrukturen är det inte utan att de lagstadgade uppgifterna blir lidande möjligt att skapa ett sådant system där man rutinemässigt träffar en person som förvaras separat även under veckoslut utan att det finns ett särskilt behov av det. Enheten har erfarenhet att ett dagligt möte mellan hälso- och sjukvårdspersonal och personer som förvaras separat oftast ger ett mycket litet mervärde.

Det bör konstateras att CPT besökte Finland hösten 2021 och då besökte kommittén också Helsingfors förvarshet. Vad gäller hälso- och sjukvård rekommenderade CPT att båda förvarsheterna inför en snabb och lagenlig hälsoundersökning för alla klienter som anländer till förvarsheten. CPT uppmuntrade förvarsheterna att sträva efter att klienterna ska ha möjlighet att besöka sjukskötarens mottagning även på söndagar. CPT hänvisade också till sina rekommendationer om hälso- och sjukvård vid polisfångelser. I dem rekommenderade CPT att den frihetsberövade ska garanteras en genuin möjlighet att bli undersökt av en läkare. Dessutom bör personerna i fråga ges möjlighet att på egen bekostnad bli undersökta av en läkare de själva valt.

FÖRHÅLLANDENA OCH KAMERAÖVERVAKNING I ISOLERINGSUTRYMMENA

Efter den föregående inspektionen vid Joutseno förvarshet hade man i enlighet med JO:s rekommendation skaffat 30 cm höga säkerhetssängar, en mjuk kub till matbord samt en digital klocka som bultats upp på väggen. Inspektörerna ansåg fortfarande att kameraövervakningen av isoleringsutrymmena var problematisk med tanke på integritetsskyddet.

Situationen hade inte förändrats sedan den föregående inspektionen trots JO:s rekommendationer i inspektionsprotokollet (5145/2018*).

JO fäste fortsättningsvis enhetens uppmärksamhet vid integritetsskyddet i sanitetsutrymmena.

- I förvarsenhetens utredning betonades bland annat att kameraövervakningen i sanitetsutrymmena är lagenlig. Förvarsenhetens strukturella lösningar möjliggör inte en modell där de tidigare framförda säkerhetsfrågorna (såsom risken för vattenskada på grund av vandalism) kan lösas genom strukturella reformer. JO:s åsikt beaktades dock och förvarsenheten meddelade att den hade hittat en bättre lösning i ärendet. Det hade publicerats en ny programversion av det kameraövervakningsprogram som används och den nya versionen gör det möjligt att pixla, det vill säga på teknisk väg sudda ut, rörliga objekt. De klienter som placeras separat kommer att informeras om detta. I budgeten hade reserverats pengar för att genomföra reformen.



CORONAPANDEMINS INVERKAN PÅ FÖRVARSENHETERNAS VERKSAMHET OCH FÖRHÅLLANDEN

Vid båda förvarsenheterna hade antalet personer som togs i förvar begränsats under coronapandemin. Helsingfors förvarsenhet hade 20 platser. Som minst hade enheten under pandemin haft endast 3 klienter och som mest 25 klienter. Joutseno förvarsenhet hade under pandemin haft 15–20 klienter.

Vid Helsingfors förvarsenhet hade inga coronavirusinfektioner konstaterats före tidpunkten för inspektionen. Förvarsenheten hade en egen avdelning för nya klienter som anlät till landet och för klienter som tagits i förvar och där de bodde separat från andra i tio dagar. Under den tid de bodde separat fick de möjlighet att vistas utomhus, röka och gå på gym. Det har inte funnits möjlighet att få coronavaccin vid förvarsenheten, men om klienten ville hade hen möjlighet att få vaccinet via den offentliga hälso- och sjukvården.

Under hela coronapandemin hade Joutseno förvarsenhet fram till tidpunkten för inspektionen endast haft ett positivt coronatestresultat. Enheten hade två karantänavdelningar. På inspektionsdagen hade tre klienter placerats i karantänliknande förhållanden på sin egen avdelning.

Enheterna följde Migrationsverkets anvisningar om pandemin. I början, före anvisningarna getts, hölls nya personer som tagits i förvar 14 dagar i frivillig karantän i sina egna rum. Efter att Migrationsverket utfärdat sina anvisningar följdes en praxis enligt vilken varje person som kommer till förvarsenheten hålls i karantän i sitt eget rum. Personer som kommit från Finland placerades i karantän i 10 dagar och personer som kommit från utlandet i 14 dagar. Under karantänen har man rätt till daglig vistelse utomhus. För nya personer som tagits i förvar ordnas inget coronatest om personen är symptomfri. Personer i karantän genomgår av arbetarskyddsskäl en första undersökning inom hälso- och sjukvården först efter att karantänen har avslutats. Personer i karantän har dock fått hjälp med akuta hälsoproblem även under karantänen.

Vid Joutseno förvarsenhet har inga utomstående besök tillåtits under coronapandemin. Detta har grundat sig på förvarslagen och Migrationsverkets anvisningar. Besök har endast tillåtits av någon mänsklig orsak. Från början av juni 2021 fick utomstående igen besöka förvarsenheten. Klienterna har rätt att använda sin egen telefon. Även aktiviteterna har avbrutits under coronapandemin.

Mer information om coronapandemins inverkan på utlänningsärenden finns i avsnitt 4.2.6 i årsberättelsen.

3.5.13 SOCIALVÅRDENS ENHETER FÖR BARN OCH UNGA

Inspektionsbesök vid barnskyddsanstalterna var före coronapandemin en mycket effektiv verksamhet. Inspektionsobservationerna har ledde bland annat till en brådskande reform av barnskyddslagen. I fortsättningen ska man t.ex. systematiskt undvika att använda begränsande åtgärder. Barnskyddsanstalten ska också i fortsättningen ha en allmän plan om gott bemötande som en del av planen för egenkontroll.

När planen om gott bemötande görs upp och när den ses över ska de barn som är placerade i verksamhetsenheten höras, och de ska ges möjlighet att delta i utarbetandet av planen. Begränsande åtgärder ska tillsammans med barnet gås igenom i en särskild genomgång i efterhand. I den plan för vård och fostran av barnet som utarbetas vid anstalten ska man tillsammans med socialarbetaren och barnet på förhand bedöma hur man kan undvika begränsande åtgärder. Ändringarna trädde i kraft den 1 januari 2020.

Efter JO:s / det nationella besöksorganets inspektioner har flera barnskyddsanstalter ändrat sina praxis och regler enligt kraven i protokollen. Inspektionsobservationerna har också fått stor uppmärksamhet i offentligheten och barn som placerats på anstalter är bättre medvetna om sina rättigheter. Möjligheterna för barn att anföra klagomål om missförhållanden i vården utom hemmet till JO har underlättats så att barn har erbjudits möjlighet att även kontakta JO:s kansli muntligt för att inleda ett ärende.

Inspektionerna av barnskyddsanstalter, det enklare klagomålsförfarandet och informationsarbetet som beskrivs nedan har synts i form av en tydlig ökning av antalet klagomål som lämnats in av barn. Barnen skrev till eller kontaktade JO:s kansli per telefon och kritiserade sitt bemötande på platsen för vård utom hemmet, barnskyddsanstalternas uppfostningspraxis, de begränsande åtgärder som använts, den egna socialarbetarens passivitet och brister i beslutsfattandet om vård utom hemmet.

Avgöranden som gäller klagomål av barn i vård utom hemmet refereras i avsnittet om barnets rättigheter (punkt 5.12.3).

Man har också i allt högre grad fäst uppmärksamhet vid hur de myndigheter som ansvarar för tillsynen över barnskyddsanstalterna har lyckats med sin uppgift. Verksamheten har långt ifrån alltid varit tillräcklig. Till följd av det nationella besöksorganets inspektionsbesök har också lagstiftningen ändrats från och med den 1 januari 2020 så att regionförvaltningsverket i samband med sina inspektioner ska ordna möjlighet till personliga samtal för de placerade barnen.

CPT:S BESÖK PÅ TVÅ STATLIGA SKOLHEM

Europarådets kommitté mot tortyr (CPT) besökte Finland i september 2021. CPT besökte då för första gången också två statliga skolhem i Finland. JO:s kansli hade i februari 2020 gjort ett tre dagar långt inspektionsbesök vid det ena av de skolhem som CPT besökte.

Av CPT:s rapport framgår att man på det skolhem som inspekterats av JO:s kansli i vissa ärenden hade vidtagit de åtgärder som BJO krävt. Ett exempel på detta är skyldigheten att utarbeta en vård- och fostringsplan för varje barn. Enligt CPT:s observationer hade man på skolhemmet utarbetat individuella planer för varje ung person och planerna hade uppdaterats regelbundet. I CPT:s rapport nämndes också separat att man på skolhemmet endast två veckor före kommitténs besök hade infört friare rörlighet för ungdomarna. Före detta hade anstalten haft en strängare praxis i fråga om rörlighet, en praxis som BJO i sitt protokoll som färdigställdes i juni 2020 ansåg att inte grundade sig på lag. Å andra sidan konstaterades i CPT:s rapport att sådana ungdomar som hade placerats på en enhet för särskild omsorg hela tiden omfattades av en begränsning av rörelsefriheten. Enligt de uppgifter som CPT erhöll fick dessa barn ibland vistas utomhus endast cirka en halv timme per dag.

CPT konstaterade att ungdomarna dagligen bör erbjudas minst två timmars utomhusvistelse. Kommittén rekommenderade att skolhemmets ledning vidtar åtgärder för att säkerställa att detta genomförs i praktiken.

ÖKAD MEDVETENHET BLAND BARN UNDER CORONAPANDEMIN

JO:s kansli har avstått från inspektioner på plats inom alla förvaltningsområden under coronapandemin, eftersom hälsosäkerheten inte har kunnat garanteras i tillräcklig utsträckning vid inspektionerna. En viktig del av inspektionerna vid barnskyddsenheter har varit att diskutera på tu man hand med de placerade barnen. Detta kan inte ersättas med hörande på distans eller granskning av dokument. Av den här anledningen gjordes inga distansinspektioner av barnskyddsenheter under berättelseåret.

I stället för inspektioner införde JO:s kansli nya sätt att informera i syfte att öka barnens medvetenhet om sina lagstadgade rättigheter inom vården utom hemmet. På barnens initiativ ordnades två diskussionstillfällen på distans på ett skolhem under sommaren och hösten. I dem deltog barn som placerats på skolhemmet samt anstaltens personal och barnens socialarbetare. Representanter för JO:s kansli svarade på de frågor barnen ställt JO om barnets rättigheter och rättsskydd i samband med vård utom hemmet. Även BJO deltog i det första mötet. En representant för JO:s kansli har dessutom deltagit i fyra virtuella chattmöten. Tre av tillställningarna ordnades av socialarbetare som påverkade i sociala medier och varje tillfälle hade över 3 000 besökare. Dessutom ordnade unga påverkare inom SOS-Barnbyn ett chattmöte med över tusen besökare. Vid alla dessa tillfällen besvarades barnens och de ungas frågor och de informerades om sina rättsskyddsmedel. Samtidigt presenterades JO:s verksamhet och beslutspraxis.

JO har en webbplats avsedd för barn vars innehåll man började förnya under berättelseåret. Även barn och unga samt erfarenhetsexperten inom barnskyddet har inkluderats i reformarbetet.

Coronapandemins inverkan på begränsningen av barnets grundläggande fri- och rättigheter vid barnskyddsenheterna beskrivs i avsnitt 4.2.7 i årsberättelsen.

3.5.14 ENHETER FÖR DE ÄLDRE INOM SOCIALVÅRDEN

Det nationella besöksorganets inspektionsbesök vid enheter för äldre riktas i första hand till slutna enheter som tillhandahåller långvarig heldygnsomsorg för minnessjuka personer och till psykiatriska enheter. Från dessa enheter lämnas endast ett fåtal klagomål och därför framhävs inspektionernas betydelse. Det markerade målet att skydda livet inom enheter för boendeservice för äldre under coronapandemin har väckt frågor om hur de övriga grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna tillgodoses. BJO:s ställningstaganden om bemötandet av äldre personer med minnessjukdom vid vård- och omsorgsenheter samt besöksförbud för anhöriga och närstående har i hög grad styrt enheternas verksamhet samt behandlats mycket i offentligheten.

Vid inspektionerna av enheter för äldre fästs särskild uppmärksamhet vid användningen av begränsande åtgärder. Enligt grundlagen ska begränsande åtgärder grunda sig på lag. BJO har betonat behovet av att förnya lagstiftningen. BJO har också framhållit att en begränsning inte är tillåten om målet med begränsningen kan uppnås på annat sätt.

I detta avsnitt behandlas endast det nationella besöksorganets inspektionsverksamhet. Inspektioner av enheter inom socialvården för äldre och hälso- och sjukvården för äldre med JO:s mandat presenteras i avsnitt 5.13 om äldre personers rättigheter i årsberättelsen. Närmare information om övervakningen av äldreomsorgen under coronapandemin finns i avsnitt 4.2.10 i årsberättelsen.

MINIMIDIMENSIONERINGEN AV PERSONAL TRÄDER I KRAFT

I början av 2021 trädde en ändring av äldreomsorgslagen i kraft. Ändringen gäller minimidimensioneringen av personalen och berör både offentliga och privata tjänster. Dimensioneringen ökar stegvis. Personaldimensioneringen måste uppgå senast den 1 april 2023 till minst 0,7 arbetstagare per klient vid verksamhetsenheter för långvarig serviceboende med heldygnsvård och långvarig institutionsvård. Dimensioneringen ska vara högre än minimidimensioneringen om klienternas funktionsförmåga och säkerställandet av kvaliteten på tjänsterna förutsätter det.

INSPEKTIONER

Under berättelseåret gjordes en inspektion till en enhet med heldygnsvård inom äldreomsorgen med det nationella besöksorganets mandat. Bakgrunden till inspektionen var en uppgift som erhållits i samband med laglighetsövervakningen, enligt vilken vissa enheter under coronaepidemin skulle ha använt sig av ett sjukhuset eller en boende som gör ett butiksbesök eller vistas utomhus med en anhörig utan munskydd förordnas till så kallad vård i eget rum. "Vård i eget rum" innebär att den boende hålls 10–14 dygn i sitt eget rum, dit personen i fråga får den service hen behöver. Man kände inte till på vilket sätt det har säkerställts att 1) den boende kommer ut ur rummet om hen så önskar, 2) att hen har tillräcklig övervakning, 3) att hens funktionsförmåga upprätthålls och 4) att hens rätt till växelverkan med andra människor upprätthålls.

För att utreda ärendet beslöt BJO att på eget initiativ undersöka genomförandet av den så kallade vården i eget rum vid verksamhetsenheter inom äldreomsorgen i hela Mellersta Nylands samkommun för social- och hälsovård (Keusote, 3360/2021*). Som en del av denna utredning gjordes en inspektion av enheterna för serviceboende med heldygnsvård vid Jampankaaren palvelupiha inom Mellersta Nylands samkommun för social- och hälsovård den 21 juni 2021 (4060/2021*). Inspektionen gjordes med hjälp av en skyddad distansförbindelse och genom att begära handlingar om inspektionsobjektet. Dessutom skickades en kontaktbegäran till 15 boendes anhöriga. Sammanlagt fem anhöriga kontaktade inspektörerna.

BJO:S STÄLLNINGSTAGANDEN OM TILLÄMPNING AV SÅ KALLAD VÅRD I EGET RUM INOM ÄLDREOMSORGEN

Vid enheterna för serviceboende med heldygnsvård vid Jampankaaren palvelupiha hade man strävat efter att undvika att coronavirussmitta sprids genom att placera nya boende i karantän i två veckor eller enligt den uppdaterade anvisningen i tio dagar. Det här förfarandet har sedan dess betecknats som "vård i eget rum". BJO konstaterade att man vid Jampankaari har handlat felaktigt och lagstridigt. Det förfarande som används kan ha varit ett effektivt sätt att förhindra att sjukdomen sprids, men den har inte grundat sig på gällande lagstiftning.

Enligt BJO är det av avgörande betydelse hur den två veckor långa isoleringen genomförs. Försiktighetsåtgärderna kan genomföras innan personen flyttar till enheten till exempel så att en person med minnessjukdom har kunnat bo hemma och röra sig med sina anhöriga både inomhus och utomhus utan att hens rörlighet begränsas. Enligt BJO är det då inte fråga om en begränsning av en persons grundläggande fri- och rättigheter. Om försiktighetsåtgärderna däremot genomförs så att en person flyttas till en ny enhet för serviceboende och förutsätts hållas endast i sitt eget rum, anser BJO att förfarandet motsvarar isolering.

Tillämpningen av en sådan begränsningsåtgärd på grund av en smittsam sjukdom är tillåten endast i situationer och i enlighet med det beslutsförfarande som noggrant definieras i lagen om smittsamma sjukdomar. Vårdhemmets personal har inte rätt att fatta beslut enligt lagen om smittsamma sjukdomar.

Utifrån observationerna vid inspektionen har det lagstridiga och felaktiga förfarandet också lett till att ledningen inte har haft kännedom om hur vårdpersonalen i praktiken har haft möjlighet att genomföra anvisningarna. BJO konstaterade att personalen hade förfarit korrekt när den inte hindrade en person med minnessjukdom från att röra sig då hen själv har kommit ut ur sitt rum. Förfarandet har varit felaktigt till den del som de boende inte har fått hjälp till hälsosäkert rörelse eller inte har tillåtits röra sig. BJO betonade att ledningen ansvarar för att det finns tillräckligt med personal för att den ska kunna utföra sina uppgifter. Ledningen ansvarar också för att anvisningarna är lagenliga och att de i det praktiska arbetet inte kan tolkas felaktigt så att man bryter mot lagen.

BJO krävde att enheten ser till att öka ledningens och de anställdas kännedom om lagstiftningen. BJO välkomnade att enheten sedan dess sett till att de anställda känner till skyldigheten att göra en anmälning om missförhållanden enligt 48 § i socialvårdslagen. BJO rekommenderade också att personalen ska ha möjlighet att anonymt lämna feedback om arbetsrelaterade missförhållanden.

FRAMSTÄLLNINGAR TILL MYNDIGHETER

BJO har i sina avgöranden (3115/2020* och 4180/2020*) föreslagit för social- och hälsovårdsministeriet att ministeriet utan dröjsmål ska börja bereda lagstiftning om äldre personers rättigheter. BJO har ansett det nödvändigt att det i lagen finns bestämmelser om begränsningar som riktas mot äldre personer och om förutsättningarna för begränsningarna samt om de förfaranden som ska iaktas vid begränsningarna. BJO har ansett att det är nödvändigt att Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira) och Institutet för hälsa och välfärd (THL) redan innan lagstiftningen färdigställs på riksnivå ger anvisningar om de metoder med vilka man kan undvika att begränsa äldre personers grundläggande fri- och rättigheter. Med hjälp av anvisningarna är det också möjligt att gå igenom hur de allmänna begränsningsprinciperna tillämpas i praktiska situationer.

BJO har också i sin framställning om komplettering av mentalvårdslagen (164/2021*) konstaterat att det är allra mest brådskande att få lagstiftningen i kraft inom de sektorer där lagstiftning helt saknas. Dessa gäller begränsning av klientens grundläggande fri- och rättigheter inom den somatiska hälso- och sjukvården och äldreomsorgen.

3.5.15 ENHETER FÖR PERSONER MED FUNKTIONSNEDSÄTTNING

Vid inspektioner av enheter för institutionsvård och boendeservice för personer med funktionsnedsättning fästs särskild uppmärksamhet vid användningen av begränsningsåtgärder samt beslutsfattandet och dokumentationen i anslutning till dem. Vid inspektionerna går man också igenom hur självbestämmanderätten och integriteten för personer med funktionsnedsättning beaktas samt om enheten har tillräckliga resurser. Under coronapandemin har man också velat utreda hur pandemin har påverkat enhetens verksamhet och klienternas förhållanden.

I och med ratificeringen av FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (10 juni 2016) blev riksdagens justitieombudsman den mekanism som avses i artikel 33.2 i konventionen, vars uppdrag det är att främja, skydda och övervaka tillgodoseendet av rättigheterna för personer med funktionsnedsättning.

Denna specialuppgift behandlas mer detaljerat i avsnitt 3.4 (rättigheter för personer med funktionsnedsättning). Dessutom beskrivs övervakningen av rättigheter för personer med funktionsnedsättning under coronapandemin i avsnitt 4.2.11 i årsberättelsen.

Under coronapandemin har inga inspektioner på plats utförts vid boendeenheter för personer med funktionsnedsättning. Personer med funktionsnedsättning löper förhöjd risk att insjukna allvarligt till följd av coronavirussmitta. Därför har det nationella besöksorganet avstått från att göra inspektioner på plats vid enheter för personer med funktionsnedsättning. Under pandemin har inspektionerna i huvudsak gjorts på distans i form av dokumentinspektioner. Dessutom har man under coronapandemin i samband med inspektionerna i större utsträckning än tidigare hört klienter samt deras lagliga företrädare och anhöriga per telefon. Erfarenheter av dokumentinspektioner har visat att det ibland är mer ändamålsenligt att utreda ärenden genom en inspektion på plats. I ett sådant fall har det ansetts viktigt att enheten genomgår en inspektion på plats efter att epidemin har gett vika (4128/2021* gruppemmet Rekola).

INSPEKTIONER

Under berättelseåret gjordes inspektioner vid två boendeserviceenheter för personer med intellektuell funktionsnedsättning och en andningsförslammingsenhet, som är en hälso- och sjukvårdsenhet. Alla tre inspektioner genomfördes som dokumentinspektioner. Inspektionsobjekten var:

- boendeenheter för personer med intellektuell funktionsnedsättning och grav funktionsnedsättning inom Mellersta Österbottens social- och hälsovårdssamkommun Soite (särskilt Maria-Katarina-huset i Karleby) 16.6 –15.9.2021 (3995/2021)
- serviceboendeenheten Purohovi för personer med intellektuell funktionsnedsättning, Vasa stad 16.6 –17.12.2021 (3996/2021*)
- HUS Hjärt- och lungcentrums andningsförslammingsenhet, gruppemmet Rekola 16.6 –13.12.2021 (4128/2021*).

Dessutom slutfördes sex dokumentgranskningar som inlemts 2020 vid inspektionsobjekten nedan. Inspektionerna genomfördes som dokumentinspektioner och i vissa inspektioner ingick också ett samråd med klienter och deras anhöriga. Inspektionsobjekten var:

- Rinnehemmet, Helsingfors Diakonissanstalt 1.6.2020–11.6.2021 (3649/2020*)
- Vaalijala samkommun, Savo specialomsorgsdistrikt 1.6.2020–16.6.2021 (3650/2020*)
- Antinkartano rehabiliteringscenter, samkommunen för Satakunta sjukvårdsdistrikt 1.6.2020–11.6.2021 (3651/2020*)
- Boendeenheten Pajukoti för personer med intellektuell funktionsnedsättning, Loppi kommun 1.6.2020–15.5.2021 (3652/2020*)
- Staden Jakobstads institutions- och boendeservice för personer med intellektuell funktionsnedsättning 22.6.2020–27.9.2021 (3653/2020*, avgörande på webben endast på svenska)
- Validia-huset i Lahtis, Validia Oy:s boendeservice 1.6.2020–15.6.2021 (3654/2020*)

BEGRÄNSNINGÅTGÄRDER

Om man är tvungen att begränsa den personliga friheten eller självbestämmanderätten för en person med funktionsnedsättning 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. JO har också ansett det vara viktigt att användningen av begränsningsåtgärder följs upp.

Vid de inspekterade enheterna hade man i enlighet med besluten om begränsningsåtgärder riktat olika begränsningsåtgärder enligt lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda (specialomsorgslagen) till klienterna:

- kortvarig avskildhet (3649/2020* Rinnehemmet/enheten Majakka, 3650/2020* Vaalijala/Maininki och Kaisla)
- användning av säkerhetsrum (3650/2020* Vaalijala/Satama)
- kvarhållande (3650/2020* Vaalijala/Kaisla)
- fasthållande (3649/2020* Rinnehemmet/enheten Majakka, 3650/2020* Vaalijala/Kaisla)
- tillhandahållande av nödvändig hälso- och sjukvård trots motstånd (3650/2020* Vaalijala/Kaisla, 3652/2020* Pajukoti, 3996/2021* Purohovi)
- användning av begränsande anordningar eller klädesplagg i dagliga rutiner (3650/2020* Vaalijala/Kaisla, 3653/2020* Jakobstad, 3995/2021 Soite, Karleby/Maria-Katarina)
- upprepade användning av begränsande anordningar eller klädesplagg i allvarliga risksituationer (3650/2020* Vaalijala/Kaisla, 3995/2021 Soite, Karleby/Maria-Katarina)
- rörelsefrihet under övervakning (3649/2020* Rinnehemmet/enheten Majakka, 3650/2020* Vaalijala/Kaisla, 3653/2020* Jakobstad, 3995/2021 Soite, Karleby/Maria-Katarina)
- omhändertagande av ämnen och föremål (3649/2020* Rinnehemmet/ enheten Majakka, 3650/2020* Vaalijala/Kaisla, 3653/2020* Jakobstad, 3996/2021* Purohovi, 3995/2021 Soite, Karleby/Maria-Katarina)
- användning av sidobalkar runt klienten säng på natten 3996/2021* Purohovi).

Ibland har man kommit överens med klienten om att lyfta upp sidobalkarna. JO har tagit ställning till betydelsen av samtycke inom specialomsorgen om personer med intellektuell funktionsnedsättning. JO har konstaterat att i en situation där klienten kan förstå sakens betydelse kan hen ge ett giltigt samtycke till användning av en begränsande anordning (såsom sidobalk på sängen) eller användning av ett klädesplagg eller omhändertagande av egendom. Då handlar det inte om en begränsningsåtgärd. Om klienten dock inte kan fatta beslut om sin vård och omsorg eller förstå konsekvenserna av sitt beteende, kan hen inte på ett juridiskt giltigt sätt ge sitt samtycke till att begränsningarna används. Då är det fråga om en begränsningsåtgärd och det ska alltid fattas ett beslut enligt lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda för klienten. Om användningen är regelbunden och långvarig ska ett skriftligt beslut fattas (3653/2020* Jakobstad).

År 2016 infördes detaljerade bestämmelser i lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda vad gäller förutsättningarna för och förfarandena vid användning av begränsningsåtgärder. Trots detta är man vid inspektionerna tvungen att fästa enheternas uppmärksamhet vid att deras förfarande fortfarande inte uppfyller alla krav i lagen. **JO har framfört bland annat följande ställningstaganden gällande begränsningsåtgärder** till de inspekterade enheterna:

- I beslut om begränsningsåtgärder ska man utöver de allmänna förutsättningarna för användning av begränsningsåtgärder även beskriva hur de särskilda förutsättningarna för begränsningsåtgärden uppfylls för den klient som beslutet gäller. Det att de allmänna förutsättningarna uppfylls är inte tillräckligt för att berättiga till användning av begränsningsåtgärder. För till exempel omhändertagande av ämnen och föremål förutsätts att det av beslutet framgår hur det omhändertagna ämnet eller föremålet på grund av sina egenskaper allvarligt äventyrar klientens hälsa eller säkerhet eller i betydande grad skadar egendom (3995/2021 Soite, Karleby/Maria-Katarina).
- Stadens social- och hälsovårdsväsende hade inte före våren 2021 haft beredskap att fatta beslut om begränsningsåtgärder. Vad gäller det så kallade expertteamet som förutsätts i specialomsorgslagen uppfyllde förfarandet fortfarande inte lagens krav (3996/2021* Purohovi).
- Det ska göras noggranna och lagstadgade anteckningar om begränsningsåtgärderna (3650/2020* Vaalijala/Kaisla, 3996/2021* Purohovi).

- För att vissa begränsningsåtgärder ska kunna användas förutsätts att det fastställs hur länge en begränsande anordning eller ett begränsande klädesplagg högst kan användas åt gången. Samtidigt har det betonats att det av beslutet ska framgå varför andra metoder inte har tillämpats och varit tillräckliga (3995/2021 Soite, Karleby/Maria-Katarina).
- Till beslutet om begränsningsåtgärder enligt specialomsorgslagen ska fogas en lagenlig anvisning om ändringssökande (3996/2021* Purohovi).

JO har också fäst uppmärksamhet vid att ett beslut om en begränsningsåtgärd som fattats för en person inte får begränsa andra klienters rättigheter, såsom rörelsefriheten. Ett exempel på detta är en situation där det i enhetens plan för egenkontroll konstateras att det i kökets kylskåp alltid finns mat som man får äta. Av handlingarna framgick dock att köksdörren var låst på grund av en klient (3995/2021 Soite, Karleby/Maria-Katarina).

Lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda förutsätter en genomgång i efterhand som ska antecknas för varje begränsningsåtgärd. Utifrån observationerna vid inspektionerna har genomgången i efterhand och registreringen av den inte alltid genomförts på behörigt sätt vid enheten (3996/2021* Purohovi).

EXPERTTEAMETS ROLL

Ett villkor för användningen av begränsningsåtgärder är att serviceboenden med heldygnsomsorg och institutioner har tillräcklig sakkunskap inom medicin, psykologi och socialt arbete för att genomföra och följa krävande vård och omsorg. I JO:s avgörandepraxis har det ansetts att lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda i sig inte förutsätter att experter ständigt är närvarande vid verksamhetsenheten, men expertgruppen ska för att uppnå lagens mål systematiskt och regelbundet följa upp och utvärdera användningen av begränsningsåtgärder och alternativa metoder vid verksamhetsenheten.

JO har också konstaterat att en medlem i ett så kallat expertteam inte kan fatta beslut om begränsningsåtgärder. Detta beror på att samma person inte både kan bedöma behovet av begränsningsåtgärder i egenskap av teammedlem och fatta beslut om behovet. Enheten ansvarar för att skaffa ett expertteam (3649/2020* Rinnehemmet).

SÄKERHET

JO fäste enhetens uppmärksamhet vid att säkerställa klienternas läkemedels säkerhet och vid att särskild noggrannhet ska iakttas i klienternas läkemedelsbehandling. I ljust av handlingarna verkade läkemedelsavvikelserna i många fall bero på personalens vårdslöshet (3650/2020* Vaalijala/Kaisla, 3651/2020* Satakunta specialomsorgsdistrikt/Antinkartano rehabiliteringscenter, 3654/2020* Validia).

Av anmälningarna om avvikelser och negativa händelser som äventyrar patient- och arbets säkerheten (HaiPro) framgick att det vid enheten förekommit många våldssituationer där klienterna kan utsätta sig själva, andra klienter eller personalen för våld. Utifrån de anmälningar som enhetens personal registrerat uppstod en bild av att det vid enheten hela tiden rådde ett hot om våld. JO ansåg att situationen var oroväckande (3650/2020* Vaalijala/Kaisla). I protokollet som gällde en annan enhet ansåg JO det vara viktigt att man kontinuerligt strävar efter att minska hotet om våld och att alla våldssituationer behandlas grundligt på det sätt som beskrivs i enhetens plan för egenkontroll (3651/2020* Satakunta specialomsorgsdistrikt/Antinkartano rehabiliteringscenter).

Av en arbetarskyddsanmälan framgick att enhetens personal inte hade tillräckligt med (trygghets) telefoner i användning i arbetet. I den situation som beskrivs i anmälan hade en skötare gått ut för att leta efter en klient, men skötaren kunde inte larma efter hjälp eller be den övriga personalen att trygga situationen, eftersom enhetens båda arbetstelefoner var i annan användning. Enligt anmälan var det förbjudet att använda sina egen personliga telefon under arbetstid. Enligt åtgärden i anmälningsblanketten kan man i fortsättningen av säkerhetsskäl använda sin egen (personliga) telefon enligt tillstånd. Enligt JO borde det vid anstalts- och boendeenheter finnas ett tillräckligt antal arbetstelefoner tillgängliga för personalen så att klienternas och personalens säkerhet kan garanteras (3650/2020* Vaalijala/Kaisla).

EGENKONTROLL OCH SÄKERSTÄLLANDE AV TJÄNSTERNAS KVALITET

JO har vid flera inspektioner som ett allmänt ställningstagande framfört att trygghandet och ett effektivt tillgodoseende av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna för personer med funktionsnedsättning vid serviceboenden kräver kontinuerlig dialog, utvecklingsarbete och övervakning.

I socialvårdslagen förutsätts att personer som ingår i socialvårdens personal eller arbetar med motsvarande uppgifter i ett uppdragsförhållande eller som självständiga yrkesutövare utan dröjsmål ska meddela den person som ansvarar för verksamheten om hen vid skötseln av sina uppgifter lägger märke till eller får kännedom om ett missförhållande eller en uppenbar risk för ett missförhållande vid tillhandahållandet av socialvård för klienten.

JO har rekommenderat att enheterna för boendeservice kompletterar och preciserar sina planer för egenkontroll bland annat så att personalens anmälningsskyldighet och frågor i anslutning till denna tydligt framgår av planen (3653/2020* Jakobstad, 3995/2021 Soite, Karleby/Maria-Katarina, 3996/2021* Purohovi).

JO ansåg att de väntetider för att få hjälp som framgår av enhetens handlingar var orimligt långa för klienter med svår funktionsnedsättning. JO fäste enhetens uppmärksamhet vid att rätten till god vård och omsorg för klienter med svår funktionsnedsättning förutsätter att serviceproducenten inom rimlig tid kan trygga tillräcklig hjälp för att klara av de dagliga funktionerna. Enligt JO kunde det inte anses godtagbart att en klient måste vänta över en timme på att till exempel få gå på toaletten. Enligt lagen om privat socialservice ska antalet anställda vara tillräckligt med avseende på servicebehovet och antalet klienter. JO konstaterade att ett tillräckligt antal anställda gör det möjligt att få hjälp i rätt tid utifrån det individuella behovet. Alltför långa väntetider kan leda till hälsorisker, äventyrande av patientsäkerheten och minskade möjligheter till deltagande för personer med svår funktionsnedsättning samt försämrade livskvalitet (3654/2020* Validia).

Av responsen som samlats in vid grupphemmet under mer än tre år framgick i viss mån missnöje med genomförandet av vården, besökspraxisen under coronatiden och integritetsskyddet samt genomförandet av kommunikationen och funktionen hos apparater för kommunikation. JO ansåg det viktigt att grupphemmet hör klienterna och regelbundet samlar in respons på vården och enhetens verksamhet av dem. JO betonade att en noggrann analys av responsen är en väsentlig del av utvärderingen av kvaliteten på enhetens verksamhet (egenkontroll) och en viktig del av arbetet för att utveckla vården (4128/2021* Rekola grupphem).

SÄRSKILT TEMA ÅR 2021

Det årliga temat vid JO:s kansli var ”Tillräckliga resurser för att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna”. JO har bland annat konstaterat att verksamhetsenheter för specialomsorger ska ha ett tillräckligt antal yrkesutbildade personer inom socialvården och hälso- och sjukvården samt övrig personal med tanke på verksamheten och de särskilda behoven hos dem som ges specialomsorger (3653/2020* Jakobstad, 3996/2021* Purohovi). Observationer och ställningstaganden med anknytning till det årliga temat presenteras i avsnitt 3.8 i årsberättelsen.

VERKTYG FÖR SJÄLVUTVÄRDERING FÖR ANORDNARE OCH PRODUCENTER AV BOENDESERVICE FÖR PERSONER MED INTELLEKTUELL FUNKTIONSNEDSÄTTNING

Människorättscentret och riksdagens justitieombudsman har producerat ett verktyg för självutvärdering för att stöda de åtgärder som aktörer inom specialomsorgerna vidtar för att stärka klienternas självbestämmanderätt. Verktöget för självutvärdering består av frågor som hjälper aktörer som ordnar specialomsorger att självständigt bedöma hur väl boendeserviceenheternas verksamhet och verksamhets sätt stödjer och stärker klienternas självbestämmanderätt. Det är lätt att anpassa verktöget för självutvärdering till befintliga strukturer och egenkontrollen (planen för egenkontroll).

JO har på ett allmänt plan rekommenderat att de som ordnar och producerar boendeservice för personer med intellektuell funktionsnedsättning använder verktöget för självutvärdering som stöd för egenkontrollen. Verktöget för självutvärdering har bifogats det nationella besöksorganets inspektionsprotokoll och det har kunnat laddas ner på Människorättscentrets webbplats. På webbplatsen finns också anvisningar om hur verktöget för självutvärdering används (3996/2021* Purohovi).

CORONAPANDEMINS INVERKAN PÅ BOENDEENHETERNAS VERKSAMHET OCH KLIENTERNAS RÄTTIGHETER

JO har i samband med inspektioner betonat att man vid gruppboenden för personer med intellektuell funktionsnedsättning i alla omständigheter primärt ska trygga alla klienters hälsa och säkerhet. Trots det kan inte klienternas rätt att röra sig, hålla kontakt eller andra grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter inte utan laglig grund eller på annat sätt oproportionerligt begränsas ens under exceptionella omständigheter såsom coronapandemin.

Vid alla inspekterade enheter hade man åtminstone i början av coronapandemin begränsat besöken vid boendeenheter. Vid vissa enheter var besök helt förbjudna. Däremot tillät vissa enheter besök utanför enheten eller hemmavistelser. JO uppmärksammade till denna del enheterna på att man, om coronapandemin fortsätter, i det föränderliga läget individuellt och kontinuerligt vid boendeenheter för personer med funktionsnedsättning måste bedöma hur och i vilken omfattning till exempel besök och de boendes rätt till kontakt kan tillgodoses på lagenligt sätt. Besöksförbud eller uppmaningar att undvika besök vid boendeenheter har kunnat leda till en lagstridig begränsning (3649/2020* Rinnehemmet, 3650/2020* Vaalijala/Kaisla, 3651/2020* samkommunen för Satakunta sjukvårdsdistrikt, 3652/2020* Pajukoti, 3653/2020* Jakobstad).

BJO har i avgöranden som gäller äldre personers rättigheter (t.ex. 3232/2020*) ansett att SHM:s anvisningar under undantagsförhållandena (våren 2020) varit felaktiga och lett till att besök vid boendeenheter inom hälso- och sjukvården och socialvården har förbjudits eller begränsats på ett lagstridigt sätt. Efter att undantagstillståndet avslutades den 16 juni 2020 har SHM:s och THL:s anvisningar och rekommendationer uppdaterats för att motsvara pandemiläget.

JO har å sin sida vid inspektioner och avgöranden som gäller boende- och anstaltsenheter för personer med funktionsnedsättning (t.ex. 3602/2020*) betonat att ansvaret för att besluta om enskilda besök och kontakter ligger hos boendeenhetens ledning eller någon annan behörig tjänsteinnehavare eller arbetstagare. Den som ansvarar för en verksamhet måste känna till lagstiftningen inom sitt eget område och följa grundlagen och internationella människorättskonventioner. Den verksamhetsansvariga ledningen ska alltid se till och försäkra sig om att de anvisningar som ges till personalen är lagenliga och att personalen har möjlighet och kunskap att agera utifrån anvisningarna på det sätt som förutsätts i lagen.

Enligt förvaltningsdomstolarnas rättspraxis kan ett ärende som gäller begränsning av besök och kontakter vid en boendeenhet (beslut eller anvisningar) genom besvär föras till förvaltningsdomstolen för prövning. Således avgör domstolen i sista hand om det i en enskild situation varit fråga om en lagstridig begränsning av besök eller till exempel av klientens kontakt med sina närstående.

I samband med hörandet av klienter och anhöriga framkom att de anhöriga i början av coronapandemin våren 2020 skulle ha önskat mer exakt information i rätt tid. Enligt de anhöriga kom informationen alltid för sent. Det rådde oklarhet om vilken inverkan coronaviruset hade på enheternas verksamhet och serviceverksamheten. JO konstaterade på ett allmänt plan att det särskilt våren och sommaren 2020 kunde observeras att informationen från boendeenheterna ofta kom med en viss fördröjning eftersom det från olika myndigheter och andra aktörer kom – delvis också motstridiga – anvisningar och rekommendationer utifrån vilka boendeenheterna måste reagera på den föränderliga situationen. Under kristider är det extra viktigt med exakt information och en lyckad informering (3650/2020* Vaalijala/Kaisla).

För personer med funktionsnedsättning ska det även under exceptionella förhållanden ordnas lagstadgade tjänster och stödåtgärder som beviljats på basis av det individuella behovet (3651/2020* Satakunta specialomsorgsdistrikt/Antinkartano rehabiliteringscenter, 3653/2020* Jakobstad, 3996/2021* Purohovi). JO konstaterade att klienternas möjligheter att vistas utomhus och utträta ärenden borde ha bedömts individuellt och inte begränsats kategoriskt. Enligt utredningen var det inte möjligt för någon att utträta ärenden, vilket tydde på att det inte hade gjorts någon individuell bedömning för klienterna (3652/2020* Pajukoti).

Vid hörandet av klienter och anhöriga framkom att en del av klienterna våren 2020 hade upplevt att deras rörelsefrihet var begränsad. En enhet uppgav att den hade infört en ”tyst timme” två gånger om dagen och att det då inte var möjligt att gå ut. I diskussionerna framfördes också oro för att olika funktioner och aktiviteter dagtid minskats under coronatiden. JO konstaterade att en klient som inte bor vid ett serviceboende med heldygnssomn eller på en institution kan hindras från att avlägsna sig från enheten i syfte att förhindra spridning av en smittsam sjukdom endast om det är fråga om karantän och isolering som fastställts med stöd av lagen om smittsamma sjukdomar (3649/2020* Rinnekoti).

Coronapandemin och relaterade frågor har orsakat ångest och rädsla hos vissa klienter. Dessutom har personalens munskydd försvårat kommunikationen. Till exempel har munskyddet hindrat en hörselskadad klient från att läsa på läpparna. Personalens munskydd har också orsakat förvirring bland klienter inom autismspektrumet. Vid enheter för barn har det förekommit situationer där barnet har försökt ta av den anställdas munskydd eftersom det har orsakat rädsla och barnet har haft svårt att avläsa den vuxnas minner (3650/2020* Vaalijala/Kaisla).

Vaccinationsskyddet har också behandlats under inspektionerna. En personlig assistent till en patient vid andningsförslammningsenheten hade smittats av coronaviruset och därför hamnade patienten i fråga i karantän på grund av exponeringen. Av utredningen framgick inte om assistenten eller den exponerade patienten hade vaccinationsskydd (4128/2021* Rekola grupphem). BJO gav den 30 april 2021 ett avgörande i ett klagomålsärende (1291/2021) som handlade om att en assistent för en patient med andningsutrustning vid en annan enhet vägrade vaccinera sig.

BJO ansåg att ingen som hör till en hög riskgrupp ska hamna i en situation där hen tvingas acceptera att en person som assisterar personen i fråga inte har det bästa tillgängliga skyddet mot livsfarlig sjukdom. BJO ansåg att det allmännas skyldighet att skydda vars och ens liv och hälsa förutsätter att man ser till att nödvändiga tjänster kan ordnas utan att hälsan eller livet hos den person som är beroende av dem äventyras.

Coronapandemins inverkan på rättigheterna för personer med funktionsnedsättning går också igenom i avsnitt 4.2.11 i årsberättelsen.

AVGÖRANDE I ÄRENDE SOM UTRETTS SEPARAT

JO gav två avgöranden i ärenden som hade tagits upp till separat utredning utifrån de observationer som gjorts vid det nationella besöksorganets inspektioner. Båda handlade om användningen av begränsningsåtgärder:

JO konstaterade i ett ärende som undersökts på eget initiativ att en allmän observation i samband med det nationella besöksorganets inspektioner vid anstalts- och boendeserviceenheter inom omsorgerna om personer med intellektuell funktionsnedsättning har varit att gränsdragningen mellan en åtgärd som hör till normal uppfostran av barn och en begränsningsåtgärd inte alltid är tydlig. Det har förekommit problem i identifieringen av dessa vid både offentliga och privata serviceproducenters enheter. JO konstaterade också att lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda inte innehåller några bestämmelser om undantag vad gäller användningen av begränsningsåtgärder för minderåriga. Om man i ett enskilt fall bedömer att det för en minderårig person är fråga om användning av en begränsningsåtgärd enligt lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda, ska samma förfarandeåtgärder som lagen förutsätter vidtas som för en myndig person. Sådana är till exempel service- och vårdplaner, klientanteckningar, avgöranden/beslut samt delgivning och genomgångar i efterhand. Ett undantag från detta är att enligt lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda ska barnets intresse samt ålder och utvecklingsnivå beaktas när ett barn är föremål för en begränsningsåtgärd. Även i andra lagar finns specialbestämmelser om hörande och företrädande av barn.

Dessutom betonade JO att om ett barn som behöver särskilt stöd eller har en funktionsnedsättning inte anses vara i behov av specialomsorger (intellektuell funktionsnedsättning) och det därför inte utarbetas ett individuellt specialomsorgsprogram för barnet, kan begränsningsåtgärder enligt lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda inte heller riktas mot barnet. I lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda begränsas också användningsområdet för begränsningsåtgärderna så att de inte får användas till exempel i skolan eller inom morgon- eller eftermiddagsverksamhet för skolelever (5030/2018*).

En annan separat utredning som gällde begränsning av självbestämmanderätten fick sin början i att man vid det nationella besöksorganets inspektion konstaterade att åtgärder som begränsar barns fysiska aktivitet inte för ett enda barn hade ansetts vara begränsningsåtgärder enligt lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda (rörelsefrihet under övervakning). Enheten hade ansett att begränsningarna hänförde sig till den sedvanliga omsorgen om och övervakningen av barnet. Det hade inte fattats några skriftliga beslut om rörelsefrihet under övervakning i enlighet med lagen. Detta berodde på att man individuellt med beställarkommunen och de anhöriga kommit överens om de förfaranden och principer som skulle tillämpas på alla barn.

– Efter inspektionen meddelade serviceproducenten att enhetens direktör i fortsättningen fattar ett separat beslut om rörelsefrihet under övervakning för varje klient (2757/2019*).

3.5.16 HÄLSO- OCH SJUKVÅRD

Coronapandemin har lett till att det nationella besöksorganets och JO:s inspektioner av enheter inom hälso- och sjukvården avbröts helt eller delvis 2020 och 2021. JO har inte ansett det vara hälsosäkert att inspektera sådana enheter där det finns många personer som hör till riskgrupperna. Den kraftiga ökningen av antalet klagomål inom hälso- och sjukvården, vilket har berott på klagomål med anknytning till coronaviruset, har också bidragit till att nästan inga inspektioner har gjorts.

Mer information om coronapandemins inverkan på hälso- och sjukvården och patienternas grundläggande fri- och rättigheter finns i punkt 4.2.8 i årsberättelsen.

INSPEKTIONER

Under berättelseåret gjordes två distansinspektioner vid statens rättspsykiatriska sjukhus genom att man skickade en begäran om utredning med samma innehåll till Niuvanniemi sjukhus (3565/2021) och Gamla Vasa sjukhus (3566/2021). Syftet med utredningarna var att få veta hur coronapandemin påverkar patienternas rättigheter och bemötandet av patienterna.

Enligt lagen om smittsamma sjukdomar kan beslut om en persons karantän fattas för högst en månad och det kan också fattas oberoende av personens vilja. Beslut om isolering kan fattas för högst två månader, om risken för att sjukdomen ska spridas är uppenbar och sjukdomsspridning inte kan förhindras med hjälp av andra åtgärder. Den läkare som meddelat beslutet ska ge den som ska isoleras och den personal som ska vårda honom eller henne nödvändiga anvisningar för hur smittspridning kan förebyggas. Beslutet kan också fattas oberoende av personens vilja. I ett beslut om karantän och isolering får ändring sökas genom besvär hos förvaltningsdomstolen.

I begäran om utredning begärdes en utredning om bland annat användningen av begränsningsåtgärder, tillgodoseendet och tryggheten av de grundläggande fri- och rättigheterna samt informationsgången. Sjukhusen har lämnat sina utredningar, men behandlingen av dem pågår fortfarande i skrivande stund och BJO:s ställningstaganden finns inte tillgängliga. Nedan följer dock några anmärkningar om utredningarna.

Bekämpning av coronaviruset

Det har varit positivt att bekämpningen av coronavirusepidemin har lyckats väl eftersom ingen av dem som vårdas på grund av sin psykiska sjukdom hittills har insjuknat i coronainfektion på någotdera sjukhuset. Vaccinationstäckningen bland patienterna är cirka 90 procent på Gamla Vasa sjukhus och cirka 70–80 procent på Niuvanniemi sjukhus. Inget av sjukhusen utsätter patienterna för påtryckningar att vaccinera sig.

I utredningen av Gamla Vasa sjukhus konstateras att sjukhuset under en längre tid har strävat efter att erbjuda så många patienter som möjligt ett enkelrum. I pandemisituationen försökte man snabbt ta i bruk fler enkelrum. På sjukhusområdet grundades en så kallad barackavdelning med enkelrum för åtta patienter och tillräckligt med vårdpersonal. Dessutom omvandlades en lokal som tidigare varit en patientavdelning till nya avdelningslokaler genom att ekonomiförvaltningen som inhyestes där flyttade till andra lokaler. Med dessa åtgärder har största delen av sjukhusets patienter fått ett eget rum.

Karantän och isolering enligt lagen om smittsamma sjukdomar

På båda sjukhusen har man varit tvungen att hålla patienter i karantän. På Niuvanniemi sjukhus har patienter också isolerats med stöd av lagen om smittsamma sjukdomar. På båda sjukhusen har karantänernas längd varit klart kortare än det som tillåts i lagen om smittsamma sjukdomar. På Niuvanniemi sjukhus har isoleringar i enlighet med lagen om smittsamma sjukdomar enligt utredningen i allmänhet varat cirka ett dygn, det vill säga den tid som testresultatet har förutsatt. Enligt Niuvanniemi sjukhus ordnas utomhusvistelse för patienter i karantän och isolering enligt lagen om smittsamma sjukdomar enligt samma principer som för patienter som isolerats med stöd av mentalvårdslagen. Detta innebär att sjukhuset strävar efter daglig vistelse utomhus, dock med beaktande av patientens fysiska hälsotillstånd, som kan vara en kontraindikation mot utomhusvistelse. I utredningen från Gamla Vasa sjukhus konstateras att om man har varit tvungen att genomföra karantänen enligt lagen om smittsamma sjukdomar med låsta dörrar, har man kommit överens om att ordna uppföljningen på samma sätt som vid isolering i enlighet med mentalvårdslagen. En separat uppföljningsblankett har utarbetats för detta ändamål.

Begränsande åtgärder enligt mentalvårdslagen under pandemin

Enligt utredningen har antalet isoleringar och fastspänningar vid Gamla Vasa sjukhus inte ökat på grund av pandemin. Variationen i antalet dylika åtgärder eller deras varaktighet förklaras av situationen i fråga om enskilda patienter med särskilt utmanande vårdbehov, inte av pandemin. På Niuvanniemi sjukhus har antalet isoleringar och fastspänningar ökat något under pandemin jämfört med tidigare år, men siffrorna återgick delvis till samma nivå som före pandemin under sommaren 2021.

Aktiviteter och funktioner under pandemin

Enligt utredningarna verkar det som om pandemin inte på någondera av sjukhusen har utgjort ett hinder för de aktiviteter och funktioner som erbjuds patienterna. Enligt Gamla Vasa sjukhus har man strävat efter att fortsätta och trygga verksamheten genom olika arrangemang samt ordna ersättande verksamhet. Till exempel har gruppstorlekarna minskats och man har övergått från motion inomhus till motion utomhus. Enligt Niuvanniemi sjukhus utredning har förändringarna i verksamheten framför allt gällt verksamhet i gruppform, men även sådan verksamhet har fortsatt och man har strävat efter att se till att risken för smitta är liten.

Besök och kontakt med närstående under pandemin

På Gamla Vasa sjukhus har man i viss mån varit tvungen att inhibera eller begränsa besök på grund av att sjukdomssituationen varit allvarlig eller till exempel i situationer där besökaren har haft symtom på infektion. En del av besöken har i samförstånd flyttats till en lugnare tidpunkt med tanke på det epidemiologiska läget. På Niuvanniemi sjukhus begränsades besöken till patienter särskilt i början av epidemin våren 2020. Enligt utredningen tolkades myndighetsanvisningarna då eventuellt felaktigt så att besök inte alls tilläts. I fråga om minderåriga patienter har man dock aktivt strävat efter att ordna besök genom att använda ett flyttbart utrymme ("mötescontainer").

Båda sjukhusen har strävat efter att ordna olika möjligheter för patienter att hålla kontakt med sina närstående. Det har reserverats separata rymligare utrymmen för besök och antalet besökare som kommer till sjukhuset på samma gång har begränsats (Gamla Vasa).

Åtminstone i de svåraste skedena av pandemin har tyngdpunkten i kontakten flyttats till distansförbindelser och patienterna har även i övrigt uppmanats att hålla kontakt med sina närstående på distans.

Patienternas permissioner och besök utanför sjukhuset har kunnat genomföras efter noggrann planering och individuellt övervägande på båda sjukhusen. Då har man också beaktat patientens funktions- och omdömesförmåga samt beredskap att skydda sig mot coronavirusinfektion. För patienter som åker på permission från Gamla Vasa sjukhus har man strävat efter att ordna skjuts av anhöriga eller med sjukhusets biltransporter, så att patienten inte behöver använda kollektivtrafik. På Niuvanniemi sjukhus har vaccination inte ansetts vara ett villkor för till exempel att lämna sjukhuset, däremot har vaccination varit en faktor som påverkar helhetsbedömningen. Enligt Niuvanniemi sjukhus har patienternas permissioner inte lett till någon rutinmässig karantän, utan patienten återgår i regel till de normala sjukhusrutinerna efter sin permission, såvida man inte känner till en betydande risk för exponering.

Information om coronaviruset

I båda utredningarna konstateras att patienterna i olika situationer har informerats om coronarelaterade frågor. Informationen har i regel getts muntligt. Däremot har ingetdera av sjukhusen aktivt informerat patienternas anhöriga eller närstående om hur coronaviruset påverkar patientens rättigheter eller till exempel kontakten. Information om arrangemangen har getts antingen av egenvårdaren eller i samband med naturliga kontakter.

Personalresurser

Pandemin har knappt alls påverkat personalresurserna vid något av sjukhusen. Personalen har också räckt till för funktionerna. Inrättandet av den tillfälliga avdelningen på Gamla Vasa sjukhus krävde dock tilläggsresurser vad gäller vårdpersonal. Pandemin konstateras ha varit en psykiskt tung och krävande tid för personalen, vilket har identifierats på sjukhusen. Pandemisituationen har krävt att olika yrkesgrupper i omfattande utsträckning har fördjupat sig i information, praxis och bestämmelser som delvis ligger utanför det egna centrala kompetensområdet. Man har försökt stöda personalens ork bland annat genom att ge så tydliga anvisningar som möjligt. Personalen har haft möjlighet att delta i arbetshandledning och utbildning på distans. Niuvanniemi sjukhus ordnade internt en så kallad oroslinje, det vill säga en jourtelefon som personalen hade möjlighet att ringa till i belastande frågor med anknytning till pandemin. Oroslinjen lades dock ned eftersom inga personer tog kontakt.

Särskilda utmaningar

Båda sjukhusen har i sin utredning konstaterat att de nationella myndighetsanvisningarna i början av pandemin var utmanande. Anvisningarna ansågs vara motstridiga och orsakade förvirring när verksamheten planerades och anvisningar gavs. I början av pandemin var man också orolig för tillgången till skyddsutrustning och skyddsutrustningens tillräcklighet.

I början av pandemin förekom också stora utmaningar med att ordna ändamålsenliga coronavirustester för både patienter och personal (Gamla Vasa). Enligt utredningen har det under pandemin uppstått ett intryck av att en sårbar patientgrupp som lider av allvarliga psykiska sjukdomar i tillräcklig utsträckning kan förbli obeaktad i beslutsfattandet och planeringen om dessa patienters behov och rättigheter inte tillgodoses separat (Gamla Vasa). Statens rättspsykiatriska sjukhus konstaterades ha en aktiv roll i att även psykopatienter inkluderades i de riskgrupper som THL fastställt.

Till en början visade det sig också vara mycket utmanande att få vacciner till patienterna och det krävdes mycket utredningsarbete och förhandlingar innan det klarnade vilken instans som ansvarar för leveransen av vaccinerna och man kom igång med vaccinationerna (Gamla Vasa). På sjukhuset har man upplevt att sjukhusets personal till exempel vad gäller vaccinationer har försatts i en ojämlig ställning i förhållande till bland annat personalen på Kuopio universitetssjukhus eller personalen inom det psykiatriska området vid samma sjukhus. På sjukhuset hade grundats en enhet som var beredd att vårda sjukhuspatienter som insjuknat i en coronavirusinfektion och där lyckades man få ett vaccinationskydd för personalen i fråga som grupp. Däremot fick sjukhusets övriga personal, såsom jourhavande läkare, trots försök inget vaccinationskydd (Niuvanniemi sjukhus).

FRAMSTÄLLNINGAR TILL MYNDIGHETER

Under berättelseåret bad JO Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira) att som en åtgärd i klagomålsavgörandet utreda det psykiatriska sjukhusets ansvar för en patient som förordnats till vård när patienten har avlägsnat sig från sjukhuset utan tillstånd. BJO föreslog att Valvira utifrån sin utredning överväger att ge en riksomfattande anvisning om sjukhusets skyldigheter och åtgärder i en sådan situation (4702/2020*).

BJO lämnade den 27 maj 2021 en framställning till social- och hälsovårdsministeriet om komplettering av mentalvårdslagen. I framställningen hade man sammanställt de problem som BJO observerat i mentalvårdslagen och som BJO bad ministeriet fästa uppmärksamhet vid när lagstiftningen utvecklas. Observationerna hade gjorts utifrån patienternas klagomål och de inspektioner som JO och det nationella besöksorganet gjort på psykiatriska sjukhus. I sin framställning ansåg BJO bland annat att det är viktigt att rätten till utomhusvistelse för patienter som får vård oberoende av sin vilja tryggas i lagen. BJO fäste också uppmärksamhet vid utvecklingen av patientens rättsskyddsmedel utifrån CPT:s ställningstaganden. En del av framställningarna hade lämnats till ministeriet redan tidigare, men de hade inte lett till åtgärder. BJO konstaterade också att det inte finns någon lagstiftning om begränsning av klientens grundläggande fri- och rättigheter inom den somatiska hälso- och sjukvården eller äldreomsorgen. Enligt grundlagen och Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna ska åtgärder av detta slag grunda sig på en lag som är tillräckligt exakt och avgränsad samt innehåller lämpliga rättsmedel. Enligt BJO vore det mest brådskande att sätta i kraft lagstiftningen inom de sektorer där lagstiftning helt saknas (164/2021*).

- Social- och hälsovårdsministeriet meddelade i sitt svar daterat den 30 september 2021 att ministeriet kommer att utnyttja BJO:s framställning som grund för beredningen då lagstiftningen utvecklas. Avsikten är dock att beredningen av lagstiftningen ska ske i etapper, eftersom det är fråga om en mycket omfattande helhet. Dessutom har lagberedningsarbetet vid ministeriet överbelastats under coronapandemin och man har varit tvungen att rikta ministeriets beredningsresurser till andra uppgifter. Därför kan beredningen av lagstiftningen om klientens och patientens självbestämmanderätt de facto fortsätta vid ministeriet först i oktober 2021. I samband med detta kommer man att bedöma om det är möjligt att inkludera beredningen av de mest brådskande ändringar som BJO framställt i den första regeringspropositionen som lämnas 2022.

Det bör konstateras att det i regeringens lagstiftningsplan för hösten 2022 har planerats att en regeringsproposition ska lämnas. Syftet med propositionen är att korrigera bristerna i lagstiftningen gällande rättsmedel i anslutning till medicinering oberoende av patientens vilja i samband med psykiatrisk vård oberoende av patientens vilja. I planen konstateras också att beredningen av lagstiftningen om stärkandet av klientens och patientens självbestämmanderätt och förutsättningarna för användning av begränsningsåtgärder även till övriga delar fortsätter i enlighet med regeringsprogrammet.

3.6

Bristerna i tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och av de mänskliga rättigheterna

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

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

Sedan 2013 har det här avsnittet presenterats som en förteckning över tio centrala problem inom de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna i Finland. Den här förteckningen anknyter till det nationella handlingsprogrammet för de grundläggande och mänskliga rättigheterna i Finland på så sätt att JO presenterade den för första gången 2013 i samband med expertseminariet för en evaluering av Finlands första nationella handlingsplan för grundläggande och mänskliga rättigheter. 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.

Under berättelseåret 2021 ströks ett separat omnämnande av sådan begränsningspraxis som kränker självbestämmanderätten för personer på anstalter från förteckningen över tio centrala problem. Denna strykning innebär inte att det inte finns några problem med självbestämmanderätten. Dessa problem behandlas dock under andra punkter i förteckningen. Till förteckningen lades som en ny helhet till problem inom genomförandet god förvaltning och offentlighet. Dessa problem förekommer i stor utsträckning inom alla förvaltningsområden, även inom sådana som inte täcks av förteckningen över tio centrala problem.

När man utvärderar förteckningen ska man komma ihåg att man i den tar upp sådana typiska eller långvariga problem, som sammanställts utifrån observationer från JO:s verksamhet. JO får information om missförhållanden och brister närmast genom klagomål, inspektioner och egna initiativ. Alla problem som berör de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna kommer dock inte fram i JO:s verksamhet.

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

Tydliga problem med de grundläggande fri- och rättigheterna samt med de mänskliga rättigheterna som konstaterats kan också hamna utanför förteckningen om de inte dykt upp i JO:s verksamhet.

En del problem kan hamna utanför förteckningen för att de åtminstone till viss del handlar om frågor inom den privata sektorn eller om privatpersoners agerande, som ligger utanför JO:s befogenheter.

Av denna anledning är förteckningen inte en uttömmande förteckning över sådana problem med grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter som förekommer i Finland. Den ordningsföljd som problemen i förteckningen presenteras i beskriver inte heller hur allvarliga problemen är i förhållande till varandra.

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

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

3.6.1

TIO CENTRALA PROBLEM FÖR DE GRUNDLÄGGANDE FRI- OCH RÄTTIGHETERNA OCH MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA I FINLAND

BRISTER I ÄLDRES FÖRHÅLLANDEN OCH I BEMÖTANDET AV DEM

Tiotusentals äldre klienter bor på anstalt eller i serviceboende. Det framkommer ständigt brister i fråga om näring, hygien, blöjbyten, rehabilitering, social interaktion och utevistelse. Brister har upptäckts också i hur ofta läkarbesök sker samt i samband med läkemedelsbehandling och tandvård. Bristerna beror ofta på personalbrist eller på brister i ledningen.

Åtgärderna för att begränsa självbestämmanderätten i vården och omsorgen om äldre bör grunda sig på lag. Detta förutsätter en författningsgrund som emellertid fortfarande saknas nästan helt och hållet. Begränsningsåtgärder används även om det inte behövs och fastän situationerna skulle kunna lösas på andra sätt. Under coronapandemin har det förekommit felaktig praxis vid olika vårdenheter. Fortfarande föreligger det risk för att äldre personers rättigheter begränsas i onödan med hänvisning till hälsosäkerheten.

Att myndigheternas tjänster blir elektroniska utgör ett hot mot äldre personers tillgång till tjänsterna.

Det finns också brister i tjänsterna för äldre som bor hemma med avseende på tillräcklighet och kvalitet, säkerhet, möjliggörande av utevistelse och uträttande av ärenden.

Egenkontrollen och efterhandskontrollen är otillräcklig när det gäller kontroll av huruvida tjänsterna i hemmet räcker till och är kvalitativa, vilket innebär att det behövs nya tillsynsmetoder.

Även om en ansökan har lämnats in fattar myndigheten inte alltid beslut om att utöka den service som ges i hemmet eller om serviceboende eller om att ordna vård vid en serviceboendenhet eller ett ålderdomshem. Då myndigheten inte fattar beslut om ordnande av service tillgodoses inte heller rättigheten att föra frågan om omfattningen av kommunens skyldighet att ordna vård till förvaltningsdomstolen för utredning.

Kommunerna övervakar inte kvaliteten på tjänsterna i tillräcklig grad och problemen i ett privat vårdhem kan fortsätta länge innan man ingriper i situationen. Regionförvaltningsmyndigheternas anvisningar följs inte alltid eller så tar det orimligt lång tid att rätta till saken. Kommunerna har ofta inga utvägar för att ordna ersättande tjänster ens i allvarliga problemsituationer.

BRISTER I GENOMFÖRANDET AV BARNSKYDDET

Den allmänna bristen på resurser inom barnskyddet i kommunerna och i synnerhet den dåliga tillgången på kompetenta arbetstagare och den stora personalomsättningen försämrar barnskyddstjänsternas kvalitet.

Det förekommer brister i genomförandet av de sektorsövergripande tjänster som barnen behöver samt i samarbetet mellan olika förvaltningsområden och i samordningen av servicesystemen. Det har länge förekommit stora problem i samarbetet mellan vården utom hemmet och den psykiatriska vården inom barnskyddet, men också till exempel i samarbetet mellan elev- och studerandevården, servicen för barn med funktionsnedsättning och barnskyddet. Om den vård och de tjänster som barnet behöver inte samordnas försämrar vårdresultaten, vilket kan leda till att barnets symtom förvärras. Allvarliga symtom eller funktionsnedsättningar hos barnet kan också helt förbli obehandlade eller oupptäckta inom barnskyddet. De tjänster som erbjuds är i synnerhet vad gäller mentalvården otillräckliga i förhållande till behovet.

Inom barnskyddets vård utom hemmet finns knappt några sådana enheter eller tjänster med hjälp av vilka man effektivt kan ingripa i allvarliga missbruksproblem hos barn, till exempel genom att vid behov erbjuda mentalvårdstjänster som är kopplade till missbrukarvård eller bryta den rusmedelsspiral som är till skada för barnet.

Barn som på grund av att de är i dåligt skick eller har svåra symtom tillfälligt behöver sådan krävande vård utom hemmet som omfattar många olika integrerade tjänster och stöd, eller barn som behöver annan särskild individuell vård utom hemmet, kan bli tvungna att köa för perioder av särskild omsorg (EHO-period) eller annan plats för vård utom hemmet som motsvarar deras särskilda behov under flera månader, till och med ett år.

Barns psykiska problem behandlas oftare än tidigare med starka läkemedel som i första hand är avsedda för vuxna. I barnskyddets och barnpsykiatrins gemensamma servicestruktur saknas ändamålsenliga placeringsplatser för de barn som utöver barnskyddets vård utom hemmet också behöver stabil psykiatrisk vård. De tjänster som dessa barn behöver kan inte ordnas på ett tillfredsställande sätt enbart på barnhem eller enbart på psykiatriska sjukhus.

Upprepade förändringar av platsen för vård utom hemmet äventyrar särskilt viktiga permanenta människorelationer och stabila förhållanden för de barn som placerats i vård utom hemmet. Alternativen för vård utom hemmet har inte till alla delar genomförts utifrån barnets behov. Inom barnskyddet finns det inte rätt slags platser för vård utom hemmet för de barn som mår sämst och är mest svårskötta.

Barnets rätt att utöva sin egen religion och barnets rätt att få sätta värde på sin egen bakgrund och sin kulturella identitet samt att bevara och utveckla sitt eget modersmål har inte alltid beaktats i tillräcklig utsträckning i vården utom hemmet.

Ofta utarbetas inga planer för återförening av ett omhändertaget barn och barnets familj och genomförandet av planen bedöms inte i samband med att klientplanen ses över. Återföreningen av ett barn och barnets familj kan främjas genom att man gör upp en klientplan som stöder föräldrarna i deras föräldraskap, men ofta görs inga sådana planer upp.

Omhändertagna barn i vård utom hemmet känner ofta inte till sina egna rättigheter eller barnskyddsanstaltarnas skyldigheter och rättigheter som gäller barnen. Barnen vet inte heller alltid att de socialarbetare som ansvarar för deras angelägenheter också har till uppgift att stöda och hjälpa dem och att de har rätt att träffa sin socialarbetare personligen. Barnen informeras inte heller alltid om de rättsmedel som de har rätt till på det sätt som förutsätts i barnskyddslagen.

På barnskyddsanstaltarna vidtas fortfarande begränsande åtgärder i strid med barnskyddslagen genom att de används till exempel i sådana situationer eller på sådana sätt som lagen inte tillåter.

Tillsynen av vården utom hemmet av omhändertagna barn är till största delen otillräcklig. Regionförvaltningsverken har fortfarande inte tillräckliga resurser för att utföra de inspektioner som hör till deras uppgift. Övervakningen av barnskyddets familjevård, som endast hör till kommunernas socialmyndigheter, genomförs inte heller i tillräcklig utsträckning.

BRISTER I TILLGODOSENDEN AV RÄTTIGHETERNA FÖR PERSONER MED FUNKTIONSNEDSÄTTNING

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

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

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

Kommunernas tillämpningspraxis när det gäller service för personer med funktionsnedsättningar är inte enhetlig och tillämpningsanvisningarna kan begränsa tillgången till lagstadgad service.

Konkurrensutsättningen av produktionen av tjänster för personer med funktionsnedsättning har kunnat utgöra ett hot mot rätten till tjänster enligt personens individuella behov.

Enligt de inspektioner av röstningsställen som JO förordat noterades nästan alla röstningsställen ha brister i tillgängligheten i röstningsutrymmena eller i den rutt som ledde in till utrymmena. Dessutom har bristen på tillgängliga valbås eller röstningsställen kunnat leda till att valhemligheten inte tryggas. JO har dock ansett det vara positivt att inspektionsobservationerna visar att allt fler röstningsställen börjar vara tillgängliga.

LÅNGA HANDLÄGGNINGSTIDER FÖR UTLÄNNINGSÄRENDEN OCH S.K. PAPPERSLÖSAS UTSATTHET

Migrationsverket klarar inte av att iakttä de tidsfrister för handläggning av asylansökningar, ansökningar om uppehållstillstånd på grund av familjeband och ansökningar om uppehållstillstånd på grund av arbete som föreskrivs i utlänningslagen. Vissa nya tidsfrister har ytterligare förlängt handläggningstiderna för äldre ansökningar som inte omfattas av de nya tidsfristerna. JO har gett Migrationsverket flera anmärkningar om lagstridig fördröjning av behandlingen av ärenden, men handläggningstiden har fortsatt att vara dålig.

Det finns brister i hur s.k. papperslösa personers basbehov tillgodoses, t.ex. när det gäller tillräckliga social- och hälsovårdstjänster. Under 2014 lämnades en regeringsproposition (RP 343/2014 rd) till riksdagen som skulle ha förbättrat vissa s.k. papperslösa (bl.a. gravidas och minderårigas) rätt till hälsovårdstjänster, men propositionen förföll. Kommunerna har olika praxis om vilka social- och hälsovårdstjänster som ges åt personer vars mottagningstjänster upphört.

DÅLIGA FÖRHÅLLANDEN OCH BRISTER I BEHANDLINGEN AV FÅNGAR OCH HÄKTADE PERSONER

För många fångar är problemet brist på aktivitet. Europarådets kommitté till förhindrade av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (CPT) har gett en rekommendation om att fångar ska kunna vistas utanför sin cell minst åtta timmar aktiv tid per dygn. På slutna avdelningar är den tid som fångar kan vistas utanför sin cell i många fall under åtta timmar. Vid vissa anstalter har man börjat fästa mer uppmärksamhet vid att öka tiden utanför cellerna och delvis även vid aktiviteter under denna tid och situationen har förbättrats vid dessa anstalter.

Vid fångars placering på boendeavdelningar följs inte alltid lagens utgångspunkt när det gäller att häktade och fångar som avtjänar ett straff ska placeras skilt. Enligt lagen ska även minderåriga placeras åtskilda från vuxna i fängelset, vilket i huvudsak inte förverkligas.

I Brottsåtgärdsmyndighetens resultatmål för 2022–2025 har man dock kommit överens om att inrätta nya avdelningar för minderåriga och unga fångar.

CPT har kritiserat Finland i över 20 år för att de häktade förvaras i polisfängelser i alltför hög utsträckning. Häktningenslagen ändrades med en lag som trädde i kraft den 1 januari 2019 (103/2018), så att häktade inte får inte hållas i polisens förvaringslokal längre än sju dygn, om det inte finns exceptionellt vägande skäl. Enligt uppgifter från JO:s inspektioner har förvaringstiderna för häktade i polisfängelser förkortats.

En positiv utveckling har också varit att regeringens proposition med förslag till lag om behandlingen av personer i förvar hos polisen och till vissa lagar som har samband med den ska överlämnas till riksdagen 2022.

BRISTER I TILLGÅNGEN TILL HÄLSO- OCH SJUKVÅRDSTJÄNSTER SAMT I LAGSTIFTNINGEN FÖR HÄLSO- OCH SJUKVÅRDSTJÄNSTER

Det förekommer brister i de lagstadgade hälso- och sjukvårdstjänsterna. Till exempel finns det problem i utdelningen av vårdartiklar och i utlämnandet av hjälpmedel för medicinsk rehabilitering. Artiklar och hjälpmedel delas av ekonomiska skäl inte alltid ut i tillräcklig omfattning.

Allvarliga brister i de grundläggande fri- och rättigheter som gäller hälsovården finns i tillgången till vård och i kontakterna (tillgång till läkarbedömning, vårdköer och vårdskuld). En ny brist som framkommit är resurssituationen för utredningar av könsidentitet inom såväl HUCS som TAYS.

Den rättsliga grund som krävs för begränsningsåtgärder saknas fortfarande inom den somatiska hälso- och sjukvården. Vid verksamhetsenheter inom sjukvården som tillhandahåller jour finns det s.k. säkerhetsrum, där man stänger in patienter som uppför sig aggressivt eller som är berusade. Det finns ingen lagstiftning om säkerhetsrummen och befogenheter eller om användningen av dessa. Bestämmelser borde utfärdas om villkoren och längden för frihetsberövande samt om vem som ska fatta dessa beslut och om 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 en patients rörelsefrihet utanför sjukhusområdet eller för att hämta en patient till sjukhuset när denne rör sig utanför sjukhusområdet. I lagen finns heller inga bestämmelser om att transportera en psykiatrisk patient annat än vid transport till verksamhetsenheter inom hälso- och sjukvården och inget om exempelvis transport till domstolssammanträde, och lagen innehåller inga bestämmelser om bemötandet och förhållandena under transporten och inte heller om följeslagarnas befogenheter. I praktiken orsakar bristerna i lagstiftningen ständigt problem och farsituationer.

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

BRISTER I DEN GRUNDLÄGGANDE UTBILDNINGENS STUDIEMILJÖ OCH I BESLUTFATTANDET

Elevernas rätt till en trygg studiemiljö tillgodoses inte alltid. Skolornas metoder för att upptäcka och ingripa i mobbning är inte alltid tillräckliga, och vid läroanstalterna förekommer problem med inomhusluften.

I utbildningsanordnarnas och i läroanstalternas juridiska kompetens, administrativa förfaranden och beslutsfattande förekommer brister som orsakar rättsskyddsproblem. T.ex. fattar man inte alltid förvaltningsbeslut som kan överklagas, de grundar sig inte på lagen eller uppfyller inte kraven i förvaltningslagen.

LÅNGA BEHANDLINGSTIDER I RÄTTSPROCESSER OCH BRISTER AVSEENDE DOMSTOLARS STRUKTURELLT OBEROENDE STÄLLNING

Väntetiderna för rättegångar är fortfarande ett problem i Finland och coronaepidemin har förvärrat situationen. Trots vissa lagreformer som har gjort situationen bättre händer det fortfarande att rättegångar tar orimligt lång tid. Detta kan orsaka allvarliga problem särskilt i mål som kräver brådskande behandling.

I brottmål påverkas helhetstiden för behandlingen av ett ärende av förundersökningen, som i många omfattande brottshelheter – till exempel ekonomiska brott – ofta räcker länge. Antalet mål som till sin helhet är exceptionellt omfattande har ökat. Man har kunnat konstatera att den nuvarande rättsprocessen och besvärssystemet inte är skapat för denna typ av mål. De bristande resurserna i hela rättsprocesskedjan, hos polisen, hos åklagarna och hos domstolarna, leder till att behandlingen av brottmål fördröjs. Inom justitieministeriets projekt för att effektivisera rättsprocessen (OM046:00/2020) har man utvärderat metoder för att effektivisera rättsprocessen och påskynda behandlingen av brottmål samt utvärderat behoven av att ändra förundersökningslagen. Projektet avslutades den 31 december 2021.

Storleken på rättegångskostnaderna och på rättegångsavgifterna kan utgöra ett hinder för att rättskyddet tillgodoses.

Med tanke på domstolarnas strukturella oberoende har situationen förbättrats i och med att Domstolsverket inrättades. Trots detta strävar den verkställande makten fortfarande efter att styra det oberoende domstolsväsendets verksamhet genom att inkludera domstolarna till exempel i statens allmänna lokalstrategi trots att Domstolsverkets och BJO:s utlåtanden som betonar domstolarnas oberoende.

Det stora antalet domare på viss tid och att kommunfullmäktige i praktiken utser nämndemän till tingsrätten enligt politiska kvoter, äventyrar dock fortfarande domstolarnas oberoende.

PROBLEM VID FÖRVERKLIGANDET AV GOD FÖRVALTNING OCH OFFENTLIGHET

JO är ofta tvungen att fästa uppmärksamhet vid god förvaltning och vid offentlighetsprincipen inom olika förvaltningsområden. Vid behandlingen av klagomålsärenden ingriper man ofta också på eget initiativ i dessa problem.

Under berättelseåret uppmärksammades bland annat de orimligt långa (16–18 mån.) handläggningstiderna för rättelseyrkanden gällande inkomstbeskattningen av personkunder vid Skatteförvaltningen. Leveranstiderna för släktutredningar och handläggningstiderna för ärenden som gäller intressebevakning i förmyndarverksamheten vid Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata var också ofta orimligt långa. Handläggningen av ärenden drar ut på tiden också hos många andra myndigheter.

I laglighetsövervakningen förekommer det också ständigt att begäran om uppgifter enligt lagen om offentlighet i myndigheters verksamhet behandlas lagstridigt hos olika myndigheter.

Det har också framkommit brister i tillhandahållandet av digitala tjänster särskilt för personer i sårbar ställning. Det har inte varit möjligt att använda fullmaktstjänsten i portalen Suomi.fi till exempel för en person som utträtt ärenden för en äldre person eller en person med funktionsnedsättning, om fullmakten inte har kunnat ges med stark autentisering. Även utlänningarnas rättigheter har kunnat tillgodoses bristfälligt om de inte har haft tillgång till koder för stark autentisering.

I JO:s laglighetsövervakning har man fäst uppmärksamhet vid behandlingen av problem med hanteringen av ekonomin hos klienter i sårbar ställning inom kommunerna, samkommunerna, ekonomi- och skuldrådgivningen samt inom utsökningen. Det har förekommit problem i beslutsfattandet kring fakturering och indrivning och i informationen om klienternas rättigheter.

Till exempel inom hälso- och sjukvården känner man inte tillräckligt väl till möjligheten till lättnader eller slopande av avgiften i stället för att ty sig till utkomststöd. Borgenärssamfunden har inte alltid i tillräcklig utsträckning övervakat privata indrivningsbolags förfarande vid indrivning av avgifter. Detta har kunnat leda till ytterligare skuldsättning särskilt för dem som använder många hälso- och sjukvårdstjänster.

Kommunerna har problem med att institutionerna behandlar ärenden i hemlighet. Kommunen ska i det allmänna datanätet publicera de ärenden som kommer till behandling i organen, med undantag av sekretessbelagda ärenden. De uppgifter som behövs med tanke på den allmänna tillgången till information ska läggas ut.

DET FÖREKOMMER BRISTER I FÖREBYGGANDET OCH GOTTGÖRANDET AV KRÄNKNINGAR AV DE GRUNDLÄGGANDE FRI- OCH RÄTTIGHETERNA OCH AV DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA

Det finns ibland brister i medvetenheten om de grundläggande fri- och rättigheterna och om de mänskliga rättigheterna och man fäster inte alltid i myndighetsverksamheten tillräcklig uppmärksamhet vid att de tillgodoses och främjas. Det ordnas inte tillräckligt med utbildning och fostran om de grundläggande fri- och rättigheterna och om de mänskliga rättigheterna, även om det har skett en positiv utveckling.

JO har redan länge fäst uppmärksamhet vid att författningsgrunden för gottgörande av kränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna och av de mänskliga rättigheterna är bristfälligt. Under berättelseåret har justitieministeriet tillsatt en arbetsgrupp med uppgift att utreda hur det offentliga samfundets och den som utövar offentlig makt borde förnya sitt skadeståndsansvar och bereda nödvändiga författningsändringar av det. Arbetsgruppen ska särskilt utreda om det i lagen ska tas in uttryckliga bestämmelser om ersättning för kränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna eller de mänskliga rättigheterna som orsakats av ett offentligt samfunds verksamhet. Dessutom utreder arbetsgruppen om en skada som orsakats av felaktig eller försummad rådgivning från ett offentligt samfund borde ersättas i flera fall än i nuläget. Delegationens mandatperiod är 17.8.2021–31.5.2022.

3.6.2 EXEMPEL PÅ POSITIV UTVECKLING

Detta avsnitt i JO:s berättelser från 2009–2014 tar upp exempelfall från olika förvaltningsområden där det tack vare ett ställningstagande från JO eller tack vare en framställan i ett sådant ställningstagande eller av annan orsak har skett en positiv utveckling i fråga om de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna. 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 5 "Laglighetsövervakningen enligt sakområden".

JO:s framställningar för korrigerande av fel, gottgörande av kränkningar samt för förlikningar finns i avsnitt 3.7. Även dessa framställningar och åtgärder har oftast utmynnat i ett positivt slutresultat.

3.7

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

Enligt lagen om riksdagens justitieombudsman kan justitieombudsmannen rikta en framställning till en myndighet om att ett fel ska rättas eller ett missförhållande avhjälpas. Att gottgöra ett fel eller en kränkning av klagandes rättigheter på basis av justitieombudsmannens framställning är en form av förlikning i ett ärende.

Justitieombudsmannen har gjort ett stort antal framställningar om gottgörelse under åren. Framställningarna har oftast lett till ett positivt slutresultat. Grundlagsutskottet har ansett (GrUB 12/2010, 2/2016 och 2/2019 rd) det vara motiverat att justitieombudsmannen i klara fall kan göra en framställning om förlikning eller gottgörelse för att medborgarna ska kunna komma i åtnjutande av sina rättigheter, för att förlikning ska nås och för att onödiga rättsliga tvister ska kunna undvikas. I sina två senare betänkanden ansåg utskottet det vara en god utveckling att tyngdpunkten i ombudsmannens verksamhet allt tydligare har förskjutits från övervakning av myndigheternas verksamhet till främjande av människors rättigheter. Grunderna för justitieombudsmannens framställningar om gottgörelse har beskrivits närmare i årsberättelserna för 2011 och 2012 (s. 88 och s. 71).

Justitieombudsmannen genomförde 16 framställningar om gottgörelse under verksamhetsåret. Även då kansliet kontaktade en myndighet under den tid som klagomålen var under behandling ledde detta i ett flertal fall till att felet rättades till eller till att det bristfälliga förfarandet korrigerades, och att man således nådde en uppgörelse i godo. Till exempel tog polisen under berättelseåret i och med ett klagomål upp ärendet till ny prövning i 15 fall och inledde en förundersökning i åtminstone sex fall – i en del fall pågår prövningen fortfarande. Klagandena och myndigheterna gavs i många andra avgöranden anvisningar genom hänvisningar till tillämplig lagstiftning, rättspraxis och till praxis för laglighetskontroll samt till tillgängliga metoder för sökande av ändring.

3.7.1 OM STATSKONTORETS AVGÖRANDEVERKSAMHET

Merparten av handläggningen av de skadeståndsanspråk som riktas till staten har koncentrerats till Statskontoret genom lagen om statens skadeståndsverksamhet. Lagen tillämpas på handläggning av skadeståndsanspråk mot staten, om anspråket grundar sig på ett fel eller en försummelse som en statlig myndighet har begått. I enlighet med vad som överenskommits med Statskontoret skickar Statskontoret årligen alla ersättningsavgöranden som Statskontoret meddelat med stöd av lagen om statens skadeståndsverksamhet till justitieombudsmannen för kännedom.

Enligt Statskontorets gav Statskontoret under berättelseåret 1 319 beslut om yrkanden som grundar sig på statens allmänna skadeståndsskyldighet. Antalet beslut ökade betydligt, eftersom Statskontoret föregående år 2020 gav 837 beslut. Även beloppet av de ersättningar som betalades ut var stora 2021, sammanlagt 5 604 200 euro, medan de 2020 uppgick till sammanlagt 753 220 euro. En betydande del av de utbetalda ersättningarna grundade sig på Transport- och kommunikationsverkets rådgivning om skrotningspremier för personbilar. Inom kommunikationsministeriets förvaltningsområde betalades sammanlagt 4 230 000 euro i ersättningar och det framställdes 329 ersättningsyrkanden. Näst mest ersättningar betalades inom försvarsministeriets (480 000 euro), inrikesministeriets (440 000 euro) och justitieministeriets (315 000 euro) förvaltningsområden.

TRANSPORT- OCH KOMMUNIKATIONSVERKET hade under tiden 1.12.2020-4.1.2021 och 18.1-25.1.2021 gett ut information om att flera skrotningspremier kan utnyttjas för att skaffa en bil. I ett avgörande som gällde en av de största ersättningarna hade kunden skrotat 33 bilar och ansökt om skrotningspremie för dem hos Transport- och kommunikationsverket, som betalade premien för endast en bil. Statskontoret hänvisade i sitt beslut gällande ersättningsyrkandet bland annat till 3 kap. 2 § i skadeståndslagen, enligt vilken ett offentligt samfund är skyldigt att ersätta skada, som förorsakats genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning. Det avsedda ansvaret föreligger dock för samfundet endast om de krav blivit åsidosatta som med hänsyn till verksamhetens art och ändamål skäligen kan ställas på fullgörandet av åtgärden eller uppgiften. Enligt 5 kap.1 § i skadeståndslagen omfattar skadeståndet gottgörelse för person- och sakskada samt, under de förutsättningar som anges i 4 a och 6 §, för lidande. Enligt Statskontorets beslut hade verkets rådgivning och information enligt vilken man kan använda flera skrotningspremier för att skaffa en bil varit felaktig fram till den 25 januari 2021. Dessutom stod det klart att den som framställde yrkandet hade skrotat flera bilar och krävt skrotningspremier för dem. Enligt beslutet hade personen lagt fram en grund för skadeståndet och en trovärdig utredning om det ekonomiska belopp som yrkandet avser. Statskontoret betalade kunden en ersättning på 64 000 euro enligt kundens yrkande. I Statskontorets övriga avgöranden varierade ersättningsbeloppet från några tusen euro till flera tiotusentals euro.

Inom FÖRSVARSMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE betalade Statskontoret skadestånd för bland annat saksador som fordon åsamkats under flygkrigsövningar på grund av luftströmmar från flygplan eller helikopters rotorer. Svallvågor efter Marinens robotbåt hade i sin tur orsakat skador på en båt vid kajen. Ersättningar betalades också för ekonomisk skada orsakad av Försvarsmakten som berodde på att repetitionsövningarna ställdes in i slutet av 2020 och under 2021. Övningarna hade ställts in på grund av den rådande Covid-19-pandemin. I ersättningsyrkandena krävdes en ersättning som motsvarade reservistlönen och dagtraktamentet. Sökandena hade ansökt om och beviljats oavlönad ledighet av sin arbetsgivare för repetitionsövningarna. Statskontoret betalade ersättningarna enligt yrkandena.

Inom INRIKESMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE betalade Statskontoret gottgörelse för kränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i två ärenden på framställning av justitieombudsmannen. Gottgörelse betalades också på basis av en fällande dom som Europadomstolen meddelade Finland den 17 september 2020 (Kotilainen m.fl. v.Finland). Den handlade om förfaranden och försummelser i anslutning till ett skjutvapentillstånd för den unga man som gjort sig skyldig till skolskjutningen i Kauhajoki 2008 vid den lokala polisen före gärningen. Med stöd av domen betalade Statskontoret gottgörelse för kränkning av artikel 2 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna till 22 klagande och hushåll för immateriell skada, det vill säga lidande. Dessutom ersattes de klagandes rättegångskostnader.

Under berättelseåret anhängiggjordes 543 skadeståndsyrcanden som gällde JUSTITIEMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE vid Statskontoret. Det stora antalet anhängiggjorda ärenden berodde särskilt på skadeståndsanspråk som gällde intressebevakningsbyråerna inom statens rättshjälps- och intressebevakningsdistrikt. Utifrån dem gavs ersättningsavgöranden där de betalda beloppen varierade från några euro i dröjsmålsavgifter för fakturor och skatter till flera tusen euro. I de senare nämnda fallen utgjordes grunden för ersättningen av vård- och bostadsbidrag eller ålderspensioner som man inte ansökt om eller till exempel telefonabonnemang som inte hade avslutats. Även inom brottspåföljdsområdet framställdes skadeståndsanspråk. Skadeståndsanspråken handlade till stor del om föremål och kläder som försvunnit eller gått sönder i fängelset.

I ett av Statskontorets avgöranden var det fråga om en ersättning som krävts med anledning av FÄNGELSETS förfarande. Grunden för ersättningsyrkandet var BJO:s avgöranden 23.3.2018 och 30.10.2018. Det första avgörandet ansåg BJO att fängelsets väktares förfarande var lagstridigt när de med hjälp av en spegel på golvet hade inspekterat en fånges ljumskområde. I det senare avgörandet hade den biträdande justitieombudsmannen ansett det vara felaktigt att fången låstes fast i handbojor under transporten till en lokal för rusmedelstestning. Enligt Statskontorets beslut handlade ärendet om huruvida fängelsets förfarande gav klienten rätt till skadestånd för lidande eller annan skada. Enligt Statskontoret fanns det ingen anledning att bedöma användningen av spegel för att kontrollera ljumskarna på annat sätt än vad BJO hade gjort. Eftersom det inte fanns tillräckliga förutsättningar för kroppsbesiktning i ärendet hade man brutit mot de krav som skäligen kunde ställas på åtgärden eller uppgiften. Således fanns det en grund för skadestånd i ärendet. Enligt beslutet hade det däremot funnits grunder för drogkontroll och fastspännandet hade varat endast fem minuter. Till denna del var det inte fråga om en sådan kränkning som kunde anses utgöra grund för ersättning för immateriell skada på grund av kränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna eller de mänskliga rättigheterna. Statskontoret ansåg att 500 euro var en rättvis ersättning för den immateriella skada sökanden orsakats. Dessutom ersattes sökanden dröjsmålsränta och ansökningskostnader.

3.7.2 FRAMSTÄLLNINGAR OM GOTTGÖRELSE

Nedan beskrivs framställningar om gottgörelse som JO har utarbetat under verksamhetsåret. Alla framställningar har inte ännu besvarats av myndigheterna.

RÄTT TILL PERSONLIG INTEGRITET OCH FRIHET

Bemötande av en patient och medicinering mot patientens vilja

Den klagande hade förts till jousen med ambulans med polisens handräckning. Den klagande skulle flyttas till Vanda och var tvungen att vänta på transporten i samjourens lokaler i Åbo. På jousen hade den jourhavande läkaren på basis av ett konsultationssamtal gett tillstånd att använda ett säkerhetsrum eftersom klaganden var upprörd och oförutsägbar och allvarligt kunde äventyra sin egen säkerhet. Den klagande berättar att hen har ropat på en skötare och bett om toalettpapper medan hen befann sig i säkerhetsrummet, men enligt den klagande fick hen inget svar. Man har i ärendet inte fått någon utredning om på vilket sätt kontakten med vårdpersonalen hade ordnats och varför man inte svarande på den klagandes begäran. BJO kunde inte på basis av den erhållna utredningen försäkra sig om att den klagandes rätt till god vård och ett bemötande som respekterar människovärdet i säkerhetsrummet hade tillgodosetts på det sätt som förutsätts i lagen om patientens ställning och rättigheter (patientlagen).

Enligt blanketten för uppföljning av isolering vandrade patienten runt i rummet under isoleringen, satt på madrassen och gick fram och tillbaka. Patienten fick läkemedlet Serenase. Enligt anteckningarna i ÅUCS Akut säkerhetsanmälan tryggade ordningsvakterna medicineringen av den aggressiva patienten som motsatte sig vård. Enligt anteckningarna var patienten på grund av sin förvirring helt samarbetsoförmögen och motsatte sig vård fysiskt bland annat med hjälp av madrassen. Ordningsvakterna hade varit tvungna att tvinga ner patienten på madrassen och hålla fast patienten för att möjliggöra medicinering. Enligt BJO framgick det inte av journalhandlingarna eller den erhållna utredningen på vilket sätt läkaren hade undersökt patienten innan läkemedlet gavs. Utifrån anteckningarna i journalhandlingarna eller annan utredning kunde man inte verifiera grunderna för medicineringen eller föreliggande av sådant nödvärn som skulle berättiga till medicinering mot patientens vilja.

BJO ansåg att Egentliga Finlands sjukvårdsdistrikt hade förfarit lagstridigt när man gav den klagande medicin mot hens vilja.

Klagandens rätt till ett bemötande som respekterar människovärdet medan personen i fråga var isolerad i ett säkerhetsrum tillgodosågs inte. Den klagande befann sig i säkerhetsrummet i över tre timmar, hade inte möjlighet att kontakta vårdpersonalen och fick inte heller toalettpapper. Den klagande hade getts medicin mot sin vilja. Medicineringen som skedde mot personens vilja och för vilken det inte fanns några motiverade grunder kränkte den klagandes rätt till personlig integritet. BJO föreslog att Egentliga Finlands sjukvårdsdistrikt överväger på vilket sätt det kan gottgöra den klagande för kränkningarna av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna (8349/2020*).

- Enligt ett meddelande av sjukvårdsdistriktet har sjukvårdsdistriktet påmint personalen om vikten av att göra noggranna anteckningar i journalhandlingarna, särskilt i fråga om åtgärder där patientens grundläggande fri- och rättigheter begränsas. Sjukvårdsdistriktet har meddelat att det preciserar anvisningarna om användningen av begränsande åtgärder och om att åtgärderna i fråga ska dokumenteras noggrannare. Särskild uppmärksamhet kommer att fästas vid medicinering mot patientens vilja och dokumentationen av isoleringssituationer. Sjukvårdsdistriktet beklagade den orättvisa behandlingen av klaganden. Dessutom ansåg sjukvårdsdistriktet det vara skäligt att den klagande gottgörs genom en ekonomisk ersättning på 200 euro för kränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Begränsning av självbestämmanderätten under en sjukvårdsperiod

Patienten hade bland annat Alzheimers sjukdom och en blodkärlsrelaterad minnessjukdom och använde rollator som hjälpmedel för att röra sig. Hen bodde på ett serviceboende med heldygnsvård och återvände dit efter en vårdperiod på sjukhus. Under sjukvårdsperioden begränsades patientens självbestämmanderätt. Patientens förvirring under vårdperioden orsakades sannolikt av delirium, ett akut förvirringstillstånd, och bakomliggande faktorer som kan ha orsakat detta var minnessjukdomen, sjukhusmiljön och en infektion. Enligt den utredning som erhållits var den fysiska begränsningen den sista metod som tillgreps och den fortsatte eftersom patienten upprepade gånger föll på avdelningen. I utredningen konstaterades att man vid begränsningen följde sjukhusets anvisning om fysisk begränsning av patienten.

I justitieombudsmannens laglighetsövervakningspraxis har man ansett att eftersom det inte finns någon lagstiftning om begränsning av patientens grundläggande fri- och rättigheter, kan det vara möjligt att berättiga användningen av dem som nödtillstånd eller nödvård, om vilka det föreskrivs i strafflagen. Begränsningarna måste vara nödvändiga för att ett godtagbart mål ska kunna uppnås och de måste även i övrigt uppfylla proportionalitetskravet. Detta innebär att en begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna kan vara tillåten endast om ett godtagbart mål inte kan uppnås med mindre medel som ingriper i de grundläggande fri- och rättigheterna. Grunderna för begränsningen och möjligheten att agera på annat sätt ska bedömas separat varje gång en begränsning tillämpas. Med tanke på övervakningen av användningen av begränsningsåtgärder och parternas rättsskydd är det viktigt att åtgärderna antecknas omsorgsfullt.

Enligt BJO hade patientens rörelsefrihet och självbestämmanderätt begränsats flera gånger. I vissa situationer hade begränsningsåtgärder använts i större utsträckning än vad begränsningsbeslutet hade gett möjlighet till. Även om ett nödtillstånd kan berättiga till användning av begränsningsåtgärder i brådskande situationer, hade det i ärendet framkommit situationer där patienten begränsats som inte kunde berättigas med nödtillstånd. Dessutom kan stress hos personalen eller brist på personal inte vara orsaken till en begränsningsåtgärd, till exempel användning av grenbälte. Begränsningen ska antecknas i journalhandlingarna i en vy där den kan läsas som en del av patientjournalen och därifrån den också överförs till patientdataarkivet. Motiveringar och samtal med patienten och de anhöriga ska antecknas.

Stadens anvisningar följdes inte till alla delar i beslutsfattandet. Den tid begränsningarna pågick var längre än rekommenderat och man hade tillgripit mycket tunga metoder för att begränsa patientens rörlighet. I journalhandlingarna fanns i regel ingen anteckning om tidpunkterna då begränsningsåtgärden hade inletts och avslutats och heller ingen motivering till behovet av begränsningsåtgärden. Magnetbälte hade använts flera nätter även om patienten enligt anteckningarna hade sovit lugnt.

Enligt BJO hade staden förfarit lagstridigt när den hade begränsat patientens självbestämmanderätt och rörelsefrihet som tryggas som en grundläggande fri- och rättighet. Därför föreslog BJO att stadens social- och hälsovårdstjänster överväger hur de kan gottgöra patienten för kränkningen av rättigheterna till följd av ett felaktigt och lagstridigt förfarande (4180/2020*).

- Chefen för enheten inom social- och hälsovårdssektorn beslutade genom sitt tjänstemannabeslut att ersätta den klagande med 700 euro som gottgörelse för det lidande som den klagande hade orsakats till följd av begränsningen av rörelsefriheten under vårdperioden på sjukhuset. Dessutom framfördes en ursäkt för det lidande den klagande orsakats.

Undersökningsperiod på sjukhus mot patientens vilja

Den 89 år gamla klaganden är en synskadad person som bor självständigt och som får personlig assistans enligt handikappservice lagen. Assistenten besöker klaganden en gång i veckan. Dessutom har klaganden ett trygghetsarmband. De anhöriga hjälper med butiksärenden. Den klagande ansåg sig ha fått sjukhusvård mot sin vilja under tiden 31.7–14.8.2020. Enligt klagomålet informerades hen inte om orsaken till vården eller medicineringen och det fattades inga beslut om behandlingen. Klaganden kritiserade också bland annat förhållandena på sjukhuset. När klaganden kommit hem fick hen en faktura på över 600 euro för sjukhusperioden. Klaganden upplevde att hen varken var sjuk eller i behov av sjukhusvård.

Enligt utredningen hade klaganden den 27 juli 2020 uttryckt sitt samtycke till en utrednings- och undersökningsperiod på stadssjukhusets undersökningsavdelning, men hen var inte villig att gå till läkarmottagningen. Därför hade läkaren skrivit en remiss till undersökningsperioden. Enligt utredningen hade den klagande varit ovillig att åka till sjukhuset när vårdperioden inleddes den 31 juli 2020, men man hade fått personen i fråga att gå med på vårdperioden. Den klagande hade misstänkts lida av en minnessjukdom och hen hade velat ha ett läkarutlåtande för ansökan om serviceboende.

Ärendet som behandlades var utmanande och patienten vårdades inte uttryckligen mot sin vilja, utan man hade strävat efter att vårda patienten i samförstånd med personen i fråga, men det hade krävts övertalning. Den klagande fick inget beslut om vård oberoende av patientens vilja eftersom hen inte vårdades oberoende av sin vilja enligt mentalvårdslagen och sådan vård inte kan ordnas på stadssjukhuset. I slutet av undersökningsperioden hade den klagande varit på sjukhus mot sin vilja. Enligt anteckningarna hade klaganden upplevt att sjukhusvistelsen grundade sig på tvång och att hen inte hade någon faktisk möjlighet att avlägsna sig från sjukhuset utan hjälp.

BJO ansåg det vara positivt att den klagandes ställningstaganden hade antecknats, men att de utifrån anteckningarna hade åsidosatts upprepade gånger. En person har trots en eventuell försämrad kognition rätt att fatta även sådana beslut som enligt den yrkesutbildade personalen inom hälso- och sjukvården inte motsvarar det för personen i fråga mest fördelaktiga beslutet i ärendet. Enligt avdelningsläkarens uppfattning skulle en utskrivning av den klagande utan den hjälp hen behövde ha uppfyllt kriterierna för vanvård. Under undersökningsperioden på sjukhuset hade man utrett den klagandes servicebehov i enlighet med äldreomsorgslagen och därigenom strävat efter att säkerställa att den klagande skulle få tillräcklig service efter att ha skrivits ut från sjukhuset. Mot denna bakgrund kunde man tänka sig att sjukhusvistelsen i slutet av undersökningsperioden hade fortsatt oberoende av personens vilja för att man skulle kunna trygga att patienten fick tillräcklig socialservice för utskrivning.

Enligt de anteckningar i handlingarna som gjordes efter utskrivningen hade den klagande vägrat släppa in hemvårdspersonalen i sin bostad och fortsatt använda tidigare hjälp och stöd. Undersökningsperioden på sjukhuset eller dess längd påverkade således inte vilka tjänster klaganden hade varit villig att ta emot genast efter utskrivningen.

Enligt BJO fungerade inte samarbetet mellan social- och hälsovården i ärendet. Det var inte förenligt med den klagandes bästa att personen i fråga fått sjukhusvård mot sin egen vilja för att man skulle kunna ordna tjänster enligt klagandens önskemål. Socialväsendet hade känt till behovet av dessa redan före undersökningsperioden på sjukhuset. Enligt BJO hade stadens välfärdstjänster förfarit felaktigt när den klagande hade hållits på stadssjukhusets undersökningsavdelning mot den klagandes vilja i slutet av perioden utan laglig grund som berättigade till detta. Det felaktiga förfarandet var mindre klandervärt eftersom arbetstagarna hade strävat efter att handla enligt den klagandes intresse. Syftet med undersökningarna på sjukhuset hade varit att producera information både för den klagandes hälso- och sjukvård och för tillhandahållandet av socialservice. BJO föreslog att stadens välfärdstjänster överväger hur de kan gottgöra den klagande för den kränkning av rättigheterna som det felaktiga förfarandet orsakat (7866/2020*).

Identifiering av en sökande i Migrationsverkets kundtjänst

Vid Migrationsverkets kundserviceställe hade en tjänsteinnehavare råkat ut för ett fel i identifieringssituationen. Detta berodde bland annat på att den sökande som besökte servicestället hade samma namn och medborgarskap som en annan person som hittades i UMA-systemet. På grund av Migrationsverkets fel fördes sökanden till en polisstation där hen hölls i cirka två och en halv timme.

En ändamålsenlig behandling av ärenden omfattar en allmän omsorgsplikt, det vill säga att arbetsuppgifterna sköts omsorgsfullt och felfritt. Eftersom felet som inträffade hade lett till en kränkning av kundens i grundlagen tryggade personliga frihet, var felet enligt JO allvarligt, även om det berodde på oavsiktlig oaktsamhet. Migrationsverket ska sörja för personalutbildningen och arbetsmetoderna inom sin kundservice så att allvarliga fel av det här slaget inte inträffar. I detta fall sköttes ärendet inte på behörigt sätt och sökanden fördes på grund av ett fel som Migrationsverket gjorde felaktigt till polisstationen i tron att personen i fråga var en person som gjort sig skyldig till brott. JO ansåg det vara klart att händelserna hade orsakat de berörda parterna ångest och en känsla av orättvisa. JO föreslog att sökanden gottgörs för kränkningen av den personliga friheten och integriteten på grund av felet som Migrationsverket gjorde (5732/2020*).

- Statskontoret gottgjorde sökanden för det lidande som orsakats av kränkningen av integriteten och friheten med ett belopp på 200 euro och för resekostnader med ett belopp på 200 euro, det vill säga sammanlagt 400 euro. Statskontoret förkastade en separat ersättning på 2 000 euro för kränkning av den personliga friheten och integriteten till den del ersättningen översteg 200 euro.

SKYDD FÖR PRIVATLIVET

Fakturor till kunder med spärrmarkering

Enligt klaganden hade hen efter 2016, då hen hade beviljats spärrmarkering av sin adress, inte fått några fakturor från grundskyddet till sin nya hemadress som omfattas av spärrmarkering, förutom i vissa fall med sådan fördröjning att fakturornas förfallodagar redan hade löpt ut. På grund av egenskaper i Pieksämäki stads patientdatasystem och faktureringsssystem kunde man inte längre kontrollera till vilken adress fakturorna hade postats före 2020 och om den klagande alltså hade fått kännedom om fakturorna i tid.

Sedermera, i juni 2020, uppdaterades faktureringsystemet så att fakturereare inom grundtryggheten alltid kontrollerar adressen till personer med spärrmarkering innan fakturan skickas. I praktiken begär fakturerarna adressuppgifterna av dataskyddsombudet, som genom en förfrågan i befolkningsdatasystemet säkerställer att adressuppgifterna är aktuella.

Den klagande hade tillfrågats om möjligheten att återkalla spärrmarkeringen eftersom den klagandes faktureringsuppgifter inte syntes inom hemvården. Uppgifterna om klienten med spärrmarkering hade inte överförts från patientdatasystemet till hemvårdens verksamhetsstyrningssystem eftersom det inte syntes någon adressuppgift för klienten med spärrmarkering i patientdatasystemets basuppgifter.

BJO konstaterade att spärrmarkering endast beviljas på grund av ett hot mot hälsa och säkerhet och därför är det myndighetens uppgift att behandla adressuppgifter med den noggrannhet som krävs. BJO ansåg det vara klart att det inte är förenligt med kravet på ändamålsenlighet i myndighetsverksamheten att man på grund av att kundsystemen inte fungerar ens frågar om det är möjligt att upphäva spärrmarkeringen av adressen. Staden måste se till att dess datasystem är ändamålsenliga så att kunden får information om sina fakturor i rätt tid.

Pieksämäki stad ansvarade för att kunderna får sina fakturor till rätt adress i rätt tid. Utifrån den erhållna utredningen var det dock uppenbart att den klagande inte på ändamålsenligt sätt hade fått information om alla fakturor till sin spärrmarkerade adress. BJO föreslog att klaganden gottgörs för den olägenhet som orsakats av felet och kostnaderna för utredningen av ärendet (4582/2020).

- Enligt Pieksämäki stads utredning hade, i motsats till vad som angetts i det tidigare svaret, antalet fakturor som kommit till fel adress utretts. Felet gällde 32 fakturor, av vilka 25 hade gått till utsökning för indrivning. Man hade försökt utreda kostnaderna på grund av felet tillsammans med klaganden och fastställa en skälig ersättning för dem. Dessutom hade den klagande fått 300 euro för de olägenheter och besvär som ärendet orsakat.

RÄTT TILL SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSTJÄNSTER

Hälsostationens förfarande vid tidsbokning

Helsingfors stads hälsostation hade på den klagandes begäran om att få boka en tid svarat att en läkare vid hälsostationen gör en bedömning av huruvida födelsemärket behöver avlägsnas och att det för tillfället inte fanns några lediga tider för att visa födelsemärket. Klaganden hade rekommenderats att ta kontakt på nytt. I denna situation finns det i hälsocentralens system för elektronisk ärendehantering ingen möjlighet att ställa patienten i kö.

Enligt patientlagen ska patienten meddelas en tidpunkt när han eller hon får vård. Om tidpunkten ändras, ska patienten omedelbart meddelas en ny tidpunkt och orsaken till ändringen. Bestämmelsen innebär att man inte kan låta patienten vänta på vård under en obestämd tid. När tidpunkten för vården meddelas får man således också reda på om patienten eventuellt måste söka vård hos andra serviceproducenter. Enligt BJO handlade Helsingfors stad lagstridigt eftersom staden inte meddelade patienten någon tidpunkt för vården. Om det inte var möjligt att ange en exakt tidpunkt för vården, borde en uppskattning av tidpunkten för vården ges. Eftersom detta lagstridiga förfarande orsakade kostnader till följd av att den klagande besökte en privatläkare, föreslog BJO att staden överväger hur den kan gottgöra kränkningen av den klagandes rättigheter (6217/2020).

- Enligt Helsingfors stads svar hade klaganden fått ett brev där hen ombads visa upp kvitton eller motsvarande verifikat över besök hos privatläkare. Klaganden svarade inte på brevet. På grund av kränkningen av rättigheterna hade det den 20 september 2021 fattats ett beslut om att betala en gottgörelse på 500 euro.

Hälsocentralläkarens förfarande vid synundersökning

Klaganden besökte hälsocentralläkare A:s mottagning. Klaganden berättade att hen var orolig för sin försämrade syn och bad om remiss till den specialiserade sjukvården. Hälsocentralläkare A varken undersökte eller lät undersöka den klagandes syn, utan uppmanade denne att söka sig till en privat ögonläkare. Enligt Valvira's utlåtande hade klaganden en symtombild som uppfyllde kriterierna för remittering till utvärdering av huruvida det behövs en operationsbehandling av starr.

Enligt BJO handlade hälsocentralläkare A lagstridigt när hen lät bli att undersöka eller låta undersöka den klagandes syn, inte skrev en remiss till den specialiserade sjukvården och hänvisade den klagande till en privat ögonläkare på dennes egen bekostnad. A:s förfarande ledde till att klaganden åsamkades extra kostnader för besöket hos en privat ögonläkare. Den klagandes rätt till tillräckliga hälsovårds- och sjukvårdstjänster enligt grundlagen och till hälso- och sjukvård av god kvalitet enligt patientlagen tillgodosågs inte.

BJO föreslog att Södra Karelen's social- och hälsocentralläkare överväger hur det kan gottgöra kränkningen av den klagandes rättigheter (5303/2020*).

- Södra Karelen's sjukvårdsdistrikt ersatte den 21 december 2021 den klagande kostnaden för besöket hos den privata ögonläkaren, 167,50 euro, enligt den inlämnade fakturakopian.

Avbrytande av djup hjärnstimulering (DBS)

Den klagandes symtombild hade varit svår och försämrat klagandens funktions- och arbetsförmåga betydligt under en lång tid trots psykiatrisk vård, psykoterapeutiska och andra behandlings- och rehabiliteringsmetoder eller medicinering. För att kunna bedöma huruvida en DBS-behandling skulle vara lämplig gjorde den biträdande överläkaren vid Tammerfors universitetssjukhus (TAYS) en undersöknings- och vårdplan, där man beaktade den klagandes symtombild i sin helhet. På basis av undersökningar tog man under vårdperioden också ställning till den klagandes läkemedelsbehandling och rehabiliteringsbehov och man samarbetade med den vårdgrupp som ansvarade för den psykiatriska öppenvården vid Tammerfors stads psykiatriska poliklinik.

Efter att den biträdande överläkaren sagt upp sig från sin uppgift framgick det i juni 2018 att det på den neuro- och äldrepsykiatriska polikliniken inte längre fanns en läkare som ansvarar för DBS-behandlingen och att fortsatt psykiatrisk uppföljning därför inte kunde genomföras efter operationen. Den biträdande överläkaren upprättade i strid med förordningen om journalhandlingar med fördröjning först den 13 september 2018 ett slututlåtande om den klagandes vårdperiod på polikliniken under tiden 19.2–25.7.2018. Slututlåtandet skickades varken till klaganden eller den instans som ansvarade för den fortsatta vården. Den biträdande överläkaren antecknade i klagandens journalhandlingar det avslutande besöket för bedömningsperioden som ett poliklinikbesök och inte som en slutbedömning som avslutar vårdperioden på det sätt hen borde ha gjort enligt förordningen om journalhandlingar. Eftersom den biträdande överläkaren inte skickade slututlåtandet till den klagande fick den klagande inte veta att vården hade avslutats. Inte heller den instans som ansvarade för den fortsatta vården av den klagande fick denna information och heller inga tydliga och detaljerade anvisningar om hur den klagandes uppföljning och fortsatta vård ska genomföras. Eftersom klaganden inte fick något slututlåtande hade personen i fråga fortfarande uppfattningen att DBS-behandlingen fortsatte.

Den klagande hade inte fått tillräcklig och ändamålsenlig information enligt patientlagen om den planerade DBS-behandlingens experimentella karaktär, grunderna för behandlingen och eventuella biverkningar samt alternativ. Eftersom det var fråga om en experimentell behandling var den klagandes rätt till information av framträdande betydelse. Den klagande fick inte heller tillräcklig och ändamålsenlig information om de faktiska möjligheterna att genomföra DBS-behandlingen eller om förändringar i dessa i olika skeden av vården.

Klaganden hade också rätt att få veta vilken läkare som för tillfället ansvarade för DBS-behandlingen och vårdbesluten. Till dessa delar var anteckningarna i journalhandlingarna otydliga.

Den klagande hade inte rätt till sådan vård som enligt lag inte kunde ges: en laddningsbar DBS-apparat utan CE-märkning kunde inte användas för behandling av tvångssyndrom utan klinisk prövning av produkten, som måste anmälas till Valvira innan prövningen inleds. Det gick inte att få undantagstillstånd för en laddningsbar apparat på grundval av att motsvarande icke-laddningsbara anordning har CE-märkning.

Enligt BJO var det fråga om ett förfarande som stred mot grundlagen. Klagandens ärende behandlades inte på behörigt sätt eller enligt serviceprincipen. Klaganden informerades inte om att hans DBS-behandling hade avslutats och därför trodde klaganden i nio månader felaktigt att hans DBS-behandling fortsatte vid TAYS. Klagandens rätt till information som patient kränktes. Direktören för verksamhetsområdet och direktören för ansvarsområdet vid Birkalands sjukvårdsdistrikt hade redan i sina svar på klagandens anmärkning beklagat det som hänt klaganden. BJO föreslog att samkommunen för sjukvårdsdistriktet ska bedöma hur den utöver ursäkten i övrigt kan gottgöra klaganden för kränkningen av den grundläggande fri- och rättigheten, det lidande som klaganden åsamkats och de extra kostnader som anlitaandet av privata hälso- och sjukvårdstjänster orsakat (3744/2020).

- Enligt ett meddelande från Tammerfors universitetssjukhus hade man från chefsöverläkarens kontor kontaktat den klagande och beklagat det som skett. Den klagande hade skickat ett ersättningsyrkande till sjukvårdsdistriktet den 26 januari 2022. Sjukvårdsdistriktet kommer att behandla klagandens ersättningsyrkande och avsikten är att gottgöra klaganden enligt den biträdande justitieombudsmannens anvisningar.

Försummelse att distribuera vårdartiklar

Myndigheterna i staden A hade beslutat att den klagande skulle få ersättning i pengar för kostnaderna för blöjor som skaffats för den tid då den klagandes partner enligt lag hade haft rätt att få blöjor gratis, men den klagande nekades blöjor trots den behandlande läkarens bedömning. Man hade börjat fundera på att betala ersättning först efter att man börjat behandla den begäran om utredning som skickats från justitieombudsmannens kansli den 19 augusti 2020. Enligt BJO borde ärendet ha tagits upp till behandling omedelbart efter att A stad hade fått ett beslut av Regionförvaltningsverket i Södra Finland daterat den 6 mars 2018, i vilket det konstateras att A:s stads anvisningar och förfarande var felaktigt.

Enligt BJO skulle rätten till hälso- och sjukvård av god kvalitet enligt behov ha förutsatt att klienten hade fått råd, anvisningar och hjälp senast när A stads social- och hälsovårdssektor genom begäran om utredning från justitieombudsmannens kansli hade fått kännedom om att den klagandes hustru över huvudtaget inte hade fått några blöjor. BJO ansåg det vara särskilt klandervärt att A stads social- och hälsovårdssektor inte kontaktade den klagande trots att man i begäran om utredning som skickades från riksdagens justitieombudsmans kansli försökte vägleda stadens tjänsteinnehavare att agera på behörigt sätt i ärendet. A stads social- och hälsovårdssektor hade förfarit felaktigt och lagstridigt. Den klagande hade upplevt sig bli felbehandlad och hade under en lång tid på egen bekostnad skaffat vårdartiklar som partnern skulle ha haft rätt att få gratis. Utöver dessa extra kostnader försvårades klagandens arbete som närståendevårdare och klaganden tillfogades onödigt obehag. BJO föreslog att social- och hälsovårdsväsendet i A stad överväger hur det kan gottgöra klaganden för det felaktiga och lagstridiga förfarandet (3279/2020*).

- Chefen för enheten inom social- och hälsovårdssektorn beslutade genom sitt tjänstemannabeslut att ersätta klaganden och dennes partner med en gottgörelse på 6 000 euro. Enligt den klagandes beräkning hade anskaffningen av blöjor orsakat den klagande kostnader på sammanlagt 5 216 euro. Med beaktande av det arbete som den klagande hade orsakats för att sköta detta ärende ansåg man i beslutet att en gottgörelse på 6 000 euro var skälig.

RÄTTSSKYDD OCH GOD FÖRVALTNING

Behandling av handräckning som gäller underhållsavtal

Ärendet som gällde handräckning gällande underhållsavtalet för den klagandes barn kom till Esbo stads familjerättsliga tjänster den 20 februari 2020. Den klagande hade ringt barnatillsyningsmannen den 21 april 2020 och denne hade berättat att köerna är minst tre månader, men tillsyningsmannen hade lovat att påskynda ärendet. Enligt klagomålet och utredningen hade den andra föräldern undertecknat avtalet den 30 april 2020. Barnatillsyningsmannen hade den 26 maj 2020 kontrollerat att avtalet hade undertecknats. Eftersom avtalet tydligen hade funnits i mappen för icke-undertecknade avtal hade barnatillsyningsmannen dragit slutsatsen att föräldern ännu inte hade skrivit under det. Denna information hade klaganden fått efter att ha ringt till de familjerättsliga tjänsterna den 27 maj 2020. På den klagandes begäran hade barnets andra förälder besökt de familjerättsliga tjänsterna på nytt den 28 maj 2020 och då hittades avtalet som undertecknats den 30 april 2020.

BJO konstaterade att handräckningsuppdraget som getts till Esbo stads familjerättsliga tjänster fördröjdes utan grund på grund av Covid-19-pandemin eftersom verksamhetsförutsättningarna vid det verksamhetsställe som skötte underskrifterna inte hade tillgodosetts tillräckligt i den förändrade situationen. Handräckningsärendet behandlades inom Esbo stads familjerättsliga tjänster åtminstone under tiden 20.2–28.5.2020. Man vet inte exakt när avtalet, som hittades undertecknat den 28 maj 2020, skickades till klagandens hemkommun. Klagandens barn blev i vilket fall som helst utan underhållsbidrag eller underhållsstöd på grund av att ärendet fördröjdes. År 2020 var det fulla underhållsstödet 167,01 euro i månaden. Därför föreslog BJO att Esbo stads familjerättsliga tjänster betalar gottgörelse till den klagande på grund av underhåll för barnet som uteblivit till följd av en orgrundad fördröjning (3817/2020).

- Enligt Esbo stads meddelande hade grundtrygghetsdirektören den 24 september 2021 beslutat att betala den klagande 334,02 euro för det uteblivna underhållsbidraget för barnet till följd av fördröjd handräckning.

Kötid till barnatillsyningsmäns tjänster

Tidsbokningen till barnatillsyningsmännen vid samkommunen för social- och hälsovårdstjänster i Kymmenedalen (Kymsote) hade varit mycket överbelastad och man kunde ha varit tvungen att vänta upp till sex månader på att få en tid. Enligt BJO behöver föräldrarna oftast barnatillsyningsmäns tjänster vid separation i familjen, varvid frågor om barnets vårdnad, boende och umgängesrätt samt underhåll blir aktuella. Det är ofta nödvändigt att se över avtalen när det sker förändringar i barnets eller föräldrarnas förhållanden eller när en förändring av någon annan orsak är befogad. Även om det i den gällande lagstiftningen inte finns några närmare bestämmelser om ordnandet av barnatillsyningsmäns tjänster är det fråga om tjänster som är så väsentliga med tanke på tillgodoseendet av barnens rättigheter att de även utan särskilda förpliktande bestämmelser ska finnas tillgängliga inom skäligen tid.

Den klagande hade i början av oktober bokat en tid för att göra upp ett nytt tidsbundet underhållsavtal. Det föregående avtalet upphörde att gälla i slutet av 2020 och med tanke på familjens ekonomi var det viktigt att bekräfta det nya avtalet. Fördröjningen av fastställandet av det nya avtalet inverkade direkt på barnfamiljens ekonomiska ställning eftersom det fastställda underhållsavtalet, som var en förutsättning för att FPA ska betala underhållsstöd, upphörde att gälla och det nya avtalet inte kunde fastställas.

Enligt BJO hade Kymsote förfarit lagstridigt när samkommunen hade försummat att ordna barnatillsyningsmäns tjänster på ett sätt som tillgodosåg barns och barnfamiljers rättigheter och behov. Den klagande hade därför åsamkats en uppenbar materiell skada.

BJO föreslog att Kymsote överväger hur samkommunen kan gottgöra klaganden för den förlust och det besvär som kränkningen av klagandens rättigheter orsakat (602/2021*).

- Samkommunen meddelade inom utsatt tid att som gottgörelse hade den beklagat den långa väntetiden i ett brev till klaganden. Om klagandes barns underhåll hade föräldrarna senare ändå kunnat avtala så att inget avbrott i barnets underhåll hade uppstått. Samtidigt redogjorde Kymsote för förnyelser i tidsbokningen till barnatillsyningsmännen och i andra arrangemang samt för tillägg i resurserna. Som resultat hade situationen även i tidsbokningen förbättrat sig avsevärt.

Dispositionsmedel som betalats till ett barn i vård utom hemmet

När ett barn eller en ung person har placerats utom hemmet som en stödåtgärd inom öppenvården eller enligt bestämmelserna om vård utom hemmet eller eftervård, ska kommunen se till att barnets eller den unga personens studier och hobbyer vid behov stöds ekonomiskt. Utöver ekonomiskt stöd ska barnet eller den unga per kalendermånad ges dispositionsmedel för eget bruk och personliga behov beroende på ålder och uppväxtmiljö.

Av den utredning som ställföreträdaren för BJO fått av samkommunen för social- och hälsovårdstjänster i Kymmenedalen, Kymsote, kunde man dra slutsatsen att alla placerade barn får 500 euro per år under namnet klädpeng. Av utredningen framgick också att pengarna kunde användas även för andra ändamål. Uppenbarligen hade den klädpeng som betalas till barnen på det sätt som beskrivs ovan i sista hand varit en del av den avtalsenliga ersättning som placerarkommunen betalat till serviceproducenten. I Kymsotes utredning hade dock konstaterats att den klagande hade fått 649,50 euro i klädpeng under sin placering.

Enligt ställföreträdaren för BJO ska Kymsote gottgöra den klagande för de uteblivna dispositionsmedlen och även utreda hur man borde gå till väga med de uteblivna klädpengar som den klagande eventuellt har rätt till (2742/2020*).

- Enligt Kymsotes utredning var samkommunens åsikt att den klagande hade fått alla dispositionsmedel som hen hade haft rätt till då hen var placerad på en plats för vård utom hemmet.

Skatteförvaltningens förfarande vid påförande av skatt vid förskottsbetalning

Den klagande var intressebevakare. Klagandens huvudman ägde en fastighet tillsammans med två andra personer. Huvudmannen sålde tillsammans med en annan delägare deras andel av fastigheten till den tredje ägaren den 4 mars 2020. Efter försäljningen ägde denne fastigheten ensam. Skatteförvaltningen påförde klagandens huvudman förskottsskatt på försäljningen av fastigheten.

Enligt kalkylen i Skatteförvaltningens begäran om utredning som skickades till den klagande uppgick överlåtelsevinsten till drygt 3 000 euro. Därefter meddelade Skatteförvaltningen ett beslut där överlåtelsevinsten uppgavs till drygt 13 000 euro. I Skatteförvaltningens senaste beslut var överlåtelsevinsten drygt 9 000 euro. I dessa två senaste beslut fanns ingen kalkyl över grunderna för beräkning av överlåtelsevinsten och klaganden hade inte heller hört på behörigt sätt med anledning av detta. Trots de många skriftliga yrkanden som klaganden skickat till Skatteförvaltningen, i vilka klaganden bestridit Skatteförvaltningens beräkningar och beslut om förskottsskatten och krävt att skatten ska avlyftas, samt flera samtal där klaganden upprepat sina yrkanden, har klaganden varken fått ett överklagbart beslut eller en behörig utredning om grunderna för beräkningen av överlåtelsevinsten. Av Skatteförvaltningens utredningar framgår inte varför och på vilka grunder de utredningar och yrkanden som klaganden skickat inte har behandlats och varför klaganden inte fått några svar på dem.

Den klagande fick en felaktig och bristfällig utredning av Skatteförvaltningen om grunderna för beräkningen av överlåtelsevinsten och dess belopp och hen fick inte lämplig handledning och rådgivning. Enligt skatteenhetens utredning hade man flera gånger per telefon med den klagande gått igenom hur överlåtelsevinsten i fråga beräknas och vid påförandet av förskottsskatten hade klaganden hörts per telefon. Den klagande hade dock framfört nya skriftliga yrkanden och kontaktat Skatteförvaltningen på nytt per telefon. Trots detta fick klaganden inte behörig handledning eller ett överklagbart beslut, i vilket hen skulle ha kunnat söka rättelse och begära förbud mot verkställighet av den påförda skatten. Först med anledning av klagandens klagomål till justitieombudsmannen skickade Skatteförvaltningen till klaganden en kalkyl över grunderna för beräkning av överlåtelsevinsten och gav klaganden ett överklagbart beslut.

Enligt BJO fick den klagande en felaktig och bristfällig utredning av Skatteförvaltningen om grunderna för beräkningen av överlåtelsevinsten och dess belopp och hen fick inte lämplig handledning och rådgivning. Skatteförvaltningens förfarande vid påförande av skatt vid förskottsbetalning uppfyllde inte kraven på rättsskydd och god förvaltning som tryggas i grundlagen. Enligt BJO hade det i ärendet skett ett klart fel och en kränkning av den klagandes grundläggande fri- och rättigheter. Därför föreslog BJO att Skatteförvaltningen på något sätt gottgör klaganden för skada, besvär och oro på grund av det lagstridiga förfarandet (6936/2020*).

Behandling av ett körförbudsärende

Fördröjningen av handläggningen av ett bötesärende hade berott på ett fel i handläggningen av bötesyrkandet vid polisrättningen. Felet som orsakade dröjsmålet hade inträffat i och med att delgivningen av bötesyrkandet inte antecknades i polisens system och därför gick bötesyrkandet inte vidare till åklagaren för granskning för utfärdande av straffyrkande. Utifrån det tillgängliga materialet hade den klagande haft temporärt körförbud i cirka nio månader. När det strafföreläggande som förutsattes för att körförbudsärendet skulle kunna avgöras hade utfärdats, ansågs körförbudet ha avtjänats i sin helhet på grund av det temporära körförbudets längd.

Enligt Polisstyrelsens anvisning om handläggning av ärenden som gäller körförbud på straffrättsliga grunder ska ett normalt körförbud på grund av rattfylleri vara cirka 5 månader om det ges första gången. Den totala längden på körförbudet var således i detta fall klart större än den ram som anges i anvisningen. Enligt JO hade den klagande på grund av fördröjningen i handläggningen av bötesärendet de facto varit tvungen att ha körförbud under en ogrundat lång tid. Enligt Polisstyrelsens anvisning hade körförbudet blivit cirka 3–5 månader för långt. Enligt den klagande hade hen "förlorat arbetsplatser" på grund av detta.

Enligt JO förutsätter kravet på ett effektivt tillgodoseende av de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna i detta fall att den klagande har rätt till vederbörlig gottgörelse för den skada som orsakats av underlåtenheten att iakttä omsorg. JO sände sitt beslut till Statskontoret och bad detta kontakta den klagande på lämpligt sätt och avgöra ärendet utifrån lagen om statens skadeståndsverksamhet (3814/2020*).

- Statskontoret meddelade att det betalats 350 euro till klaganden, eftersom personens körförbud hade gällt klart längre än vad Polisstyrelsens anvisning skulle ha krävt.

Försummelse av eftervård inom barnskyddet

Enligt barnskyddslagen har omhändertagna barn och myndiga unga som vårdats utom hemmet rätt till eftervård efter att omhändertagandet upphört. Detsamma gäller barn som genom stödåtgärder inom öppenvården varit placerade i minst ett halvt år. Placerarkommunen är skyldig att ordna eftervård fem år efter att klientrelationen inom barnskyddet efter vården utom hemmet har upphört, dock högst tills den unga personen fyller 25 år.

Klagandens rätt till eftervård fortsätter till 2025 tills klaganden fyller 25 år.

Eftervården inom barnskyddet ska se till att barnet eller den unga får de tjänster hen behöver också av andra myndigheter och instanser. Enligt BJO ska även en graviditet och föräldraskap för en ung person i eftervård betraktas ur detta perspektiv. Eftervården har således till uppgift att säkerställa att en ung person i eftervård som väntar barn har tillgång till alla nödvändiga tjänster, stöd och förmåner som hör samman med graviditet och föräldraskap. Föremålet för stödet från eftervården är således framför allt den unga föräldern som får eftervård och inte det barn som föds eller har fötts, för vilket det naturligtvis vid behov ska ordnas särskilt stöd utöver den sedvanliga servicen. Graviditet och föräldraskap för ett barn eller en ung person i eftervård kan således inte i något fall utgöra en grund för att den ungas behov av eftervård upphör, utan ska tvärtom innebära en särskilt aktiv fas i den ungas eftervård.

Den klagandes socialarbetare hade uppenbarligen inte ansett att den klagandes graviditet skulle ha betydelse för eftervården. Enligt den klagande hade socialarbetaren föreslagit att eftervårdsavtalet ska hävas. Motiveringen var att den klagande inte behöver eftervård. Enligt BJO hade samkommunen försummat den ungas stödåtgärder och därutöver försummat att lämna en sådan utredning som den unga hade rätt till. BJO föreslog att samkommunen överväger hur den kan gottgöra den unga för ekonomiska förluster och rättskränkningar (2723/2020*).

- Samkommunen meddelade att man bett den klagande om ursäkt för den dåliga behandling hen hade fått och upplevt. Dessutom har man kommit överens om att betala återstoden av den klagandes studielån som gottgörelse (cirka 3 000 euro).

Obefogad anteckning om betalningsstörning till följd av utsökningens verksamhet

Två olika bolag som var den klagandes arbetsgivare hade meddelats betalningsförbud. Klagandens anställningsförhållande i båda bolagen hade upphört under den tid klaganden var kund hos utsökningen. Från ett av dessa bolag hade det inte kommit några redovisningar till utsökningen under den över nio månader långa tid då utmätningen hade varit i kraft. Det andra bolaget hade å sin sida redovisat fram till maj, då redovisningarna från arbetsgivaren i fråga hade upphört. Därefter hade betalningsförbudet varit i kraft i över fyra månader utan några redovisningar hade inkommit.

Enligt BJO borde man i uppföljningen av betalningsförbuden ha beaktat kravet på tillbörligt förfarande enligt utsökningsbalken och utmätningsmännen borde ha varit i kontakt med mottagarna av betalningsförbud på ett sådant sätt att det korrekta läget i fråga om arbetsförhållandena hade blivit klart. När den klagandes ansvariga utmätningsmän byttes ut borde den klagandes anställningsförhållanden ha utretts åtminstone genom uppföljningen av betalningsförbud. Nu hade båda betalningsförbuden varit i kraft i cirka fyra månader under klagandens nya ansvariga utmätningsmäns tid utan att några redovisningar kommit till utsökningen. Bytet av ansvarig utmätningsman hade eventuellt inverkat på uppföljningen av det betalningsförbud som meddelats det ena bolaget, då man efter en tidigare begäran om utredning som utmätningsmannen skickat till arbetsgivarbolaget inte hade vidtagit åtgärder för att följa betalningsförbudet. Den bristande uppföljningen av betalningsförbudet hade här lett till att betalningsförbudet utan grund hade varit i kraft under en anmärkningsvärt lång tid. Betalningsförbudet hade också påverkat anteckningarna om kreditupplysningar vid långvarig utsökning.

Utöver övervakning av betalningsförbuden handlade saken även om hur man vid Utsökningsverket hade förfarit i fråga om informationen om de av klagandens anställningsförhållanden som hade avslutats. Det den klagande framfört om att hen hade meddelat Utsökningsverket att hens anställningsförhållande i ett av de aktuella bolagen hade upphört eller att uppgiften om att hen anställningsförhållande i ett av dessa bolag hade upphört hade inte bestridits.

Enligt BJO förutsatte en behörig behandling av ärendet att utsökningen vid behov kontrollerar gäldenärens arbetsförhållande utan dröjsmål, om utsökningen har fått kännedom om att gäldenärens arbetsförhållande upphört. Detta var fallet till exempel när gäldenären meddelade att hans anställningsförhållande hade upphört. Det hade inte utretts varför detta inte hade gjorts med anledning av den klagandes anmälan.

BJO föreslog att Riksfogdens kansli ska överväga hur det kunde gottgöra den klagande för den skada som orsakats av Utsökningsverkets förfarande (978/2020).

- Enligt Riksfogdens kanslis meddelande anser det att det på skäliga grunder på grund av ett fel i utsökningen anser det vara riktigt att som gottgörelse betala tvåhundra (200) euro i kostnader för skötseln av ärendet. Enligt Riksfogdens kansli fanns det inga grunder för att betala en större ersättning. Klagandens yrkande på en gottgörelse på 5 000 euro samt på 300 euro för telefon-, kopierings- och andra kostnader jämte behörig dröjsmålsränta förkastades till den del de översteg detta.

3.7.3 ÄRENDEN SOM LETT TILL UPPGÖRELSE I GODO

I många fall ledde en kontakt från JO:s kansli till myndigheten, medan klagomålet behandlades, till att felet rättades till eller det bristfälliga förfarandet korrigerades, och således till att en uppgörelse i godo kunde uppnås. Justitieombudsmannen kan också göra en framställning till myndigheten om att ärendet ska avgöras genom förlikning. Nedan beskrivs några exempel på sådana fall.

TILLSYN ÖVER FULLGÖRANDET AV LÄROPLIKTEN

Den klagandes barn var en elev som avslutat den grundläggande utbildningen inom specialundervisningen och som fick påbyggnadsundervisning i tionde klass inom den grundläggande utbildningen. Studierna hade inletts den 19 augusti 2021. Läraren hade den 31 augusti 2021 meddelat vårdnadshavaren att barnet inte går i skolan. Skolan hade kontaktat vårdnadshavaren på nytt den 2 september 2021 och berättat att barnet inte var i skolan. Barnet hade då meddelat sin vårdnadshavare att hen inte tänker gå till skolan. Enligt uppgifter som vårdnadshavaren fått hade barnet deltagit i höstterminens studier i kanske två dagar. I september hade läroanstalten ordnat ett möte med vårdnadshavaren och representanter för skolan. Under mötet diskuterades bland annat vilka studier barnet kunde övergå till. Vid mötet hade man kommit överens om att barnet kan träffa läroanstaltens psykolog. Vårdnadshavaren visste inte om detta hade genomförts. Vårdnadshavaren hade skickat ett meddelande till studiehandledaren den 1 november 2021 för att fråga hur ärendet framskridit. Före den 11 november 2021 hade hen inte fått något svar på sitt meddelande.

Med anledning av klagomålet kontaktade föredraganden den 15 november 2021 studiehandledaren vid institutet. Av diskussionen framgick att studiehandledarens företrädare hade blivit tjänstledig och att ärendena på grund av tjänstearrangemangen hade överförts till den nya studiehandledaren med fördröjning. Efter att ha fått kännedom om barnets ärende lovade studiehandledaren att utreda situationen och kontakta den klagande utan dröjsmål. Ärendets föredragande berättade att hen därefter ringde klaganden, och om det passade klaganden föreslog hen en försonlig lösning på klagomålsärendet så att läroanstalten fortsätter att övervaka att barnets läroplikt fullgörs i samarbete med barnet och klaganden, och att det i detta skede ges ett avgörande i klagomålsärendet som avslutar behandlingen av ärendet. Den klagande godkände det föreslagna förfarandet.

Enligt lagen om riksdagens justitieombudsman kan justitieombudsmannen i ett ärende som omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll rikta en framställning till en behörig myndighet om att ett fel skall rättas eller ett missförhållande avhjälpas.

Med stöd av bestämmelsen kan justitieombudsmannen också göra en framställning till myndigheten om att ärendet ska avgöras i godo. Utifrån en preliminär utredning per telefon och den klagandes samtycke föreslog ställföreträdaren för BJO att institutet utan att vidta ytterligare åtgärder i samband med detta utreder den läropliktiges närvaro, studier och stödåtgärder samt samarbetar med vårdnadshavaren i syfte att utan dröjsmål trygga övervakningen av elevens läroplikt. Förlikningsförslaget hindrar inte klaganden från att förnya sitt klagomål, om det finns anledning till det i ett senare skede.

BJO:s ställföreträdare delgav institutet sitt förslag till uppgörelse i godo. Samtidigt delgav BJO institutet de rättsnormer för tillsynen över läroplikten som sammanställts i svaret (7783/2021).

INGRIPANDE I SKOLMOBBNING

Ett barn skickade ett brev till riksdagens justitieombudsman där barnet berättade om mobbningen i stadens högstadieskola. Enligt barnet hade hen och hens syskon redan i många år mobbats i skolan. Enligt brevet hade man i skolan försökt få mobbningen att upphöra, men det lyckades inte eftersom rektorn hade vänt ryggen till.

Av barnets brev framgick inte närmare när och hur mobbningen hade skett eller hur ärendet hade utretts i skolan. Det var således svårt att börja utreda ärendet på basis av brevet. Enligt BJO vore det bra att i första hand fortsätta utreda ärendet i skolan och staden. Därför kontaktade föredraganden den ansvariga rektorn för undervisningen i staden. Tillsammans med rektorn kom man överens om att barnet kan ringa till de telefonnummer till prorektorn eller chefen för undervisning och fostran som anges i svaret för att få hjälp med att reda ut situationen. Stadens ansvariga rektor ansåg det vara mycket viktigt att man i tillräcklig grad ingriper i mobbning i stadens alla skolor.

Ärendet föranledde således åtminstone inte i detta skede några andra åtgärder från BJO:s sida. Enligt svaret kan barnet om mobbningen fortsätter skriva till justitieombudsmannen på nytt och berätta mer om händelserna. BJO betonade slutligen att enligt lagen om grundläggande utbildning har den som deltar i utbildning rätt till en trygg studiemiljö. Bestämmelsen förpliktar skolan att bland annat se till att eleverna inte utsätts för våld eller annan mobbning i skolan eller i annan verksamhet i skolan. I praktiken förutsätter bestämmelsen att lärarna och rektorn inom ramen för sina befogenheter vidtar nödvändiga åtgärder för att utreda och rätta till saken (6117/2021).

SKOLANS REKTORS FÖRFARANDE

Klaganden berättade att hen är orolig för hur hens barns ärenden sköts i skolan i fortsättningen. Klaganden berättade också om bristen på förtroende för skolans rektor. Efter att ha fördjupat sig i ärendet ansåg BJO att det var fråga om en händelse och ett förfarande som det vore motiverat att i första hand utreda inom myndighetens interna förvaltning.

Med anledning av brevet kontaktade föredraganden chefen för den grundläggande utbildningen inom stadens serviceområde för fostran och lärande per telefon. Cheferna för den grundläggande utbildningen är chefer för rektorerna vid skolorna i staden. Enligt chefen för den grundläggande utbildningen hade hen beredskap att utreda ärendet på det sätt som man kommer överens om med den klagande, till exempel under hens ledning. Den klagande hade möjlighet att vända sig direkt till chefen för den grundläggande utbildningen, per telefon eller e-post. I samband med detta kunde den klagande framföra de omständigheter som hen delgett justitieombudsmannen och i samarbete med stadens grundläggande utbildning diskutera, framföra sina åsikter och få ärendet utrett.

Ärendet undersöktes inte i detta skede som ett klagomål. Den klagande kunde dock skriva till justitieombudsmannen på nytt i ett senare skede om hen ansåg att det fortfarande finns skäl till det. En kopia av svaret till den klagande skickades för kännedom till den grundläggande utbildningen inom stadens serviceområde för fostran och lärande (1740/2021).

BINGEL-TJÄNSTER FÖR SKOLELEVER

Enligt den klagande hade det funnits hinder för att använda Bingel-tjänsten under höstterminen. Den klagande ville säkerställa att tjänsten under vårterminen kunde användas obehindrat av den klagandes barn. Enligt BJO har justitieombudsmannen enligt lagen inte rätt att undersöka enskilda företags förfaranden, såsom SanomaPro Oy:s förfarande, som den klagande kritiserade i det här fallet. Justitieombudsmannen kan dock bedöma om utbildningsanordnaren, det vill säga staden, har försökt utreda situationen på behörigt sätt, såvida användningen av bingel-tjänsten är en väsentlig del av det undervisningsmaterial som skolorna använder.

Vid förfrågan hade informationsförvaltningschefen för stadens serviceområde för fostran och lärande berättat att en spärrmarkering inte borde utgöra ett hinder för att använda bingel-tjänsten eftersom eleven kan identifieras på basis av en nummerserie som skapats separat för eleven i fråga. Enligt klagandens skrivelse hade man redan försökt reda ut ärendet med skolan och IT-stödet. Informationsförvaltningschefen konstaterade att hen ännu ska kontrollera att det material som används i undervisningen finns tillgängligt för alla på ett jämlikt sätt. Enligt BJO börjar man, eftersom staden hade försökt utreda ärendet, åtminstone i detta skede inte undersöka ärendet ytterligare (8308/2020).

POLISENS FÖRFARANDE

Klaganden berättade att hans tidigare hyresgäst hade hotat att skjuta hen. Hoten hade framförts per telefon och via textmeddelande. Kriminalkommissarien hade i ärendet fattat beslutet om att det inte finns skäl att misstänka brott i ärendet och att det således inte görs någon förundersökning. JO bad i sin begäran om utredning polisinsättningen att ta ställning till kriminalkommissariens förfarande som ledde till slutsatsen att målsäganden inte skulle ha grundad anledning att frukta att hans personliga säkerhet är i fara eftersom hotet hade framförts på något annat sätt än ansikte mot ansikte. Enligt begäran om utredning skulle polisinsättningen om den ansåg att det fanns skäl att vidta åtgärder i ärendet för att undvika dröjsmål vidta dessa genast utan att vänta på ett avgörande i klagomålsärendet.

Den klagande meddelade i sitt brev att hen återtar sitt klagomål till justitieombudsmannen eftersom polisen hade inlett en förundersökning i ärendet. Därför kunde behandlingen av klagomålet vid justitieombudsmannens kansli avslutas (8491/2020).

FÖRVARING AV BILAR SOM BESLAGTAGITS AV POLISEN

Enligt klaganden förvarar polisinsättningen i Inre Finland beslagtagna fordon på ett allmänt vägområde utan att betala parkeringsavgift för dem. Enligt en preliminär utredning från polisinsättningen var det fordon som specificerats i klagomålet inte beslagttaget. Polisen hade gjort en platsgenomsökning av fordonet och därefter hade fordonet uppenbarligen flyttats till gatan i väntan på ägarens åtgärder. Enligt den preliminära utredningen hade praxisen i anslutning till förvaring av fordon ifrågasatts i klagomålet, uppenbarligen för första gången. Polisinsättningen meddelade att den utreder ärendet i samarbete med Tammerfors stad och ger vid behov ytterligare anvisningar i ärendet.

JO ansåg att det utgående från det tillgängliga materialet inte var fråga om ett sådant förfarande som JO åtminstone tills vidare borde ingripa i. JO bad polisinspektionen i Inre Finland meddela vilka konkreta åtgärder den har vidtagit i ärendet (3859/2021).

- Enligt ett meddelande från polisinspektionen i Inre Finland hade polisinspektionen flyttat de omhändertagna eller beslagtagna fordonen till Sorinkatu i Tammerfors för att vänta på att ägaren hämtar fordonet. Tammerfors stad håller på att ändra parkeringsarrangemangen på gatan Sorinkatu och i detta sammanhang torde polisen reservera parkeringsplatser som den kan använda när den överläter ett fordon den haft i besittning till ägaren. Polisen hade meddelat att den behöver tre parkeringsplatser. På Sorinkatu pågår för närvarande ett omfattande gatuarbete och den nya parkeringspraxisen torde tas i bruk då arbetet slutförs.

BEHANDLING AV ANSÖKAN OM TJÄNSTER FÖR PERSONER MED FUNKTIONSNEDSÄTTNING

Den klagande var missnöjd med stadens beslut om beviljande av extra timmar för personlig assistans. Den klagande hade fått ett meddelande av en socialarbetare om att beslutet om de extra timmar som hen ansökt om kommer att vara negativt eftersom den klagandes behov av hjälp nyligen hade bedömts. Den klagande anser att hans rättsskydd inte förverkligas.

Ärendets föredragande utredde situationen per telefon med den klagandes socialarbetare. Enligt utredningen hade klaganden ansökt om extra timmar för behov under de följande dagarna. Enligt utredningen hann man tyvärr inte fatta ett tjänsteinnehavarbeslut med en så snabb tidtabell. Därför hade klaganden hänvisats till att diskutera ordnandet av assistenttimmarna med serviceproducenten för personlig assistans. Enligt socialarbetarens bedömning kommer ett överklagbart tjänsteinnehavarbeslut att fattas inom cirka en vecka, och därefter postas beslutet till klaganden.

Enligt JO fanns det i ljuset av den erhållna utredningen ingen anledning att misstänka att myndigheten hade förfarit lagstridigt. Om klaganden inte får ett tjänsteinnehavarbeslut inom rimlig tid kan klaganden vända sig till justitieombudsmannen på nytt (681/2021).

EN ANHÖRIG SOM PERSONLIG ASSISTENT

Den klagande var missnöjd med att Esbo stads funktionshindersservice hade tolkat att den klagandes återkallade sin ansökan där hen krävde att en anhörig skulle fungera som personlig assistent. Föredraganden i klagomålet hade kontaktat funktionshindersservicen i Esbo. Enligt uppgift hade chefen för funktionshindersservicen i Esbo gett anvisningar om att det sociala arbetet skulle anhängiggöra klagandens ansökan på nytt. Den klagande kommer att få ett överklagbart beslut i ärendet.

Enligt JO förutsatte klagandens skrivelse i fråga om ansökningsärendet i detta skede inga vidare åtgärder i justitieombudsmannens laglighetsövervakning. Om den klagande inte inom den tid som lagen förutsätter (utan ogrundat dröjsmål och senast inom tre månader) får ett överklagbart beslut av stadens funktionshindersservice, kan hen vända sig till justitieombudsmannen på nytt (763/2021).

PERSONUPPGIFT I MILJÖNÄMNDENS PROTOKOLL

Vid kommunens miljönämnds möte den 7 oktober 2020 behandlades en hävning av ett tjänsteförhållande under prövotid enligt § 68. Enligt rättsnormerna i kommunallagen ska kommunala organs föredragningslistor och protokoll publiceras i det allmänna datanätet, om inte något annat gäller på grund av sekretessbestämmelserna. Ställföreträdaren för BJO konstaterade att det av miljönämndens protokoll 7.10.2020 § 68 inte framgår några sådana sekretessbelagda uppgifter som avses i sekretessbestämmelserna. Protokollet innehöll dock personuppgifter om klaganden.

Enligt kommunallagen publiceras i protokollet endast personuppgifter som är nödvändiga med tanke på tillgången till information och de ska tas bort från det allmänna datanätet när tidsfristen för begäran om omprövning eller besvärstiden löper ut.

Enligt ställföreträdaren för BJO fanns det i ärendet ingen anledning att misstänka att sekretessbelagda uppgifter hade publicerats i det allmänna datanätet och BJO hade inte heller med anledning av klagomålet anledning att misstänka att de publicerade personuppgifterna inte skulle ha varit nödvändiga personuppgifter med tanke på tillgången till information. Till denna del framkom således ingen anledning att misstänka sådant lagstridigt förfarande eller sådan försummelse av skyldigheter som förutsätter åtgärder av BJO.

Ställföreträdaren för BJO konstaterade dock att eftersom personuppgifterna om klaganden i protokollet inte verkar ha tagits bort från det allmänna datanätet när tidsfristen för begäran om omprövning och besvärstiden löpt ut, delgav BJO kommunen sitt avgörande så att det kan beaktas på det sätt som förutsätts i kommunallagen. BJO bad kommunen meddela vilka åtgärder som vidtagits i ärendet (1810/2021).

Kommunen meddelade samma dag att miljönämndens protokoll 7.10.2020 § 68 som innehöll personuppgifter till följd av BJO:s ställföreträdarens avgörande hade tagits bort från publikationen och finns således inte längre till påseende i det allmänna datanätet.

3.8

Särskilt tema år 2021: Tillräckliga resurser för myndigheterna för att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna

3.8.1

ALLMÄNT OM ÅRSTEMAT

Justitieombudsmannens kansli årsstema var som planerat redan för andra året "Tillräckliga resurser för myndigheterna för att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna". I behandlingen av klagomål och när justitieombudsmannens kansli tänker ut egna initiativ samt i inspektionsverksamheten betonades aspekter med anknytning till årstemat. Inspektionsverksamheten förblev dock på grund av pandemin relativt liten.

Årstemat anknyter till flera av de rättigheter som tryggas i grundlagen. Var och en har rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan (21 §). Enligt grundlagen ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses (22 §) och all utövning av offentlig makt ska bygga på lag (2 §).

Justitieombudsmannens uppgift är inte att övervaka att myndigheternas resurser är tillräckliga. Om resurssituationen ändå leder till att de grundläggande fri- och rättigheterna inte tillgodoses, till exempel så att det har blivit svårare eller till och med omöjligt att sköta de lagstadgade skyldigheterna för en myndighet på grund av otillräckliga resurser, kan man inte heller i laglighetsövervakningen förbigå frågor i anslutning till resursfördelningen.

Synpunkter och överväganden med anknytning till årstemat lyftes särskilt fram i behandlingen av klagomål om dröjsmål. I laglighetsövervakningspraxisen har man traditionellt ansett att en myndighet inte kan frånga att sköta sina lagstadgade skyldigheter på grund av en överbelastad arbetssituation, resursbrist eller till exempel problem med organiseringen av arbetet. Knappa resurser har i allmänhet inte ansetts vara en godtagbar orsak till dröjsmål i ärenden, utan det har konstaterats att myndigheten genom effektiv arbetsledning, organisering av arbetet och utveckling av verksamhetsätten samt genom andra tillgängliga metoder som förbättrar arbetsflödet ska påverka att behandlingstiderna hålls skäliga. Under de senaste åren har man dock observerat att dessa metoder inte nödvändigtvis alltid räcker till, utan det kan vara fråga om en obalans mellan de lagstadgade kraven på myndigheternas verksamhet och de resurser som ställs till myndigheternas förfogande.

Med tanke på laglighetsövervakningen är det väsentligt att de resurser som tilldelas myndigheten motsvarar beställningen på de tjänster som lagstiftaren har fastställt ska produceras i myndigheternas verksamhet. I den laglighetsövervakning som fokuserar på årstemat är det fråga om en prövning av om det åtminstone under normala förhållanden är möjligt att i praktiken uppfylla de krav som ställs på att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna i myndigheternas verksamhet. Om de lagstadgade kraven är överdimensionerade i förhållande till myndighetens tillgängliga resurser och realistiska verksamhetsmöjligheter, ska man i laglighetsövervakningsarbetet i stället för att klandra och skuldbelägga de praktiska aktörerna försöka hitta den ansvarsnivå som ansvarar för resursfördelningen och tryggandet av ändamålsenliga verksamhetsmöjligheter.

I en situation där en beställning som fastställs i lagen inte kan levereras inom ramen för de givna resurserna ska man antingen öka resurserna eller minska beställningen genom att ändra lagen.

Till exempel har kraven på straffprocessens praxis för en rättvis rättegång skärpts avsevärt under de senaste årtiondena. Då det till kännetecknen för en rättvis rättegång förutom processkraven även hör en skyndsam behandling, har det inte varit möjligt att samtidigt uppfylla alla krav i en verksamhetsmiljö med knappa resurser. De tillgängliga resurserna har inte motsvarat beställningen och lagstiftaren har därför varit tvungen att stifta om lättnader och genvägar i lagen, såsom den skriftliga straffprocessen i tingsrätten, systemet med tillstånd till fortsatt handläggning i hovrätterna, införande av åtaluppställning och utvidgning av det administrativa bötesförfarandet.

Under oförutsedda undantagsförhållanden kan det vara oundvikligt att en myndighetsverksamhet inom ramen för de resurser som reserverats för den inte förmår svara på den exceptionella ökningen av efterfrågan på de tjänster den producerar. Under pandemiförhållandena har man med fog oroat sig särskilt för sjukvårdens och i synnerhet intensivvårdens bärkraft. Under undantagsförhållandena har de administrativa resurserna för smittskyddsläkare tidvis visat sig vara otillräckliga och till exempel de beslut om isolering och karantän som förutsätts i lagen om smittsamma sjukdomar har man inte längre i slutet av verksamhetsåret hunnit fatta. Årstemat har dock inte haft undantagsförhållanden som utgångspunkt utan framför allt sedvanliga lagstiftningsprojekt som misslyckats i fråga om bedömningen av resurseffekterna och resursbrister som upptäckts efter att bestämmelser trätt i kraft och för vilka man inte har vidtagit tillräckliga åtgärder för att korrigera situationen. Under pandemin har man kunnat konstatera att när till exempel de krav som ställs på hälso- och sjukvården även under normala förhållanden når yttersta gränserna för de tillgängliga resurserna, försvårar och fördröjer även en relativt liten oförutsedd extra belastning systemets funktion under en lång tid.

Med tanke på skyddet av de grundläggande fri- och rättigheterna är det av största vikt att myndighetsverksamheten har tillräckliga personalresurser. Om personalresurserna redan från början är knappa, leder till exempel oväntad sjukfrånvaro till betydande problem med smidigheten i myndigheternas verksamhet. Problemen med tillgången till yrkeskunlig personal vid rekrytering är också mycket aktuella inom många förvaltningsområden.

3.8.2 LÅNGA HANDLÄGGNINGSTIDER OCH ANDRA OBSERVATIONER MED ANKNYTNING TILL ÅRSTEMAT

På basis av observationer som gjorts under verksamhetsåret och redan tidigare är det i de ständiga dröjsmålen i verksamheten vid DATAOMBUDSMANNENS BYRÅ OCH KONSUMENTTVISTENÄMNDEN frågan om en situation där myndigheternas otillräckliga resurser äventyrar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna.

Antalet ärenden som behandlas vid dataombudsmannens byrå har ökat betydligt under de senaste åren till följd av att EU:s allmänna dataskyddsförordning (GDPR) började tillämpas (25.5.2018) och utvecklingen har inte helt kunnat förutses. Att fatta beslut som ny lagstiftning förutsätter kräver betydligt större personalresurser än den tidigare rådgivningen och handledningen. Handläggningstiderna vid dataombudsmannens byrå har varit för långa och registratorkontoret har varit mycket överbelastat. Ärendena har inte kunnat behandlas på det sätt som förutsätts i grundlagen och förvaltningslagen.

Biträdande justitiekanslern har i sitt avgörande av den 27 december 2021 (OKV/123/70/2020) begärt att JM senast den 31 maj 2022 meddelar biträdande justitiekanslern hur dataombudsmannens byrås resurser ska tryggas för att säkerställa en lagenlig behandling av ärenden.

Konsumenttvistenämndens långa handläggningstider togs upp i flera klagomål. Det är fråga om ett långvarigare problem som JO, BJO och biträdande justitiekanslern flera gånger har uppmärksammat. De långa handläggningstiderna beror i sista hand på att konsumenttvistenämndens resurser inte räcker till för arbetsmängden och förfarandet.

Enligt 17 § i lagen om konsumenttvistenämnden ska nämnden ge en rekommendation till avgörande av ärendet med motivering skriftligen senast 90 dagar från det att nämnden har fått tillgång till allt det material som behövs för att avgöra ärendet. I särskilt komplicerade tvistemål kan nämnden enligt prövning förlänga tidsfristen på 90 dagar. Denna tidsfrist härrör från Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/11/EU om alternativ tvistlösning vid konsumenttvister (ADR-direktivet). Nämnden förmår inte hålla fast vid denna tidsfrist.

Både JO och biträdande justitiekanslern har under de senaste åren delgivit JM sin uppfattning om konsumenttvistenämndens bristfälliga resurser samt bett att man meddelar om åtgärder genom vilka man får behandlingstiderna vid nämnden att uppfylla kraven i lagen. JM har utarbetat en åtgärdsplan med utvecklingsförslag för att lösa problemet. I JM:s och konsumenttvistenämndens resultatförhandlingar för perioden 2020–2023 har man kommit överens om mål som följs upp halvårsvis. Situationen torde delvis underlättas av att endast 5 694 nya begäran om avgörande inkom till konsumenttvistenämnden 2021. Året innan var antalet 6 872 och 2019 lämnades 6 944 begäran om avgörande.

BJO gör ett inspektionsbesök hos konsumenttvistenämnden under 2022.

Det har också ofta anförts klagomål om dröjsmål i ärenden som behandlats av MYNDIGHETEN FÖR DIGITALISERING OCH BEFOLKNINGSDATA. En central orsak till dröjsmålen har varit de knappa resurser som reserverats för ämbetsverkets olika uppgifter. BJO klandrade ämbetsverkets förfarande särskilt på grund av dröjsmål som gällde släktutredningar och ämbetsbevis (se närmare avsnitt 5.27.2).

BJO konstaterade i flera av sina avgöranden att SKATTEFÖRVALTNINGENS långa handläggningstider för rättelseyrkanden som gäller inkomstbeskattning av personkunder fortfarande inte uppfyllde rättigheten enligt grundlagen att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad. Också här handlar det om årstemat, knappa resurser och allokering av resurserna (se närmare avsnitt 5.20.3).

JO har flera år i följd i sina berättelser fäst uppmärksamhet vid strukturella problem inom BARNSKYDDET som en av bristerna i tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. I detta sammanhang har man upprepade gånger fäst uppmärksamhet vid resursbrister i kommunernas barnskydd och övervakningen av vård utom hemmet inom barnskyddet. År 2021 fäste riksdagens revisionsutskott (ReUU 1/2021 rd) och grundlagsutskottet (GrUB 16/2021 rd), som också beaktade social- och hälsovårdsutskottets utlåtande i ärendet (ShUU 8/2020 rd), uppmärksamhet vid bristerna i barnskyddets resurser när de behandlade JO:s berättelse för 2019. På basis av berättelsen lyfte utskotten särskilt fram bristerna i resurserna för övervakningen av vård utom hemmet och de allmänna resursbristerna inom kommunernas barnskydd samt den stora omsättningen av socialarbetare och svårigheterna med tillgången på kompetenta socialarbetare.

Den på BJO:s eget initiativ (2472/2020) inledda utredning om HOVRÄTTERNA och huruvida de bristfälliga resurserna eller de strukturella omständigheterna har bidragit till dröjsmålen i hovrätternas domar med avseende på den tidsfrist på 30 dagar som avses i RB 24 kap. 17 § 2 mom., var vid utgången av verksamhetsåret fortfarande anhängig. Samma gällde också den utredning om förvaltningsdomstolarna (8164/2020) som behandlade i vilken mån lagstiftarens mål för förvaltningsdomstolarna att vissa ärendegrupperns ärenden behandlas som brådskande i praktiken uppfylls. Enligt den utredning som domstolsverket gav den 14 maj 2021 i ovan nämnda ärende om förvaltningsdomstolarna var andelen ärenden som behandlades som brådskande cirka hälften av det totala antalet ärenden som anlände till förvaltningsdomstolarna.

För POLISENS del togs resursfrågorna åter upp i behandlingen av flera klagomål. Resursfrågor behandlas för polisens del också i avsnitt 5.3.

I BJO:s avgörande om brottsutredningen vid polisinspektionen i Östra Nyland (5275/2020*) konstaterades att en undersökningsledare kunde sköta upp till 1 000 fall samtidigt. Situationen kunde inte anses tillfredsställande. Enligt BJO:s uppfattning leder förundersökningssituationen vid polisinspektionen i Östra Nyland redan till sådana dröjsmål i undersökningarna att människornas rättsskydd påverkas. Den utredning som lämnades till BJO utslöt dock inte i sig att man genom att aktivare styra arbetet, rikta personalresurserna och prioritera fallen kunde inte uppnå bättre resultat än de som nu visat sig för att förbättra polisinspektionens allmänna utredningssituation.

Inom BROTTSPÅFÖLJDSOMRÅDET påverkade bristerna i personalresurserna bland annat fångarnas möjligheter att kontakta sina nära anhöriga samt möjligheterna att sköta ärenden som gäller fångarnas egendom.

Ett klagomål gällde en fånges och en nära anhörigs uteblivna Skype-möten. Denna typ av möten nämns i fängelselagen och dess förarbete och direktören för Åbo fängelse konstaterade i sin utredning att en ökning av antalet Skype-möten också enligt denne är mycket önskvärt, men i den rådande resurssituationen hade fängelset inte möjlighet till det. På grund av antalet Skype-apparater och personalresurserna var det inte möjligt att ordna flera möten. BJO konstaterade i sitt avgörande (6911/2020) att fängelsets personalresurser hade minskats högst avsevärt. Enligt utredningen var det inte på grund av fängelsets resurssituation möjligt att öka antalet Skype-möten, men fängelset arbetade ändå för att kunna antalet.

BJO fäste i sitt avgörande om Åbo fängelse (6268/2020*) uppmärksamhet vid den oroväckande situationen för personalresurserna vid fängelset. Väntetiden på två månader till mottagningsavdelningen kunde anses vara mycket problematisk och orimligt lång. Den klagande hade under denna tid inte fått möjlighet att granska eller få egendom som överförts från ett annat fängelse i sin besittning.

BJO konstaterade i sitt avgörande om Åbo fängelse (7996/2020) att fängelsets personalresurser för fastighetsskötsel och övervakning hade minskats och att fastighetsskötseln hade utkontrakterats till ett aktiebolag. På grund av de knappa resurserna och problemen med prioriteringen av fastighetsskötseluppgifterna hade det räckt cirka två veckor att byta WC-lampan i en cell.

BJO:s avgörande (8240/2020*) om låsta WC-dörrar i fångarnas fritidsutrymmen vid Åbo fängelse handlade också åtminstone delvis om personalresurser. BJO konstaterade sig inte ha skäl att misstänka att de begränsningar som det ringa antalet anställda leder till påverkar fångarnas fritidsverksamhet. BJO ansåg att det var förnedrande behandling av fångarna att de vid behov inte kan gå på toaletten i samband med utomhusvistelse eller fritidsverksamhet.

Personalresurserna vid Pyhäselkä fängelse räckte inte på grund av säkerhetsskäl som uppstått som en följd av ändrad praxis till för att ordna all tidigare kvällsverksamhet. BJO hade inga skäl att misstänka fängelsedirektörens utsaga om att fängelsets personalresurser i den nya situationen inte längre gjorde det möjligt att i samma omfattning hålla cellerna öppna kvällstid. BJO ansåg i sitt avgörande (6885/2020) att det var problematiskt att bristen på resurser klart försämrar fängelsets möjligheter att ordna kvällsverksamhet för fångarna.

I sitt avgörande om Pyhäselkä fängelse (1419/2021) konstaterade BJO att laglighetsövervakarens uppgift inte är att övervaka att myndigheternas resurser är tillräckliga. Resursfrågan får dock dimensioner som påverkar laglighetsövervakningen, om en situation leder till att grundläggande fri- och rättigheter åsidosätts. BJO ansåg det vara problematiskt om bristen på resurser påverkar fängelsets möjligheter att ordna fångarnas motion och därmed också mängden verksamhet som ordnas utanför cellen. BJO ansåg att det överhuvudtaget var mycket oroväckande att det upprepade gånger framkommit tydliga observationer på att resurserna inom brottspåföljdsområdet delvis är betydligt bristande och direkt otillräckliga för att tillgodose de rättigheter som tryggas i lagen.

Myndigheternas förklaringar om otillräckliga resurser godkändes dock inte i alla klagomålsfall som omständigheter som skulle ha undanröjt eller minskat den klanderkritik som riktats mot myndigheten.

JO ansåg i sitt avgörande (2490/2021*) att de individärenden inom SOCIALVÅRDEN som nämns i klagomålet inte hade behandlats utan ogrundat dröjsmål på det sätt som förutsätts i socialvårdslagen och förvaltningslagen. I det aktuella fallet berättigade bristen på personal inte till dröjsmål i handläggningen av ansökningar om tjänster eller andra ärenden. Kommunen hade inte framfört godtagbara grunder för dröjsmålen i behandlingen av ärenden som gällde socialvård och tjänster för personer med funktionsnedsättning. Upprepade dröjsmål i behandlingen av socialvårdsärenden kunde äventyra tryggheten av nödvändig omsorg och tillräckliga tjänster för socialvårdsklienten (t.ex. en person med funktionsnedsättning). Därför ansåg JO att förfarandet vid kommunens socialväsande var ytterst klandervärt. JO ansåg också att socialarbetaren hade handlat i strid med förvaltningslagen, eftersom den klagandes kontakter inte hade besvarats i enlighet med kraven på god förvaltning. När det gäller resurserna för kommunens socialväsande och socialarbete betonade JO allmänt att grundlagen ålägger det allmänna att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Detta innebär bl.a. att myndigheten måste avsätta tillräckliga resurser för sina lagstadgade uppgifter, det vill säga att de måste öka eller omfördela sina personalresurser så att uppgifterna kan utföras. Som åtgärd gav JO kommunens socialväsande med tanke på framtiden en anmärkning för lagstridiga dröjsmål i beslutsfattandet och upprepade försummelser att svara på kontakter.

JO betonade i sitt avgörande (488/2021*) att bristfälliga resurser inte är en giltig orsak att inte erbjuda klienten service på det språk hen valt. Staden ansåg i sitt utlåtande att den hade ordnat barnets specialomsorger på bästa möjliga sätt trots sina bristfälliga resurser. Av sammanhanget kunde man enligt JO dra slutsatsen att de bristfälliga resurserna uttryckligen hade gällt ordnandet av svenskspråkig service och att servicen skulle ha kunnat ordnas för ett finskspråkigt barn.

BJO gav samkommunen för social- och hälsovårdstjänster i Kymmenedalen (Kymsote) en anmärkning eftersom samkommunen förfarit lagstridigt då den försummat skyldigheten att ordna barnatillsyningsmannens tjänster på behörigt sätt (602/2021* och 6380/2020*). Väntetiden till barnatillsyningsmannen var så lång att den klagande borde ha bokat en tid redan i början av augusti 2020 för att man skulle ha hunnit bekräfta underhållsavtalet före början av 2021. BJO bad samkommunen att före den 28 februari 2022 meddela vilka åtgärder den har vidtagit för att rätta till ärendet.

I sitt avgörande som gällde Helsingfors hovrätt (1952/2020*) konstaterade BJO att hovrättens avgörande i ett ärende som gällde ett våldtäktsförsök borde ha meddelats inom 30 dagar från huvudförhandlingen den 12 mars 2019, men att avgörandet hade meddelats först den 20 januari 2020. Enligt utredningen var orsaken till att domen fördröjdes framför allt arbetsituationen för den ledamot som ansvarade för förberedelsen.

För HÄLSO- OCH SJUKVÅRDENS del lyftes resursfrågorna åter fram i behandlingen av flera klagomål.

BJO ansåg att HUS uppgift var att se till att Hjälpmedelscentralen har resurser att sköta sin lagstadgade uppgift, dvs. att överlåta hjälpmedel för medicinsk rehabilitering. Resurserna ska förutom för de nödvändiga hjälpmedel som avses i de enhetliga nationella principerna för icke-brådsakande vård 2019 även anvisas för andra nödvändiga hjälpmedel för medicinsk rehabilitering (3129/2020*).

BJO fäste för andra gången uppmärksamhet vid bristfälliga resurser för undersökning och behandling som syftar till könsbyte vid HUCS och TAYS, till vilka denna undersökning och behandling har centraliserats på riksnivå. Bristen på resurser har lett till orimligt långa väntetider, vilket allvarligt äventyrar patienternas rättigheter. BJO:s beslut 2119/2020* refereras i avsnitt 5.11.

Eftersom det i isolerings- och karantänbeslut enligt lagen om smittsamma sjukdomar är fråga om en betydande begränsning av individens frihet, borde Vanda stad och Uleåborgs stad ha anvisat tillräckliga resurser för att utarbeta och posta besluten så att de utan dröjsmål kunde ha delgetts parterna. BJO:s beslut 3535/2020* och 8324/2020* refereras i avsnitt 4.2.8.

3.8.3

OBSERVATIONER OM RESURSER SOM GJORTS UNDER INSPEKTIONERNA

Vid distansinspektionerna av garnisonerna observerades vissa resursbrister i hälsovården för beväringar (8002/2021* och 8003/2021*).

I sina ställningstaganden till följd av inspektionen av enheten för hälso- och sjukvård för fångar (1185/2021*) betonade BJO det ansvar den operativa ledningen och verksamhetsstyrningen vid enheten har för organisering av verksamheten och resursernas tillräcklighet. BJO ansåg det inte vara godtagbart att hälso- och sjukvård som beror på fångarnas medicinska behov inte kan genomföras på grund av att väktarresurser saknas. BJO framförde också sin oro över att resurserna för somatisk sjukvård för kvinnliga fångar är tillräckliga och att de tillgängliga lokalerna är ändamålsenliga.

Vid inspektionen av psykiatriska sjukhuset för fångar (6762/2021) lyftes flera resursfrågor fram. BJO tar ställning till hur hälso- och sjukvårdsresurserna påverkar patientsäkerheten i det slutliga protokollet efter att enheten för hälso- och sjukvård för fångar och Psykiatriska sjukhuset för fångar lämnat in sina synpunkter i frågan.

I samband med en inspektion av klienthandledningen för äldre i Tavastehus stad (3143/2021) konstaterade BJO på ett allmänt plan att resursbrist inte kan motivera rättskränkningar i myndigheternas verksamhet, såsom förseningar eller försummelse. Utöver att personalresurserna riktas på rätt sätt är det också viktigt att fästa uppmärksamhet vid tillgången på personal, personalens kontinuitet och faktorer med anknytning till arbetshälsan.

3.9 Ställningstaganden som gäller de grundläggande rättigheterna

Nedan refereras några ställningstaganden som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna och som härrör från JO:s laglighetsövervakning. I avsnittet refereras endast enskilda avgöranden som i något avseende innehåller ett nytt eller principiellt viktigt ställningstagande som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna. Sådana ingår även i avsnitt 3.7, där de lösningar som lett till JO:s framställning om gottgörelse refereras, och i avsnitt 4, som gäller ärenden i anknytning till coronapandemin. Ställningstaganden som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna inom ett visst förvaltningsområde eller ett särskilt sakområde finns i avsnitt 5.

3.9.1 AVGÖRANDEN

JÄMLIKHET VID DIGITALA TJÄNSTER (GL 6 §)

Förverkligandet av jämlikhet vid digitala tjänster var under berättelseåret aktuellt inom flera ärenden. I ett avgörande om användningen av tjänsten Suomi.fi-fullmakter konstaterade BJO att även om man genom lagen om tillhandahållande av digitala tjänster strävar efter att främja prioriteringen av digitala tjänster i myndigheternas e-tjänster, är det inte förenligt med förvaltningens serviceprincip eller diskrimineringslagen att man vid individuella omständigheter underlåter att sträva efter att tillhandahålla tjänster via andra kontaktmöjligheter som följer förvaltningslagen. Möjligheterna att uträtta ärenden ska så väl som möjligt motsvara specialgruppers behov, såsom äldre personer och personer med funktionsnedsättning (3665/2020*).

I ett ärende som gällde tullklarering framställde BJO att även om e-tjänsten enligt EU:s tullkodex, som direkt tillämpas, i detta fall uttryckligen har fastställts som den enda ärendehanteringsformen, ska frågan även bedömas utifrån utgångspunkten för att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna. Således ska myndigheten ordna tjänsterna så att alla har möjlighet att få sitt ärende behandlat av myndigheten under jämlika förutsättningar oberoende av om kunden har haft möjlighet att använda de verktyg för stark autentisering som myndigheten har godkänt för elektronisk ärendehantering eller inte (4892/2020*).

ETT BARN S RÄTT TILL SOCIALSERVICE PÅ SVENSKA (GL 6, 17, 19 OCH 22 §)

Jämlikhet, rätten till det egna språket, rätten till tillräckliga social- och hälsovårdstjänster samt tryggnad av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna framkom i ett ärende där Helsingfors stad under undersökningsperioden inte hade kunnat ordna specialomsorg (handledning vid boendeenhet) på barnets eget modersmål för ett svenskspråkigt barn med lindrig utvecklingsstörning och psykiatriska utmaningar.

JO ansåg att förfarandet vid boendeenheten hade stridit mot socialvårdslagen och kränkt den jämlikhet och de sociala och språkliga rättigheter som grundlagen garanterar barnet.

JO betonade att det med tanke på självbestämmanderätten och tillgodoseendet av andra rättigheter för ett barn som behöver särskilt stöd är särskilt viktigt att tillgodose barnets rätt att få service på det språk hen väljer. Vilket språk som används har stor betydelse vid bemötandet av barnet och för den ömsesidiga förståelsen.

JO betonade att bristfälliga resurser inte är en giltig orsak till att underlåta att erbjuda klienten service på det språk hen valt. JO ansåg att staden i egenskap av anordnare och köpare av tjänsten i tid borde ha vidtagit nödvändiga åtgärder för att barnets rätt till svenskspråkig specialomsorg skulle ha tillgodosetts på samma villkor som de finskspråkiga barnens specialomsorg.

JO betonade att tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna förutsätter aktiva åtgärder av det allmänna för att skapa faktiska förutsättningar för att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna. Detta innebär i praktiken kontinuerliga åtgärder av den som ordnar tjänsten i en situation där den ordnade tjänsten inte tillgodoser klientens grundläggande fri- och rättigheter (488/2021*).

EN HÄKTAD PERSONS SKYDD FÖR PRIVATLIVET (GL 7 OCH 10 §)

JO:s avgörande handlade om att den häktades kontakter under övervakning inte genomfördes samt om huruvida övervakningen av kontakterna skulle ha varit fängelsets eller förundersökningsmyndighetens uppgift och vad innehållet i övervakningen skulle ha bestått av.

Baserat på de begränsningar av kontakter som nämns i häkttningsbeslutet förblev det oklart hur övervakningen av träffar och samtal borde ha ordnats för den häktade klaganden. Kontakterna förhindrades av att polisen och fängelsemyndigheterna hade olika syn på vem som skulle ha hand om övervakningen.

JO konstaterade att begränsningen av den häktades kontakter på ett betydande sätt ingriper i den häktades frihet och skydd för privatlivet, om vilka föreskrivs bland annat i 7 och 10 § i grundlagen samt i artiklarna 5 och 8 i europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Regleringen av begränsningen av kontakter ska vara exakt och noggrant avgränsad. Dessutom ska de av domstolen fastställda begränsningarna av kontakterna innehållsmässigt vara så tydliga att de kan verkställas entydigt. Med tanke på innehållet och klarheten i begränsningarna av kontakter är det viktigt att även den anhållningsberättigade tjänstemannens eller fängelsedirektörens framställningar om begränsningarna ska vara specificerade och tydliga (7510/2020*).

JÄMLIKHET, YTTRANDEFRIHET, MOTARBETANDE AV RASISM (GL 6, 12, 22 §)

JO fick 17 klagomål efter att två poliser som övervakade Black Lives Matter-demonstrationen fotograferats med demonstrationsskyltar. JO ansåg att detta var problematiskt med tanke på att polisuppgifternas art kräver att polisen ska uppvisa en tydlig opartiskhet.

Enligt JO ska en polisman som övervakar en demonstration inte ta ställning för eller emot demonstrationen, utan hen ska förbli neutral. Även i detta fall hade poliserna i uniform förutom att trygga utövandet av mötesfriheten också uttryckligen övervakat att arrangören fullgjort sina lagstadgade skyldigheter. JO betonade att det inte är fråga vilket tema demonstrationen har och hur behjärtansvärt detta än kan anses vara. Även om det hör till polisens skyldigheter att motarbeta rasism ger detta inte poliser rätt att avvika från rollen som opartiska övervakare. Polisen ska agera på ett sätt som även utåt ser opartiskt ut.

För tydlighetens skull betonade JO att det är polisens skyldighet att motarbeta rasism. JO hänvisade bland annat till att Finland har förbundit sig till den internationella konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering (FördrS 37/1970), enligt vilken konventionsstaterna fördömer rasdiskriminering och åtar sig att med alla lämpliga medel och utan dröjsmål föra en politik som syftar till att avskaffa rasdiskriminering i alla dess former och till att främja förståelsen mellan alla raser, och bland annat motarbeta allt som kan förstärka splittring mellan raser (4428/2020*, se avsnitt 5.3).

SKYDD FÖR PRIVATLIVET VID FÖRSÄKRINGSUNDERSÖKNING (GL 10 §)

BJO utredde den rättsliga grunden för försäkringsanstaltens försäkringsutredningsverksamhet och verksamhetens karaktär. Försäkringsutredningar utförs bland annat när man utreder misstänkta försäkringsbedrägerier. En försäkringsutredare som är anställd vid en försäkringsanstalt eller en utomstående privatdetektiv kan under en utredning till exempel följa och fotografera en försäkrad person på offentliga platser för att klarlägga dennas funktionsförmåga.

Lagen om olycksfall i arbetet och om yrkessjukdomar samt trafikförsäkringslagen innehåller bestämmelser om försäkringsanstaltens skyldighet att inhämta tillräcklig utredning. Däremot finns det inga uttryckliga bestämmelser om de försäkringsutredningar som anstalterna utför.

Enligt Europadomstolens rättspraxis anses staten ansvara för detektivverksamheten i sådana situationer där ett försäkringsbolag sköter statens försäkringssystem. Ingrepp i skyddet för privatlivet ska regleras på lagnivå och tillräckligt detaljerat.

Enligt BJO borde man även i Finland granska gällande bestämmelser och behovet av att ändra dem med tanke på de försäkrades integritetsskydd. Det som borde granskas är förutsättningarna för att ingripa i den försäkrades integritetsskydd genom försäkringsutredningar. Vidare borde man utvärdera beslutsprocessen, de tillämpade metoderna, åtgärdernas omfattning samt lagringen av den inhämtade informationen.

BJO ansåg också att försäkringsutredarnas verksamhet vid inhämtande av bevis och utredningar till ett lagstadgat obligatoriskt trafik- eller olycksfallsförsäkringsärende är skötsel av ett offentligt uppdrag och därmed omfattas av både Finansinspektionens och JO:s tillsynsbehörighet (1672/2019*, se avsnitt 5.15).

- SHM meddelade den 17 december 2021 sin preliminära synpunkt att lagen om olycksfall i arbetet och om yrkessjukdomar och trafikförsäkringslagen behöver kompletteras med bestämmelser för organisering av verksamheten med försäkringsutredningar vid försäkringsbolag. Ministeriet uppgav att man har för avsikt att initiera lagberedningsarbetet så snart som möjligt.

RELIGIONS- OCH SAMVETSFRIHET I ETT SERVICEHUS (GL 11 §)

Klaganden kritiserade att man via centralradion ”tvångsmatade” den evangelisk-lutherska församlingens julandakt till bostäderna i servicehuset för personer med funktionsnedsättning. JO konstaterade att den sista meningen i 11 § i grundlagen, det vill säga ”ingen är skyldig att mot sin övertygelse ta del i religionsutövning”, preciserar vissa dimensioner av så kallad negativ religionsfrihet. Enligt motiveringen till bestämmelsen innebär detta att ingen kan förpliktas att mot sin övertygelse ta del i en gudstjänst eller någon annan religiös tillställning. Syftet med meningen är dock inte att hindra andra människors utövning av positiv religionsfrihet.

JO ansåg det inte vara ett godtagbart arrangemang att personalen vid servicehuset för personer med funktionsnedsättning flyttar bort boende som inte deltar i den religiösa tillställningen från sina egna hem till andra utrymmen under den tid tillställningen pågår.

JO motiverade sin åsikt med Europadomstolens avgörandepraxis och med att personer med funktionsnedsättning som bor vid serviceboenden inom socialvården och inom tjänster för personer med funktionsnedsättning åtnjuter hemfrid och skydd för privatlivet när de bor i egna hyresbostäder.

JO ansåg att om religiösa tillställningar sänds via servicehusets allmänna centralradio, ska den boende – från sin egen bostad – ha möjlighet att släcka av centralradion eller byta kanal på centralradion. (8265/2020*, se avsnitt 3.4).

EGENDOMSSKYDD VID BESLAGTAGANDE (GL 15 §)

Vid en bedömning av polisens förfarande vid beslag av bankkonton konstaterade JO att man såväl vid beslagtag liksom med andra tvångsmedel ingriper i de misstänkta grundläggande fri- och rättigheter. Tvångsmedelslagstiftningen ska vara exakt och noggrant avgränsad. JO betonade att skyddet av de grundläggande fri- och rättigheter som tryggas i grundlagen urvattnas om förutsättningarna för att använda tvångsmedel som gör det möjligt att ingripa i dem inte tolkas tillräckligt strikt. Utvidgande tolkningar är mycket problematiska. I anslutning till detta konstaterade JO att om förutsättningarna uppfylls kan polisen vid behov använda kvarstad; beslagets användningsområde ska inte utsträckas till det område för vilket kvarstaden är avsedd (7777/2020*).

BEMÖTANDE AV DEN SAMISKA URSPRUNGSBEFOLKNINGEN I SAMBAND MED GRÄNSKONTROLLEN VID DE INRE GRÄNSERNA (GL 17.3 §)

Stängningen av gränsövergångsställena och förfarandet med tillstånd för att passera gränsen i samband med att man tillfälligt återinförde kontroller vid de inre gränserna hade enligt klagomål hindrat och stört samernas renskötsel och den samiska kulturen i allmänhet, vilket strider mot grundlagen.

Frågan gällde huruvida de rättigheter som grundlagen trygger för samerna skulle ha krävt mer omfattande åtgärder av gränsbevakningsväsendet för att beakta samernas ställning och trygga samernas näringar. Från grundlagen och internationella avtal följer förbudet mot att försvaga samekulturen, det vill säga att myndigheternas åtgärder inte får försvaga samernas rättigheter som urfolk att utöva och bevara sin kultur.

Begränsningsåtgärderna i anknytning till gränsöverskridningar var en följd av det temporära återinförandet av kontroll vid de inre gränserna och påverkade enligt BJO samerna framför allt i form av olägenheter som återspeglades i utövandet av samiska näringar, men de påverkade också på ett mer övergripande sätt den samiska gemenskapen och kulturen. Å andra sidan var det inte endast samerna som påverkades av begränsningsåtgärderna, utan de gällde alla som passerade gränsen. Konsekvenserna för samerna kunde dock i viss mån anses vara mer övergripande.

Enligt BJO har frågan om övervakning av och tillståndsförfarandet för gränsöverskridningar varit en förändring som berott på bekämpningen av en smittsam sjukdom och som inte har kunnat anses vara en så vittomfattande eller betydande åtgärd som på ett direkt och särskilt sätt skulle kunna inverka på samernas ställning som urfolk och på ett sätt som avsevärt försvagar den samiska kulturen. Urfolkets rätt till hälsa och liv ska tryggas, men samtidigt måste man i samband med åtgärderna i fråga beakta att situationen vad gäller spridningen av en allvarlig smittsam sjukdom varierar mellan olika områden i olika stater. Med beaktande av dessa omständigheter har de preventiva kraven på tillstånd för att passera gränsen utanför gränsövergångsställena inte kränkt grundlagens bestämmelser om samer. Det har endast varit fråga om kontroll av gränsöverskridningar och ett förfarande för att tillåta eller förbjuda gränsöverskridningar (5597/2020*, se avsnitt 4.2.3).

EN PSYKIATRISK PATIENTS RÄTT TILL VÅRD OCH MÖJLIGHET TILL UTEVISTELSE (GL 7, 19 §)

JO tog ställning till beslut om avslutande av vård och om praxis för utskrivning av en patient som var intagen för vård oberoende av sin vilja och som olovligt avvikit från behandlingen. JO tog också ställning till ett tryggt arrangerande av patienters utevistelse.

JO betonade sjukhusets skyldighet att trygga tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster för patienter som på grund av sjukdom är i en särskilt utsatt ställning på det sätt som avses i 19 § 3 mom. i grundlagen samt patientens rätt till god hälso- och sjukvård i enlighet med patientlagen. JO ansåg att HUS borde komplettera sina anvisningar om utskrivning av patienter som olovligt avlägsnat sig från sjukhusområdet. JO ansåg att ärendet skulle förutsätta anvisningar som är riksomfattande.

JO ansåg också att sjukhuset hade förfarit felaktigt vid beviljandet av tillstånd för utevistelse och vid genomförandet av utevistelse i sällskap av en anhörig. Genom detta förfarande hade sjukhuset äventyrat patientens säkerhet samt vårdens kontinuitet och rätten till den vård som behövs (4702/2020*, se avsnitt 5.11).

RÄTT TILL VÅRD MED SIKTE PÅ KÖNSKORRIGERING (GL 19 OCH 22 §)

Ordnandet av undersökning och behandling som syftar till könskorrigering har på riksnivå koncentrerats till två universitetscentralsjukhus (Helsingfors universitetscentralsjukhus och Tammerfors universitetssjukhus). Undersökningarna med sikte på könskorrigering var överbelastade på ett sätt som allvarligt äventyrade patienternas rättigheter. I denna situation ansåg BJO det nödvändigt att delge SHM verksamhetens resurssituation. BJO bad SHM att senast den 31 december 2021 meddela vilka åtgärder hennes beslut hade gett anledning till. BJO gav HUS en anmärkning för försummelse av den lagstadgade skyldigheten (2119/2020*, även 8482/2020*, se avsnitt 5.11).

- SHM meddelade den 24 januari 2022 att man utrett den aktuella tillgången till vård och resurssituationen på poliklinikerna för könsidentitetsundersökningar vid HUCS och TAYS, och att man 11/2021 inlett ett tväradministrativt program för att säkerställa att personalen inom social- och hälsovården räcker till och finns tillgänglig. Dessutom bereder SHM en reform av translagstiftningen.

AVSAKNAD AV BESVÄRSANVISNING (GL 21 §)

Räddningsinstitutets rättelse- och disciplinnämnd hade inte fogat en besväransvisning till sitt beslut om avstängning av en studerande för viss tid. BJO konstaterade att rätten att få ett beslut som gäller de egna rättigheterna och skyldigheterna behandlat av en domstol eller något annat oberoende rättskipningsorgan är ett av elementen i rättsskyddet. Avsaknaden av den besväransvisning som lagen förutsätter kan i värsta fall de facto leda till att medborgaren inte har möjlighet att söka ändring och därmed förhindra en rättvis rättegång (6492/2020, se avsnitt 5.3.11).

IAKTTAGANDE AV TIDSFRISTER (GL 21 §)

Behandlingen av en begäran om information om förundersökningsprotokollet hade fördröjts för en brottsmisstänkts biträde som förberedde sig inför rättegång. JO konstaterade att man bör säkerställa att förfarandebestämmelserna följs på behörigt sätt även under semestrar eller annan frånvaro. Semestrar, brådska, arbetspress och oklar vikariepraxis berättigar inte till undantag från iakttagande av lagstadgade tidsfrister eller annan ändamålsenlig behandling av ärendet. När det gäller genomförandet av en rättvis rättegång blir det problematiskt om en part vid förberedelserna inför rättegången inte har tillgång till allt sådant material som påverkar eller kan påverka partens ställning i rättegången (2374/2020).

I flera av BJO:s avgöranden fästes Myndigheten för digitalisering och befolkningsdatas uppmärksamhet vid att ärendena ska behandlas utan dröjsmål. I synnerhet leveranstiderna för släktutredningar var orimligt långa och orsakade betydande olägenheter i skötseln av ett dödsbos ärenden (5591/2020*).

PRINCIPEN OM HÖRANDE (GL 21 §)

Rätten att bli hörd i sin egen sak tryggas i 21 § i grundlagen som en av de centrala rättskyddsprinciperna inom förvaltningen. Avvikelser från principen om hörande ska grunda sig på lag och även då ska man kunna motivera dem på ett godtagbart sätt. BJO ansåg att principen om hörande och rätten att få ett motiverat beslut gäller beslutsfattandet vid biskopsmötet i Ortodoxa kyrkan i Finland även när ärendet kritiserats och avgörs sakligt endast med stöd av kanoniska regler (8366/2020*).

3.10

Klagomål mot Finland som behandlades vid Europadomstolen

Vid Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) registrerades 2021 sammanlagt 91 nya klagomål mot Finland (120 året innan). Finlands regering ombads avge yttrande i tre (5) fall. Vid årsskiftet pågick 16 (35) ärenden som gäller Finland.

Klagomål till Europadomstolen 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.

Den största delen av de klagomål som görs hos Europadomstolen tas inte upp till prövning. Sammanlagt 109 (103) mål som berörde Finland avisades eller avskrevs under 2021. År 2021 meddelade Europadomstolen en dom som gällde Finland (en dom 2020 och två domar 2019).

Den enda domen som gällde Finland och som meddelades 2021 gällde en fällande dom mot Finland av den 14 november 2019 (N.A. v. Finland, 25244/18). Fallet gällde återsändande av en asylsökande till Irak, där hen påstås ha dödats, men sedan dess har det visat sig att uppgiften inte stämmer. På Finlands begäran tog Europadomstolen fallet till ny prövning och avlog klagandens överklagan som missbruk av rätten att överklaga. Enligt Europadomstolen har klaganden medvetet vilselett domstolen genom sina felaktiga fakta. Om domstolen hade fått kännedom om uppgifterna innan den avgjorde ärendet, hade domstolen lämnat klagandens överklagan utan prövning med stöd av artikel 35.3 a i Europakonventionen.

Vid utgången av 2020 har Europadomstolen meddelat sammanlagt 142 fällande domar mot Finland. I antalet ingår också ovan nämnda sedermera omprövade beslut. Av domarna har 99 varit fällande domar i ärenden som gällt en rättegångs längd eller brister i förutsättningarna för en rättvis rättegång. Under de senaste åren har antalet fällande domar per år varit mycket litet.

3.10.1

EUOPARÅDETS MINISTERKOMMITTÉS ÖVERVAKNING AV ATT DOMARNA VERKSTÄLLS

Europarådets ministerkommitté övervakar att Europadomstolens domar verkställs. Bestämmelser om verkställighet av Europadomstolens domar finns i artikel 46 i Europakonventionen. Enligt Europakonventionen ska domstolens slutgiltiga dom överlämnas till Europarådets ministerkommitté, som ska övervaka dess verkställande. Domarna övervakas av ministerkommittén tills de nödvändiga åtgärderna för att verkställa dem har vidtagits. Övervakningen av verkställandet avslutas därefter genom en resolution. I praktiken hänför sig ministerkommitténs övervakning till tre olika aspekter: betalning av gottgörelse, individuella åtgärder och allmänna åtgärder med anledning av domen. Övervakningen sker i första hand på diplomatisk väg.

Europadomstolen meddelade den 17 september 2020 Finland en dom i ärendet Kotilainen m.fl. v. Finland (nr 62439/12) som gällde en skolskjutning. Domen har enligt artikel 44 i Europakonventionen meddelats som slutgiltig den 17 december 2020.

Finlands statsombud lämnade den 17 juni 2021 en åtgärdsrapport (action report) till ministerkommittén enligt dess förfaringssätt, där regeringen meddelade ministerkommittén om de åtgärder som den har vidtagit med anledning av ovan nämnda dom. Ministerkommittén konstaterade i sin resolution av den 8 december 2021 att den har granskat regeringens åtgärdsrapport och anser att de åtgärder som behövs för att verkställa domen har vidtagits. Ministerkommittén avslutade övervakningen av verkställandet av domen.

Under berättelseåret har inga nya övervakningsärenden inletts. Sammanlagt 18 domar som berörde Finland förblev anhängiga i övervakningssammanhang (31 domar året innan). Det handlar om fall där de flesta nationella genomförandeåtgärder har vidtagits, men där åtgärdsrapporterna inte är helt färdiga. I samtliga fall har den fastställda gottgörelsen betalats på behörigt sätt.

Ett betydande fall som fortfarande övervakas är X. v. Finland (34806/04), som gäller förfarandet för beslut om psykiatrisk vård mot patientens vilja samt vårdåtgärder oberoende av patientens vilja, i synnerhet medicinering mot patientens vilja. Europadomstolen ansåg i sin dom av den 3 juli 2012 att rätten till frihet enligt artikel 5 i Europakonventionen och rätten till skydd för privatliv enligt artikel 8 i Europakonventionen hade kränkts. Inom samma ämnesområde är ett nytt besvärärende mot Finland anhängigt vid Europadomstolen, E.S. v. Finland (23903/20), som också gäller tvångsmedicinering. Verkställigheten av domen X. v. Finland (34806/04) har varit anhängig i över nio år. Ärendet har överförs till ministerkommitténs skärpta övervakning av genomförandet.

4 ÄREN DEN SOM GÄLLER CORONAVIRUSET



4.1 Allmän beskrivning



4.1.1 BESKRIVNING AV SITUATIONEN

Lunginflammationer som bekräftades vara orsakade av det nya coronaviruset SARS-CoV-2 konstaterades i Kina i december 2019. Sjukdomen COVID-19 som orsakas av viruset började sprida sig snabbt i världen. Världshälsoorganisationen WHO utlyste COVID-19-epidemin till en pandemi 11.3.2020.

Coronavirusepidemin nådde Finland i mars 2020 och fortsatte under hela berättelseåret. Under berättelseåret ökade antalet fall och incidensen av COVID-19-infektioner mycket snabbt från och med början av februari, och den 1 mars 2021 beslutade statsrådet att undantagsförhållanden råder i landet. Då epidemiläget lugnat sig konstaterades undantagsförhållandena upphöra den 27 april 2021. Regeringen ansåg att coronavirusepidemin som fortfarande fortsatte kunde hanteras med myndigheternas lagenliga befogenheter. Epidemiläget förvärrades på nytt i slutet av sommaren och efter att situationen varit lugnare under hösten igen i december till följd av coronavirusvarianten omikron, som spreds mycket lätt.

Coronavirusepidemin har redan pågått i ett par år och den har medfört enorma hälsomässiga, sociala och ekonomiska konsekvenser över hela världen. I nuläget känner man inte ens nödvändigtvis till alla konsekvenser och deras omfattning och allvar. Även om Finland i en internationell jämförelse har klarat pandemin bra, har sjukdomen även i Finland haft mycket stora effekter på väldigt många nivåer.

COVID-19-epidemin försatte samhället och myndighetsverksamheten i en aldrig tidigare skådad situation. I början av epidemin avancerade situationen snabbt och bekämpningen av allvarliga hot krävde snabba åtgärder av myndigheterna för att skydda befolkningens liv och hälsa. Myndigheterna hade mycket litet tid på sig att planera och genomföra sådana åtgärder som krävdes på grund av epidemin. Beslut måste fattas och anvisningar utarbetas också då forskningsinformationen om sjukdomen och dess spridning var begränsad och bristfällig. Under epidemins gång har man fått mer forskningsinformation, erfarenhet och handledning och myndigheterna har med tiden fått bättre förutsättningar att fatta beslut och planera sin verksamhet. Å andra sidan har snabba förändringar i epidemisituationen orsakat osäkerhet, till exempel på grund av att man inte har känt till spridningen av nya virusvarianter och hur allvarlig den sjukdom som de orsakar är.

På grund av sin karaktär och virusets smittmekanismer har epidemin krävt ett kraftigt ingripande i människors liv och grundläggande fri- och rättigheter. Det har varit nödvändigt att begränsa bland annat rörelsefriheten och näringsfriheten på ett aldrig tidigare skådat sätt. Myndigheterna har förutsatts bedöma förutsättningarna för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna samt göra krävande överväganden mellan olika grundläggande fri- och rättigheter. Även i denna situation har myndigheterna endast haft de lagstadgade befogenheterna till sitt förfogande, även om många andra metoder kunde ha varit effektiva för att bekämpa epidemin.

Under epidemins gång visade det sig att lagstiftningen inte var tillfredsställande till alla delar och att den inte på bästa sätt möjliggjorde nödvändiga åtgärder för att bekämpa epidemin. Lagstiftningen har under epidemitiden därför ändrats och utvecklats till många delar och i flera etapper. Målet har varit att epidemien ska kunna hanteras med myndigheternas lagenliga befogenheter.

I laglighetsövervakningen observerades i början av epidemin att den rättsliga karaktären vad gäller myndigheternas anvisningar, rekommendationer och föreskrifter ibland förblev oklar och att både medborgare och andra myndigheter därför var osäkra på om de var bindande. Till denna del kan situationen bedömas ha förbättrats under epidemin.

I början av epidemin framhävdes skyddet av liv och hälsa ofta på bekostnad av andra grundläggande fri- och rättigheter, särskilt för äldre och personer med funktionsnedsättning. Då epidemin fortsatt har man i samhället på ett mångsidigare sätt börjat väga olika grundläggande fri- och rättigheter samt de fördelar och nackdelar som begränsningarna medför.

4.1.2 KONSEKVENSER FÖR VERKSAMHETEN VID JUSTITIEOMBUDSMANNENS KANSLI

Den situation som COVID-19 ledde till har varit exceptionell också vid justitieombudsmannens kansli och inom laglighetsövervakningen. Epidemin har medfört stora förändringar i de ärenden som behandlas och i arbetsätten. JO har fått klagomål om myndigheternas verksamhet sedan början av epidemin. Epidemisituationen gav också anledning att utreda ärenden på eget initiativ. Ärenden med anknytning till COVID-19-epidemin har behandlats kontinuerligt under hela epidemin, och antalet klagomål har varit relativt jämnt och högt.

Utöver frågor som gällt epidemin har kansliet naturligtvis behandlat även andra slags så kallade vanliga laglighetsövervakningsärenden. Under berättelseåret inkom ett rekordstort antal klagomål till justitieombudsmannen och under de senaste tre åren har antalet klagomål ökat med över 38 procent.

Under hela COVID-19-epidemin (2020–2021) har över tvåtusen laglighetsövervakningsärenden (klagomål eller eget initiativ) med anknytning till epidemin kommit till behandling. Under hela tiden har det inletts flest ärenden som gäller hälso- och sjukvård, de högsta statsorganen och undervisning.

anhängiggjorda	avgjorda	åtgärdsavgöranden	åtgärdsprocent
2 046	1 806	335	18,54

Laglighetsövervakningsärenden i anslutning till COVID-19-epidemin (klagomål + egna initiativ) 2020–2021.

Över tusen (1 120) laglighetsövervakningsärenden som på ett eller annat sätt hänförde sig till COVID-19-epidemin inkom under verksamhetsåret. Ärendena var mycket varierande och innehöll frågor med anknytning till nästan alla förvaltningsområden.

anhängiggjorda	avgjorda	åtgärdsavgöranden	åtgärdsprocent
1120	1082	226	18,91

Laglighetsövervakningsärenden i anslutning till COVID-19-epidemin (klagomål + egna initiativ) 2021.

Coronavirusepidemin och de restriktioner den föranlett har gett upphov till nya och även utmanande juridiska frågeställningar inom laglighetsövervakningen. Många av restriktionerna som infördes för att bekämpa epidemin, såsom begränsningarna av rörelsefriheten och besöksförbuden i olika anstalter, har påverkat individens grundläggande fri- och rättigheter i hög grad. Restriktionerna har också ofta påverkat de mest utsatta grupperna i samhället, såsom äldre eller personer med funktionsnedsättning, genom att ytterligare försvåra deras ställning. Laglighetsövervakningens betydelse har framhävts under sådana omständigheter.

Därför har man strävat efter att i tillsynsärenden som gäller epidemin sätta tyngdpunkten på frågor där risken varit stor för att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna äventyras. Målet var att identifiera och snabbt ingripa i sådana situationer.

Eftersom coronavirusepidemin har berört hela samhället i mycket stor omfattning, har den krävt mer informationsutbyte och samarbete än vanligt inom flera förvaltningsområden, samt avtal om arbetsfördelningen mellan olika myndigheter. Justitieombudsmannens kansli har också deltagit i det internationella samarbetet, där man bland annat har diskuterat de utmaningar som epidemisituationen medför för tillsynen och de tillvägagångssätt som används vid inspektionerna.

Kundservicen vid justitieombudsmannens kansli har begränsats på grund av coronavirussituationen så att inga personliga möten med kunderna har ordnats under berättelseåret. Dokument har tagits emot och kunderna har i övrigt betjänats på normalt sätt. Personalen vid justitieombudsmannens kansli arbetade fortfarande i stor utsträckning på distans under berättelseåret. Distansarbetet gick bra ur teknisk synvinkel och med tanke på resultatet.

4.1.3 KLAGOMÅL

1 106 klagomål som gällde COVID-19-epidemin inkom under verksamhetsåret. Det avgjordes 1 178 klagomål med anknytning till epidemin som anhängiggjorts under berättelseåret eller föregående år. Nästan hälften (501) av klagomålen gällde verksamheten inom hälso- och sjukvårdens förvaltningsområde. Näst flest klagomål gällde verksamheten inom de högsta statsorganen och brottspåföljdsområdet. Klagomål riktades dock till nästan alla förvaltningsområden. Innehållet i klagomålen och deras särdrag inom olika förvaltningsområden beskrivs närmare och per sektor i punkt 4.2.

4.1.4 EGNA INITIATIV

COVID-19-epidemin har gett anledning att utreda flera frågor på justitieombudsmannens eget initiativ. Under berättelseåret togs sammanlagt 14 egna initiativ inom olika förvaltningsområden och av dessa avgjordes 17 initiativ. Ärendena som behandlades på eget initiativ beskrivs närmare och per sektor i punkt 4.2.

4.1.5 INSPEKTIONER

Inspektionerna är en viktig del av laglighetsövervakningen. Epidemisituationen påverkade inspektionsverksamheten vid justitieombudsmannens kansli i hög grad. Under berättelseåret gjordes 39 inspektioner, medan de var över hundra år 2019 före epidemin.

Med tanke på inspektionsobjektens och inspektörernas säkerhet var möjligheterna att besöka inspektionsobjekten begränsade under hela berättelseåret. Vissa inspektioner kunde dock förrättas på plats vid inspektionsobjekten. Det gjordes sju sådana inspektioner, av vilka två riktades till ett polisfängelse och två till en förvarsenhet. I dessa situationer fästes särskild uppmärksamhet vid att inspektionerna genomfördes på ett säkert sätt. Vid inspektionerna strävade man efter att noggrant iaktta säkerhetsavstånd, använda munskydd och beakta andra praktiska faktorer som är nödvändiga för att bekämpa epidemin. Inspektörerna gjorde ett coronavirustest eller ett så kallat hemmatest före inspektionen.

Förvaltningsområde	Anhängiggjorda	Avgjorda
Hälso- och sjukvård	501	383
De högsta statsorganen	167	162
Brottspåföljdsbranschen	112	115
Undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde	75	198
Polisen	62	78
Kommunalförvaltning	60	59
Socialvård	39	68
Kommunikationsministeriets förvaltningsområde	26	21
Försvarsministeriets förvaltningsområde	20	27
Arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde	11	34
Övriga förvaltningsområden	10	9
Socialförsäkring	8	8
Finansministeriets förvaltningsområde	5	4
Rättskipning	2	3
Justitieministeriets förvaltningsområde	2	1
Utsökning	2	2
Inrikesministeriets förvaltningsområde	4	1
Utlännings- och medborgarskapsärenden	3	1
Utrikesministeriets förvaltningsområde	2	3
Beskattning	1	1
Sammanlagt	1 106	1 178

Antalet klagomål i anslutning till COVID-19-epidemin per förvaltningsområde 2021

Epidemisituationen har lett till att man funderat över möjligheterna att förrätta inspektioner på annat sätt än genom att besöka inspektionsobjektet fysiskt. Vissa inspektioner genomfördes via distansförbindelser, vid behov via en skyddad videoförbindelse. Uppgifter inhämtades också per telefon eller skriftligen från inspektionsobjekten eller olika intressentgrupper, såsom anhöriga till äldre klienter.

I fortsättningen kommer inspektionsverksamheten att utökas i den utsträckning och inom den tidsram det är möjligt ur ett säkerhetsperspektiv. Utvecklingen av alternativa och säkra inspektionsmetoder fortsätter och internationella erfarenheter utnyttjas också i utvecklingen.

Den genomförda inspektionsverksamheten beskrivs närmare och per sektor i avsnitt 4.2. Inspektionsverksamheten beskrivs också i avsnitt 3.5 (Nationellt besöksorgan mot tortyr).

4.1.6 UTLÅTANDEN

JO gav ett utlåtande till grundlagsutskottet (2226/2021) och till förvaltningsutskottet (2228/2021) om regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om temporär begränsning av rörelsefriheten och nära kontakter (RP 39/2021 rd). JO ansåg det vara problematiskt att den föreslagna regleringen förbjuder något annat (att röra sig och vistas på olika platser) än vad man i själva verket ville förbjuda (sammankomster och nära kontakter). Det skulle vara förbjudet att röra sig och vistas på alla andra områden än de som separat tillåts i den föreslagna lagen. Till följd av denna regleringsstruktur blir också sådan rörlighet och vistelse förbjuden som inte medför någon risk för smitta och som inte heller i övrigt är klandervärd. Trots detta är rörligheten och vistelsen i fråga straffbar. JO ansåg att dessa situationer var problematiska både med tanke på förutsättningarna för att begränsa de grundläggande fri- och rättigheterna och med tanke på kriminaliseringsprinciperna.

Grundlagsutskottet (GrUU 12/2021 rd) ansåg att lagförslaget inte kunde behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Lagförslaget måste ändras bland annat så att förbudet riktas mot de smittkällor som nämns i motiveringarna till propositionen i stället för mot all rörlighet. Regeringen återtog med anledning av grundlagsutskottets utlåtande sin lagproposition den 31 mars 2021.

Under berättelseåret gav justitieombudsmannens kansli också två andra utlåtanden gällande COVID-19-epidemin.

4.2

Ärenden som gäller coronaviruset enligt sakområden

4.2.1

DOMSTOLAR

Pandemin hade fortsättningsvis en betydande inverkan på domstolarnas verksamhet 2021. Behandlingen av ärenden överbelastades redan våren 2020, särskilt vid tingsrätterna, där merparten av ärendena behandlas genom muntliga sammanträden. Antalet anhängiga ärenden ökade eftersom åtgärderna för att förhindra virusspridningen och säkerställa hälsosäkerheten begränsade ordnandet av muntliga sammanträden. Domstolsverket publicerade med några månaders mellanrum uppdaterad statistik över ärenden som avbrutits på grund av pandemin och som fortfarande var anhängiga. I slutet av 2021 var det totala antalet sådana mål 700 i tingsrätterna, 11 i hovrätterna och 9 i förvaltningsdomstolarna. I synnerhet vid tingsrätterna var antalet brottmål som var anhängiga betydligt större än normalt. I slutet av 2021 var 27 256 (20 381 år 2019) brottmål anhängiga vid tingsrätterna.

Konsekvenserna av pandemin syntes också i domstolarna i form av ökad användning av distansförbindelser samt processledningsrelaterade åtgärder och rekommendationer för användningen av säkerhetsavstånd och munskydd.

Pandemin nämndes på ett eller annat sätt i några klagomål som gällde domstolarna, men den hade central betydelse endast i ett fall där tingsrättens ordförande hade förutsatt att en part och dennes biträde iakttog säkerhetsavstånden i sammanträdessalen, varvid biträdet och huvudmannen inte kunde viska sinsemellan under behandlingen, samt i ett fall där förvaltningsdomstolen enligt klaganden borde ha avgjort ett besvär över regionförvaltningsverkets beslut om begränsning med stöd av 58 § i lagen om smittsamma sjukdomar under den tre veckor långa tid beslutet var i kraft. Enligt BJO fanns det inte i något av fallen anledning att misstänka att domstolen hade förfarit lagstridigt eller försummat sin skyldighet.

Inställda och flyttade sammanträden observerades dock ha en negativ inverkan på domstolarnas behandlingstider, vilket i sin tur har lett till att antalet klagomål om förseningar ökat.

4.2.2

POLISEN

Ett sextiotal klagomål om polisens agerande gjordes i anslutning till coronavirusepidemin. Nästan alla klagomål gällde polisens agerande vid övervakningen av coronarestriktionerna och i synnerhet vid demonstrationer, som tidvis berördes av mycket stränga begränsningar. Det lämnades också in enskilda klagomål om att det blivit svårare att utträta ärenden. Endast en del av ärendena hann avgöras under verksamhetsåret. Flera klagomål överfördes till åklagaren för bedömning eftersom den klagande ansåg att polisen hade gjort sig skyldig till brott.

Polisens laglighetsövervakning påverkades mest av att inspektionerna inte kunde utföras på ort och ställe. Därmed flyttades en viktig del av inspektionerna, det vill säga inspektionerna av polisfångelser, till framtiden. Visserligen inspekterades polisfångelserna i Böle och Vanda sommaren 2021 då epidemin lugnade sig något (se avsnitt 3.5). Inspektionerna vid polisinspektionen i Östra Finland och Polisstyrelsen gjordes i form av dokumentinspektioner och via videoförbindelse. Vid inspektionerna granskades bland annat hur man hade förberett sig på coronavirusepidemin och hur den hade påverkat funktionerna.

Enligt de uppgifter som JO fått hade polisen trots coronaviruset relativt väl kunnat sköta sin uppgift bland annat genom att separera funktionerna och genom andra beredskapsåtgärder. Renoveringarna av polisens lokaler har delvis fördröjts på grund av coronaviruset. Pandemin har ansetts ha en mer allmän inverkan på polisens uppdrag: år 2020 ökade till exempel antalet brott mot liv och försök till brott mot liv med nästan 15 procent och antalet hemutryckningar med 26 procent.

Vid inspektionen av polisrättningen i Östra Finland framkom att man i polisfängelset i Kuopio delvis hade varit tvungen att begränsa de frihetsberövades möjligheter att vistas utomhus. Enligt JO bör man sträva efter att låta personer som exponerats för coronaviruset gå ut under sådana tider då det inte finns andra personer i de allmänna utrymmena. I vilket fall som helst bör man se till att ordna utomhusvistelse åtminstone för sådana frihetsberövade vars frihetsberövande varar i flera dygn.

POLISENS AGERANDE VID EN DEMONSTRATION

Justitieombudsmannen mottog 17 klagomål om polisens förfarande då den i mars 2021 tillät en demonstration mot coronarestriktionerna för hundratals personer i Helsingfors, även om detta i väsentlig grad överträdde regionförvaltningsverkets sammankomstbegränsningar (maximalt sex personer). JO ansåg i sitt beslut 3994/2021* att polisen inte hade överskridit sin prövningsrätt när den inte tillgrip maktmedel, utan först beordrade att demonstrationen skulle avbrytas, men tillät ändå de närvarande talarna att hålla sina tal. Polisen ansåg detta vara det mest ändamålsenliga sättet att få folkmassan bestående av hundratals människor att splittra sig. JO betonade att demonstrationer handlar om ett kärnområde vad gäller mötesfrihet och att polisen ska ge arrangörerna möjlighet att rätta till situationen så att den är lagenlig. I första hand ska man använda sig av råd och uppmaningar samt överlag iakttäta proportionalitetsprincipen. JO behandlade i sitt beslut också förhållandet mellan bestämmelserna om allmänna sammankomster i lagen om smittsamma sjukdomar och lagen om sammankomster. JO konstaterade bland annat att även om en allmän sammankomst avbryts eller avslutas med stöd av lagen om smittsamma sjukdomar, ska även lagen om sammankomster beaktas.

POLISENS AGERANDE UNDER BLACK LIVES MATTER-DEMONSTRATIONEN

JO fick 17 klagomål efter att två polismän som övervakade Black Lives Matter-demonstrationen fotograferats med demonstrationsskyltar. Polisen kritiserades samtidigt också för att den inte ingrep i demonstrationen trots att regionförvaltningsverkets deltagarbegränsning överträdades (4428/2020*).

Minst 3 000 personer deltog i demonstrationen i juni 2020, då de dåvarande mötesbegränsningarna endast tillät 500 deltagare. Både polisen och demonstrationsarrangören verkar ha hamnat i en överraskande situation då det kom många gånger fler människor till platsen än väntat. Enligt JO dröjde polisens åtgärder för att avsluta mötet inte på ett sätt som skulle ha föranlett honom att vidta åtgärder. Läs mer om JO:s beslut om detta i avsnittet om polisen 5.3.

4.2.3 FÖRSVARET OCH GRÄNSBEVAKNINGEN

FÖRORDNANDE I KARANTÄN GENOM MILITÄRT KOMMANDO

Personer som kommenderats från Irak till Finland från krishanteringsuppdrag på grund av coronapandemin hade placerats i karantän i två veckor i slutna och övervakade förhållanden i försvarsmaktens lokaler genom militärt kommando av armén.

Grunden för förfarandet var att Finland deltog i krishanteringsoperationen och därmed hade förpliktelser att stå till förfogande för operationen.

Ärendet handlade om att bedöma huruvida ett militärt kommando lämpar sig för att förordna karantänförhållanden för en trupp eller om det är fråga om en åtgärd som hör till tillämpningsområdet för lagen om smittsamma sjukdomar och som inte kan förordnas genom militärt kommando.

Enligt lagen om smittsamma sjukdomar kan karantänbeslut fattas endast av den läkare i tjänsteförhållande som i kommunen eller i samkommunen för sjukvårdsdistriktet ansvarar för smittsamma sjukdomar och för försvarsmaktens del av försvarsmaktens överläkare med stöd av lagen om smittsamma sjukdomar och försvarsmaktens interna anvisningar. Ett karantänbeslut grundar sig på en individuell, personlig bedömning av en läkare från fall till fall.

I det fall som klagomålet avser hade ett sådant karantänbeslut av en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården inte fattats för de klagande av nämnda tjänsteinnehavare. Rättsverkningarna för de klagande hade i sig motsvarat karantänen i lagen om smittsamma sjukdomar. De operativa behov i krishanteringsoperationen som framgick av utredningarna talade för att militärt kommando skulle användas. Å andra sidan var det inte fråga om karantän i ordets juridiska betydelse. Detta hade naturligtvis kunnat leda till oklarheter och förhållandena för den grupp personer som förordnats till dessa karantänliknande förhållanden hade de facto motsvarat förhållandena för personer som förordnats till karantän och till och med i viss mån varit strängare eftersom det inte fanns möjlighet att stanna hemma under det karantänliknande arrangemanget, utan perioden i fråga skulle genomföras i ett utrymme som anvisats och övervakades av försvarsmakten.

Enligt BJO:s bedömning hade en person eller trupp som utför krishanteringsuppdrag genom ett militärt kommando kunnat förordnas till karantänliknande förhållanden under anställningsförhållandets om det kan påvisas att detta har ett nära samband med tjänstgöringsuppdraget eller utförandet av uppdraget. Enligt den erhållna utredningen hade det i det aktuella fallet varit fråga om en sådan situation.

Försvarsmakten – hela organisationen – har dock ett betydande antal olika uppgifter, även enbart inom ramen för beväringstjänsten och den frivilliga militärtjänsten för kvinnor. I lagen om smittsamma sjukdomar föreskrivs uttryckligen att försvarsmakten ansvarar för myndighetsbeslut enligt lagen om smittsamma sjukdomar; besluten fattas av försvarsmaktens överläkare med stöd av försvarsmaktens interna anvisningar. Det faktum att det finns en sådan bestämmelse i lagen om smittsamma sjukdomar tyder på att lagstiftaren har avsett utrymme för karantän- och isoleringsbeslut enligt lagen om smittsamma sjukdomar även inom försvarsmakten. Enligt BJO kan man inom försvarsmaktens ramar mycket väl hitta situationer där det inte är fråga om ett så fast samband mellan tjänstgöringsuppgiften och utförandet av den att karantän enligt lagen om smittsamma sjukdomar, inklusive tillhörande rättsskyddsfaktorer, inte skulle vara ett juridiskt mer ändamålsenligt alternativ än att sköta ärendet på ett heltäckande sätt via ett linjärt militärt kommando. Laglighetsövervakaren har inte möjlighet att sträva efter att specificera sådana uppgifter; det är fråga om en uppgift som tillfaller försvarsmakten (396/2021*). Biträdande justitieombudsmannen bad försvarsministeriet meddela om eventuella åtgärder med anledning av avgörandet.

- Försvarsministeriet meddelade att huvudstaben genom militärt kommando motiverar risken för att en smittsam sjukdom sprids bland dem som är i tjänst, i synnerhet ur operativa synvinklar, bland annat att den tjänstgöringstid som beväringarna tillbringar i garnisonen under hela tiden utgör militär verksamhet, som styrs genom militära kommandon. Ett militärt kommando anses vara smidigt och snabbt och lagen om smittsamma sjukdomar ska enligt bestämmelserna i den tillämpas som en sistahandsåtgärd som tillgrips då andra metoder inte räcker till. Huvudstaben förutsätter att man om situationen tillåter granskar eventuella behov av att ändra verksamheten i praktiken. Försvarsministeriet ansåg att dessa åtgärder var tillräckliga i detta skede.

BEMÖTANDE AV SAMER VID KONTROLLER VID DEN INRE GRÄNSEN

Stängningen av gränsövergångsställena och förfarandet med tillstånd för att passera gränsen i samband med att man tillfälligt återinförde kontroller vid de inre gränserna hade enligt klagomål till justitieombudsmannen hindrat och stört samernas renskötsel och den samiska kulturen i allmänhet i strid med grundlagen.

Frågan var om de rättigheter samerna tryggas i grundlagen skulle ha krävt mer omfattande åtgärder av gränsbevakningsväsendet för att beakta samernas ställning och trygga samernas näringar. Grundlagen och internationella avtal innebär ett förbud mot att försvaga samekulturen, det vill säga att myndigheternas åtgärder inte får försvaga samernas rättigheter som urfolk att utöva och bevara sin kultur.

Enligt BJO påverkade de begränsningsåtgärder som gällde gränsöverskridningar till följd av det temporära återinförandet av kontroll vid de inre gränserna samerna i synnerhet i form av olägenheter som återspeglas i utövandet av samiska näringar, men de påverkade också på ett mer övergripande sätt den samiska gemenskapen och kulturen. Å andra sidan var det inte endast samerna som påverkades av begränsningsåtgärderna, utan de gällde alla som passerade gränsen. Konsekvenserna för samerna kunde dock i viss mån anses vara mer övergripande.

Enligt BJO har frågan om övervakning av och tillståndsförfarandet för gränsöverskridningar varit en förändring som beror på bekämpningen av en smittsam sjukdom och som inte har kunnat anses vara en så vittomfattande eller betydande åtgärd som på ett direkt och särskilt sätt skulle kunna inverka på samernas ställning som urfolk och på ett sätt som avsevärt försvagar den samiska kulturen. Urfolkets rätt till hälsa och liv ska tryggas, men samtidigt måste man i samband med åtgärderna i fråga beakta att situationen vad gäller spridningen av en allvarlig smittsam sjukdom varierar mellan olika områden i olika stater. Med beaktande av dessa omständigheter de föregripande kraven på tillstånd för att passera gränsen utanför gränsövergångsställena inte kränkt grundlagens bestämmelser om samer. Det var endast fråga om kontroll av gränsöverskridningar och ett förfarande för att tillåta eller förbjuda gränsöverskridningar (5597/2020*).

4.2.4 BROTTPÅFÖLJDSOMRÅDET

Coronavirusepidemin har i stor utsträckning påverkat Brottpåföljdsmyndighetens (Rise) verksamhet. Man hade inte förberett sig på situationer som pandemin i lagstiftningen om fångar och häktade. Författningsgrunden rättades till den 7 juni 2021, då lagen om temporära åtgärder vid verkställighet av straff och häktning till följd av covid-19-epidemin (452/2021) trädde i kraft fram till den 31 oktober 2021. I lagen föreskrevs om möjligheten att till vissa delar avvika från bestämmelserna i fängelselagen och häktninglagen. Man kunde besluta att begränsa eller avbryta fängelsernas verksamhet, besök och permissioner till den del det var nödvändigt, om de övriga åtgärder som fängelset vidtagit för att förhindra spridningen av COVID-19-epidemin inte var tillräckliga. Brottpåföljdsmyndighetens centralförvaltningsenhet (Rise/keha) hade behörighet att fatta beslut om begränsning och avbrytande.

Man strävade också efter att underlätta fängelsernas verksamhet genom att skjuta upp verkställigheten av vissa kortare fängelsestraff för viss tid. Genom att skjuta upp verkställigheten strävade man efter att minska antalet fångar i fängelset och därmed smittorisken.

Man kunde begränsa inledandet av verkställigheten av samhällspåföljder genom en förordning som justitieministeriet (JM) utfärdade med stöd av ovan nämnda temporära lag, om det var nödvändigt för att säkerställa en ändamålsenlig verkställighet av samhällspåföljderna. Det var fråga om situationer där verkställigheten av samhällspåföljder hade förhindrats eller försvårats oskäligt mycket på grund av coronavirusepidemin.

JM begränsade genom förordningen inledandet av verkställigheten av samhällstjänst och övervakningsstraff.

På grund av coronapandemin gjordes inga inspektioner i fängelser i början av året. I juni gjordes en distansinspektion av fängelset i Naarajärvi. Observationerna vid inspektionen baserade sig på dokument som fängelset på förhand ombetts lämna in samt enkätformulär som intagna och personal fick besvara anonymt. Dessutom fördes samtal på distans med fängelseledningen. I november inspekterades fängelset i Kuopio på plats. Inspektionerna behandlas mer detaljerat i avsnitt 3.5.

Under berättelseåret inkom 95 klagomål gällande Rises coronavirusåtgärder (66 år 2020). Siffrorna 112 (anhängiggjorda ärenden) och 115 (avgjorda ärenden) som gäller Brottspåföljdsområdet och som nämns i punkt 4.1.3 omfattar också de klagomål som gällde Enheten för hälso- och sjukvård för fångar (VTH) som lyder under Institutet för hälsa och välfärd och hör till social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde. Efter att den ovan nämnda temporära lagen upphört att gälla den 1 november 2021 inkom före utgången av berättelseåret endast två klagomål som gällde Rises coronavirusåtgärder.

Klagomålen om Brottspåföljdsmyndighetens coronavirusåtgärder togs till största delen inte upp för undersökning eller så överfördes de till Rise för behandling. Detta förfarande gällde klagomål som berörde tiden innan den temporära lagen trädde i kraft den 7 juni 2021 på grund av att BJO redan på eget initiativ undersökte begränsningarnas lagenlighet (2606/2020). Det skulle således inte ha varit ändamålsenligt att behandla enskilda klagomål separat. Efter att den temporära lagen trätt i kraft handlade klagomålen huvudsakligen om huruvida fängelserna tillämpade ovan nämnda lagstadgade begränsningsbeslut som fattats av Rise/keha på det sätt som keha hade avsett. Bedömningen av sådana klagomål ansågs i första hand lämpa sig för keha, dit de överfördes. Det var dock möjligt att hos förvaltningsdomstolarna söka ändring i beslut om begränsningar och avbrytande som fattats av keha, och JO undersöker av hävd inte klagomål om ärenden i vilka ändring kan sökas.

BJO behandlade dock några enstaka klagomål, främst sådana där de ärenden som framkommit inte ingick i det egna initiativet.

BJO kritiserade anvisningarna enligt vilka fångar som har exponerats för coronaviruset och som bott i samma cell kan fortsätta att bo tillsammans. Fångar som förordnats hållas i karantän genom beslut av VTH med stöd av lagen om smittsamma sjukdomar får under inga omständigheter placeras i samma cell, utan ska placeras separat. Det är möjligt att alla exponerade inte har smittats, varvid en smittad kan smitta andra om hen bor tillsammans med dem (7933/2020).

BJO gav i juli 2021 ett avgörande om ett eget initiativ som gällde Brottspåföljdsmyndighetens verksamhet under coronavirusepidemin. De juridiska ställningstaganden som framfördes i det egna initiativet tillämpas på tiden före den 7 juni 2021, då ovan nämnda lag om temporära åtgärder trädde i kraft. BJO konstaterade att förfarandet var felaktigt till följande delar.

I fråga om fångarnas rätt till besök var förfarandet lagstridigt då övervakade besök avbröts. Fångar och häktade har lagstadgad rätt att ta emot besökare under övervakning. Med undantag av vissa enskilda situationer finns det ingen bestämmelse i lagen som kan leda till att en fånge nekas denna rätt. Det var särskilt problematiskt att avsluta umgänget mellan minderåriga och deras föräldrar. I fråga om oövervakade besök ansåg BJO det däremot möjligt att pandemisituationen kan vara en i lagen avsedd grund för att neka till ett oövervakat besök.

Vid prövningen av permissioner var det enligt BJO möjligt att beakta den risk för säkerheten och hälsan som en eventuell spridning av epidemin till fängelset medför. Coronavirusepidemin kunde således användas som grund för negativa beslut om permission. Förfarandet var inte lagstridigt. Prövningen av permissioner borde dock ha gjorts separat för varje fånge och permission med beaktande av de omständigheter som talar för och emot permissionen (2606/2020*).

BJO undersökte också på eget initiativ förfarande av VTH under coronavirusepidemin och konstaterade att BJO inte hade anledning att vidta åtgärder i ärendet (2736/2020).

4.2.5 EKONOMISK VERKSAMHET, BETALNINGSTÖRNINGAR OCH UTSÖKNING

Efter mars 2020 hade justitieombudsmannens kansli tagit emot över trettio klagomål gällande de företagsstöd som beviljades inom ramen för det anslag som gjordes i statens tilläggsbudget på grund av covid-19-pandemin och utifrån nödvändig reglering. De flesta av klagomålen gällde Business Finland, vilket här avser Business Finland Oy som beviljade understöden (nedan bolaget), och Innovationsfinansieringsverket Business Finland (nedan finansieringsverket) som styrde och övervakade verksamheten. I avgörandet som gavs i april 2021 hade tre av dessa klagomål tagits som grund för utredningen. En utredning hade dock begärts om frågor som var av större betydelse för justitieombudsmannens laglighetsövervakning. Klagomålen gällde också stöd som beviljats av NTM-centralerna, Statskontoret och kommunerna. Alla klagomål avgörs i sinom tid.

Vid behandlingen av ansökningarna hade det inte påvisats att bolaget hade handlat i strid med principen om skydd för förtroende för förvaltningen, då ansökningarna hade behandlats i enlighet med de publicerade villkor som gällde när ansökan lämnades in. Eftersom finansieringsverkets uppgifter vid granskningen, rättelseförfarandet och återkravet delvis infaller vid en senare tidpunkt än bolagets uppgifter och ännu inte hade slutförts vid tidpunkten för utredningen, hade BJO då ingen anledning att utreda resurssituationen mer detaljerat. I ljuset av de utredningar som ministeriet låtit göra hade det dock uppstått oro för huruvida de resurser som reserverats för myndighetsverksamheten var tillräckliga. BJO fäste därför på ett allmänt plan Business Finlands uppmärksamhet vid att det måste finnas tillräckliga resurser för myndigheternas lagstadgade uppgifter. Vad gäller NTM-centralerna konstaterade BJO att det i ärendet inte har påvisats att myndigheten eller tjänstemannen vid behandlingen av ansökan om stöd har handlat lagstridigt eller försummat sin skyldighet på ett sådant sätt att BJO i egenskap av laglighetsövervakare behöver att ingripa (2273/2020*).

BJO ingrep i ett senare skede med anledning av klagomål i vissa frågor som gällde i synnerhet stödmottagare. I ett ärende som gällde stiftelsers och föreningars rätt till finansieringsstöd i störningsituationer ansåg klaganden att dess medlemsföreningar inte lämnade in några ansökningar om finansiering i störningssituationer till Business Finland, eftersom bolaget bland annat på sin webbplats meddelade att bland annat föreningar och stiftelser inte var berättigade till stöd. BJO delgav Innovationsfinansieringsverket Business Finland och arbets- och näringsministeriet sin uppfattning om att det inte var förenligt med statsunderstödslagen att utesluta stiftelser och föreningar ur störningsfinansieringen samt Business Finland sin uppfattning om att strävan om vinst inte kan ställas som villkor för att få stöd enligt statsunderstödslagen. Enligt den etablerade tolkningen av EU:s regler om statligt stöd avses med ekonomisk verksamhet tillhandahållande av varor och tjänster på marknaden oberoende av aktörernas rättsliga ställning och hur de finansieras. I regleringen har inte ställts upp något kriterium för vinstsyfte när stödets karaktär fastställs som statligt stöd. Business Finland hade ändå ställt upp tilläggs-kriterier för stöd som beviljas till föreningar och stiftelser. Särskilt problematiskt var kriteriet om vinststrävan, som inte grundar sig på lag eller andra författningar, och som skulle kräva en exakt definition av begreppet (3843/2020*).

I ett ärende som gällde beviljande av störningsfinansieringsstöd till en pälsfarmare bedömde BJO bilaga 1 som definierar den primärproduktion inom jordbruket som nämns i artikel 38 i FEUF.

Den klagande hade fäst uppmärksamhet vid att myndigheterna hade tolkat begreppen i bilagan på olika sätt så att Business Finland inte till någon del hade ansett att pälsdjursuppfödning är en primärproduktion inom jordbruket om djuren såldes döda, till skillnad från de övriga instanser som beviljar statligt stöd. Business Finland beviljade inte stöd till primärproducenter inom jordbruket i enlighet med bestämmelserna om Business Finland. Eftersom man i klassificeringen i bilaga I inte har försatt försäljningen av djur i olika ställning beroende på om de är levande eller döda (jfr grupp 1 och 5), ansåg BJO att Business Finlands tolkning var felaktig. När stödet beviljas borde man kräva att de verksamheter som utgör stödojekt åtskiljs i enlighet med de minimis-förordningen. I ljuset av den erhållna utredningen hade utvecklingen av den näring som var föremål för stödet endast specificerats på en allmän nivå. Åtminstone utifrån utredningen hade ingen åtskillnad av verksamheterna gjorts. BJO ansåg att Business Finland Ab och Innovationsfinansieringsverket Business Finland, som styr dess verksamhet, borde ha bedömt förutsättningarna för utbetalning av statligt stöd annorlunda än man nu gjorde. BJO delgav också arbets- och näringsministeriet som styr och övervakar Business Finlands verksamhet denna uppfattning (6493/2020*).

4.2.6 UTLÄNNINGSÄRENDET

Under de inspektioner av förvarsenheterna i Joutseno och Helsingfors som gjordes under berättelseåret fästes uppmärksamhet vid hur coronasituationen har påverkat förvarsenheternas verksamhet. Vid förvarsenheten i Joutseno hade tre kunder vid tidpunkten för inspektionen i juni 2021 placerats på en egen avdelning i karantänliknande förhållanden. Under coronapandemin hade endast en person vid förvarsenheten testat positivt för coronaviruset.

Under inspektionen framgick det att varje person som kommer till förvarsenheten försätts i karantän (egna rum) i enlighet med Migrationsverkets anvisningar. Personer som kommit från Finland placerades i karantän i 10 dagar och personer som kommit från utlandet i 14 dagar. Under karantänen har man rätt till daglig vistelse utomhus. Enheten har två karantänavdelningar. För nya personer som tagits i förvar ordnades enligt anvisningarna vid tidpunkten för inspektionen inget coronatest om personen var symptomfri. Både personalen och kunderna använde munskydd (4149/2021*).

Enligt de uppgifter som erhöles under inspektionen vid förvarsenheten i Helsingfors i november hade det inte förekommit coronavirussmitta bland kunderna. Några av de anställda hade haft sjukdomen. Helsingfors förvarsenhet har en egen avdelning för nya kunder som anlät till landet och för kunder som tagits i förvar och där de bor separat från andra i tio dagar. Under den tid de bodde åtskilda ordnades för dem till exempel möjlighet att vistas utomhus, röka och gå på gym. Det var inte möjligt att få vaccin medan man var i förvar, men om kunden ville fick hen vaccinet via den offentliga hälso- och sjukvården (7238/2021*).

År 2020 började JO undersöka på eget initiativ både polisens och Gränsbevakningsväsendets agerande för att ta och hålla utlänningar i förvar. JO frågade ovan nämnda myndigheter 1) vilken betydelse har coronapandemin haft för åtgärderna för avlägsnande, 2) har man under coronapandemin på basis av en individuell bedömning säkerställt att det är nödvändigt och proportionerligt att hålla varje utlänning i förvar och 3) om det enligt polisens uppfattning fortfarande är nödvändigt och proportionerligt att fortsätta hålla en utlänning i förvar, har den som tagits i förvar och dennes biträde underrättats om möjligheten att på grundval av väsentliga förändringar i omständigheterna föra ärendet till tingsrätten för ny behandling?

JO ansåg i sitt beslut om polisens verksamhet att pandemin hade beaktats också vid tagande av utlänningar i förvar. Polisinsrättningen i Helsingfors hade från och med mars 2020 säkerställt att det finns förutsättningar för att hålla varje enskild utlänning i förvar under dessa förändrade omständigheter. Detta innebar att tröskeln för tagande i förvar i praktiken hade höjts och att endast utlänningar som äventyrar den allmänna ordningen och säkerheten hade tagits i förvar.

Polisinsrättningen i Helsingfors ansåg dock att enbart den rådande coronapandemin inte var en sådan väsentlig förändring i omständigheterna som förpliktade myndigheten att kategoriskt underrätta den som tagits i förvar om möjligheten att föra ärendet till tingsrätten för ny behandling i enlighet med 128 § 2 mom. i utlänningslagen. Polisinsrättningen i Sydöstra Finland hade underrättat alla biträden för personer som tagits i förvar om möjligheten att föra ärendet till tingsrätten för ny behandling på grundval av förändrade omständigheter och fördröjd tillbakasändning. Polisen hade via personalen vid förvarshuset i Joutseno skickat ett sådant meddelande även till alla som tagits i förvar.

Enligt JO:s uppfattning motsvarade tillvägagångssättet vid polisinsrättningen i Sydöstra Finland syftet med utlänningslagen. JO ansåg att coronapandemin och fördröjningen av tillbakasändningen till följd av den är en sådan förändring i omständigheterna som ska meddelas dem som tagits i förvar och deras biträden. JO konstaterade att det var klart att det är polisens skyldighet att kontinuerligt bedöma om det finns förutsättningar för att hålla en person i förvar, och om detta enligt polisens egen bedömning inte är fallet ska polisen bestämma att den som tagits i förvar genast ska frigges. Enligt JO:s uppfattning är syftet med 128 § i utlänningslagen att de förändrade omständigheternas inverkan på förutsättningarna för hållande i förvar inte enbart ska vara beroende av polisens egen bedömning, utan att den som tagits i förvar och hans biträde ska underrättas om förändringen så att de själva kan överväga behovet av att föra ärendet till tingsrätten för ny prövning. JO ansåg det vara viktigt och förenligt med utlänningslagen att en utlänning i förvar och dennes biträde underrättas om alla sådana förändringar i omständigheterna som kan påverka förutsättningarna för hållande i förvar och därmed ge anledning till en ny behandling av ärendet i tingsrätten, även om det enligt polisens egen bedömning inte finns några sådana förutsättningar (2615/2020*).

I sitt beslut om Gränsbevakningsväsendet konstaterade JO att enligt uppgift hade Finska vikens sjöbevakningssektion i en förändrad situation gjort en ny individuell prövning för varje utlänning som tagits i förvar och säkerställt att förutsättningarna för hållande i förvar uppfylldes. Utlänningar i förvar hade frigivits om avlägsnandet ur landet inte hade lyckats. Gränsbevakningsväsendet hade också underrättat biträdena för dem som tagits i förvar om att de på grund av förändrade omständigheter kan föra beslutet om tagande i förvar till tingsrätten för ny behandling. Ett sådant meddelande hade via personalen vid förvarshuset i Joutseno skickats även till alla som tagits i förvar. Enligt JO hade Gränsbevakningsväsendet skött informationen till personer som tagits i förvar på behörigt sätt (2807/2020).

4.2.7 SOCIALVÅRD

Inom socialvården anhängiggjordes sammanlagt 39 klagomål som gällde COVID-19-epidemin. Detta avsnitt behandlar laglighetsövervakningsärenden som gäller barnskydd, utkomststöd och bostadslöshet. Ärenden som hör till socialvården ingår också i de nedanstående avsnitten om barnets rättigheter, äldre personers rättigheter och rättigheter för personer med funktionsnedsättning (4.2.9, 4.2.10 och 4.2.11).

BARNSKYDD

År 2021 gällde en betydande del av avgörandena av laglighetsövervakningsärenden inom socialvården barnets rättigheter (578/1321). I dessa avgöranden har pandemin syns i relativt liten utsträckning, vilket sannolikt har påverkats av att social- och hälsovårdsministeriet redan i början av pandemin, den 1 april 2020, genom sin anvisning fastställde principen om att coronapandemin inte i sig är tillräcklig för att berättiga begränsningar av barnets grundläggande fri- och rättigheter vid enheter för vård utom hemmet inom barnskyddet. Samtidigt publicerades också ett avgörande av ställföreträdaren för BJO som gällde ärendet (2130/2020*). Principen fastställdes senare i anvisningar av Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (*Valvira*) och regionförvaltningsverken. Vid behov har barn som bor vid en enhet för vård utom hemmet kunnat hålla kontakt med sina närstående även på annat sätt än genom att besöka dem. Samma princip har också gällt umgängesrätten mellan barn och föräldrar.

År 2021 avgjordes dock 24 sådana laglighetsövervakningsärenden inom sakområdet socialvård som innehöll påståenden om att coronapandemin skulle ha påverkat tillgodoseendet av barnens rättigheter. Påståendena gällde oftast kontakten mellan barn och deras närstående eller förverkligande av barnens rörelsefrihet inom barnskyddets vård utom hemmet. Fem av klagomålen ledde till åtgärder som också innehöll ställningstaganden med anknytning till pandemin.

Med anledning av klagomålen fästes uppmärksamhet till exempel vid användningen av munskydd vid enheter för vård utom hemmet. Placerade barn och unga har rätt till en trygg uppväxtmiljö inom vården utom hemmet och genom att använda munskydd sörjer man för sin egen och andras säkerhet. Även om det inte råder något munskyddstvång ska enheten för vård utom hemmet se till att både de placerade barnen och de anställda har möjlighet att använda sådan skyddsutrustning som är möjlig med beaktande av vars och ens individuella behov och förutsättningar (2296/2021, 2266/2021, 3212/2020*). BJO fäste också enhetens och placerarkommunens uppmärksamhet vid god information om frågor som gäller pandemin (3212/2020*).

UTKOMSTSTÖD

De anhängiggjorda klagomålen (12) gällde beslut om utkomststöd under undantagsförhållanden och utbetalning av temporär epidemiersättning.

I två avgöranden var det fråga om problem med att uträtta ärenden hos FPA under undantagsförhållandena.

BJO ansåg det vara nödvändigt att FPA:s tjänster, i synnerhet i fråga om utkomststöd i sista hand, ordnas för kunden på ett tillgängligt sätt. Svårigheter att uträtta ärenden får inte förhindra eller äventyra tillgodoseendet av en persons rättigheter. Dessutom ska FPA i tillräcklig utsträckning informera kunden om sina tjänster och olika möjligheter att uträtta ärenden hos FPA (1945/2021).

Den klagande kritiserade FPA för att utkomststöds klienter inte kunde boka en tid på ett enda av FPA:s kontor i Vanda. Kunderna kunde endast boka telefontider i FPA:s tidsbokningssystem. BJO ansåg att FPA har försummat sin rådgivningsskyldighet. Felaktig rådgivning och svårigheter att uträtta ärenden förhindrade att den klagandes rättigheter tillgodosågs i rätt tid. BJO betonade FPA:s skyldighet och ansvar att säkerställa att tjänsterna är tillgängliga och användbara med beaktande av olika kundgruppers utmaningar, förmågor och behov (3496/2020).

BOSTADSLÖSHET

BJO beslöt att på eget initiativ undersöka vissa kommuners verksamhet för att minska bostadslösheten och ordna social- och hälsovårdstjänster för bostadslösa under undantagstillståndet.

Situationen för bostadslösa personer har varit svår under COVID-19-pandemin som orsakats av coronaviruset eftersom tjänster under dagtid har stängts och det samtidigt har varit allt svårare för personerna att hitta tillfällig inkvartering. Bostadslösa har också haft större risk än andra att insjukna.

På basis av både utredningarna och klagomålen har boendeförhållandena vid tillfälliga inkvarteringar trots att försiktighetsåtgärder har vidtagits utgjort en klar risk för smitta. Risken ökar när sannolikheten för kontakter mellan människor ökar. BJO ansåg det därför sannolikt att även nya mer smittsamma virusvarianter kommer att orsaka större fara för bostadslösa personer än andra om pandemin fortsätter.

Rätten till en bostad tryggas inte som en individuell rättighet i grundlagen. Enligt 19 § 1 mom. i grundlagen är det allmänna dock skyldigt att tillförsäkra var och en en oundgänglig omsorg. Enligt 19 § 4 mom. ska det allmänna främja vars och ens rätt till en bostad och möjligheter att själv ordna sitt boende. BJO betonade att det primära sättet att förbättra hälsosäkerheten för alla under pandemin är att minska bostadslösheten. Även om kommunerna hade fastställt som mål att minska bostadslösheten, ansåg BJO att de resultat som uppnåtts inte var tillräckliga. Antalet långtidsbostadslösa var fortfarande stort. BJO ansåg å andra sidan att det var positivt att kommunerna också hade övervägt metoder för att förebygga bostadslöshet särskilt under pandemin.

Den ökade risken för att få en smittsam sjukdom till följd av boendeförhållandena vid tillfälliga inkvartering borde enligt BJO beaktas när vaccinationsordningen fastställs. Detta borde göras i synnerhet i situationer där personen inte själv kan påverka sin situation och bostadslösheten är förknippad med en sjukdom som väsentligt försämrar personens motståndskraft och förmåga att skydda sig mot insjuknande. BJO ansåg att samma sak gäller alla personer vars varaktiga eller tillfälliga vård eller omsorg måste genomföras under förhållanden där antalet kontakter oundvikligen ökar.

I de inkomna svaren nämndes för boendeenheternas del också det besöksförbud som baserar sig på riksomfattande anvisningar och som tillämpats under pandemin. BJO konstaterade på ett allmänt plan att om det vid tillfällig inkvartering tillämpas ordningsregler som innehåller begränsningar som inte grundar sig på gällande rättsnormer, ska kommunen se till att personen om hen så önskar har en faktisk möjlighet att övernatta någon annanstans.

BJO fäste uppmärksamhet vid att en förbättring av situationen för bostadslösa också förutsätter att lagstiftningen och anvisningarna utvecklas samt att verkställandet av samarbetsprogrammet för att halvera bostadslösheten i enlighet med regeringsprogrammet följs (2446/2020*).

4.2.8 HÄLSO- OCH SJUKVÅRD

Under berättelseåret anhängiggjordes 501 klagomål med anknytning till coronaepidemin som berörde hälso- och sjukvården. 383 klagomål avgjordes. Klagomålen gällde bland annat coronastrategin, ibruktageandet av coronapasset, coronaintyg, beslut om karantän och isolering, munskyddstvång, coronavaccinernas säkerhet och biverkningar, coronarestriktionerna, vaccination av minderåriga, förflyttning av icke-brådskande operationstider, så kallad tillämpad karantän och förordnande till arbete, coronaspårningens förfarande, begränsning av stödpersonens närvaro vid förlösning och avbrytande av familjeträning samt besöksförbud på sjukhusens akutavdelningar och hälsovårdscentralernas bäddavdelningar.

FRAMSTÄLLNINGAR

BJO lämnade två framställningar till social- och hälsovårdsministeriet (SHM) för komplettering av lagstiftningen. BJO konstaterade att genom att begränsa pappors eller stödpersoners närvaro i samband med en förlossning ingriper man på ett betydande sätt i såväl föderskans, pappans eller mammans som barnets rättigheter, i synnerhet i självbestämmanderätten samt skyddet för privatlivet och familjelivet. Å andra sidan måste man också beakta dessa personers samt andra patienters och personalens rätt till liv och säkerhet samt tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster.

BJO konstaterade att de grundläggande fri- och rättigheterna inte kan ordnas hierarkiskt i förhållande till varandra eller i enlighet med en på förhand fastställd prioritetsordning. Detta innebär att om olika grundläggande fri- och rättigheter eller olika personers grundläggande fri- och rättigheter i en avgörandesituation verkar peka i olika riktningar ska man sträva efter att hitta en lösning som i så hög grad som möjligt tillgodoser alla personers alla grundläggande fri- och rättigheter. Om man blir tvungen att begränsa en persons grundläggande fri- och rättigheter för att skydda en annan persons grundläggande fri- och rättigheter ska man också alltid bedöma om begränsningen innebär ett ingripande i kärnområdet för den grundläggande rättigheten. Dessutom ska man bedöma om begränsningen är nödvändig eller om det finns något annat tillvägagångssätt som skulle begränsa den grundläggande rättigheten mindre. Personer som blivit föremål för en begränsning ska också erbjudas tillräckliga rättsmedel.

Avvägningen mellan de grundläggande fri- och rättigheterna ska dock i främsta hand göras av lagstiftarna. BJO ansåg därför att rättsskyddet och förutsättningarna för att begränsa eller förbjuda besök borde regleras i lag. BJO hade redan i sitt avgörande (3232/2020*) föreslagit att SHM utan dröjsmål inleder en omsorgsfull beredning av ändringarna i lagstiftningen i fråga om begränsningar som berör äldre personer. BJO ansåg det vara nödvändigt att det i lagen finns uttryckliga bestämmelser om under vilka förutsättningar besök kan begränsas eller förbjudas vid verksamhetsenheter inom hälso- och sjukvården. Lagstiftningsåtgärder behövs också i fråga om stödpersonens närvaro vid en förlossning. Lagen ska också innehålla bestämmelser om tillräckliga rättsmedel (7771/2020* och 2463/2020*).

- Enligt en nyhet som HUS publicerade den 24 februari 2022 har sjukvårdsdistriktet utvidgat stödpersonernas möjligheter att närvara vid enheter för kvinnosjukdomar och förlossningar.

EGET INITIATIV

Vaccinationsordning och genomförande av vaccinationer under coronapandemin

Till följd av flera klagomål och kontakter undersökte BJO på eget initiativ eventuella missförhållanden i anslutning till genomförandet av coronavaccinationer och vaccinationsordningen.

Enligt BJO skulle det ha varit motiverat att se över vaccinationsordningen enligt förordningen om frivilliga covid-19-vaccinationer i fråga om personer som arbetar med uppgifter inom hemsjukvård enligt hälso- och sjukvårdslagen, hemservice och hemvård enligt socialvårdslagen samt personlig assistans enligt lagen om service och stöd på grund av handikapp. Med tanke på jämlikheten och den skyldighet det allmänna enligt grundlagen har att främja befolkningens hälsa måste det anses nödvändigt att lagstiftningen kompletteras i fråga om nämnda yrkesgrupper.

I motiveringspromemorian till förordningen om frivilliga covid-19-vaccinationer konstateras följande:

”Enligt 7 § i lagen om smittsamma sjukdomar styr och stöder THL i egenskap av nationell sakkunniginrättning bekämpningen av smittsamma sjukdomar i kommunerna.

THL preciserar i sina anvisningar en noggrannare definition av befolkningsgrupperna i undergrupper utifrån ålder, riskfaktorer, benägenhet för allvarlig sjukdom eller andra inverkan faktorer i enlighet med medicinska bevis och godkända indikationer för vacciner. Dessutom bör prioriteringsrekommendationen vid behov ändras enligt den tidtabell och i vilken omfattning vacciner fås till landet.

I vaccinationsordningen kan man vid behov vara flexibel enligt de lokala förhållandena för att säkerställa en smidig verksamhet och förhindra vaccinsvinn. Till exempel kan äldre personer som bor i samma hushåll vaccineras samtidigt oberoende av exakta åldersgränser, eller så kan vaccinationer av grupper efter varandra i ordningen genomföras överlappande om det lokalt bedöms vara ändamålsenligt och minska vaccinationssvinnet”.

Enligt BJO måste texten i motiveringspromemorian anses vara tolkningsbar. Den gav intryck av att man med ”vaccinationsordningen” avsåg att hänvisa till den vaccinationsordning som avses i förordningen, och då kunde det som nämndes i stycket anses strida mot förordningstexten. Förordningen innehåller inga bestämmelser om att det finns möjlighet till flexibilitet i vaccinationsordningen. BJO konstaterade att det inte är behörigt att utfärda regleringar genom en motiveringspromemoria. Det eventuella spelrum som anvisas den som tillämpar bestämmelsen ska framgå av själva författningen. Om avsikten med den ”vaccinationsordning” som nämns i det senare stycket var att hänvisa till THL:s anvisning om ordningen vad gäller coronavaccinationer av riskgrupper, borde saken ha uttryckts entydigt så att det inte fanns risk för missförstånd.

Enligt BJO skulle en exakt definition av vilka befolkningsgrupper som avses i förordningen om frivilliga covid-19-vaccinationer enligt THL:s anvisningar i sig kunna anses vara en förståelig lösning under exceptionella förhållanden. I den situation som uppstod på grund av coronaviruspandemin måste beslut som påverkade hela samhället fattas utan dröjsmål. Dessutom var det svårt att förutse tillgången till vaccin samt hur coronavirussjukdomen skulle framskrida, och därför kunde man förvänta sig att bestämmelserna i förordningen måste ändras mycket snabbt. BJO konstaterade att en specificering av den vaccinationsordning som föreskrivs i förordningen med myndighetsanvisningar ändå inte är helt problemfri med tanke på systemet för grundläggande rättigheter.

I motiveringspromemorian till förordningen om frivilliga covid-19-vaccinationer var det uppdrag som getts THL mycket omfattande och delvis öppet (”andra inverkan faktorer”). Dessutom fanns det en koppling mellan vaccinationsordningens betydelse i sak och den i grundlagen föreskrivna jämlikheten, rätten till liv och det allmännas skyldighet att främja befolkningens hälsa.

Enligt BJO är beslut om vaccinationsordningen betydelsefulla med tanke på flera grundläggande fri- och rättigheter. Utgångspunkten i grundlagen är att bestämmelser om grunderna för individens rättigheter utfärdas genom lag. Förordningen om frivilliga covid-19-vaccinationer grundar sig på bemyndigandet att utfärda förordning i lagen om smittsamma sjukdomar. I motiveringspromemorian till förordningen konstateras att THL i sina anvisningar preciserar en noggrannare definition av befolkningsgrupperna i undergrupper och vid behov ändrar prioriteringsrekommendationen enligt den tidtabell och i vilken omfattning vacciner fås till landet. BJO betonade att det som presenterats i motiveringspromemorian till förordningen dock inte är en rättsnorm som skulle kunna fastställas som grund för myndighetens verksamhet.

Eftersom beslut om vaccinationsordningen hade betydelse för flera grundläggande fri- och rättigheter skulle det enligt BJO i konstitutionellt hänseende ha varit motiverat att på ett uttömmande sätt föreskriva om vaccinationsordningen genom förordning. Vid utfärdandet av förordningen hade statsrådet i uppgift att bedöma om vaccinationsordningen hade sådana konsekvenser för tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna att detta borde regleras genom lag.

Efter THL:s anvisning om vaccinationsordningen som publicerades den 22 december 2020 framgick det att vaccinationerna i en del sjukvårdsdistrikt i strid med förordningen om frivilliga covid-19-vaccinationer koncentrerades till personalen inom social- och hälsovården så att vaccinationstäckningen bland äldre personer och personer som hör till riskgrupper var lägre än avsett. Efter att ha observerat den nämnda omständigheten utifrån materialet i vaccinationsregistret gav THL den 19 februari 2021 regionförvaltningsverken, sjukvårdsdistrikten och hälso- och sjukvårdsledningen i landskapens centralstäder en anvisning enligt vilken vaccineringen av nya grupper som hör till social- och hälsovårdens personal måste avbrytas. Vaccinerna måste ges till äldre personer och medicinska riskgrupper, som löper störst risk för en allvarlig sjukdom. Enligt THL berodde behovet av att utfärda anvisningar också på att man fått färre vacciner och i långsammare takt än väntat, varvid det var av större betydelse än väntat att rikta vaccinerna noggrant i den sjukdomssituation som rådde då.

Enligt BJO hade det faktum att THL genom sin anvisning försökte rätta till en förvrängd vaccinationssituation så att situationen de facto skulle motsvara det som avses i förordningen om frivilliga covid-19-vaccinationer ingen avgörande betydelse vid den juridiska bedömningen av ärendet. THL skulle ha haft den behörighet att styra kommuner och sjukvårdsdistrikt som avvikit från vaccinationsordningen som föreskrivs i lagen om smittsamma sjukdomar.

BJO ansåg att THL hade överskridit sina befogenheter eftersom THL gav en anvisning som stred mot bestämmelserna i statsrådets förordning. BJO delgav statsrådet, SHM och THL sin uppfattning om bristerna i förfarandet (1043/2021*).

INSPEKTIONSBSÖK

BJO skickade en begäran om utredning till Niuvanniemi och Gamla Vasa sjukhus. Syftet var att utreda hur COVID-19-epidemin påverkar patienternas ställning och förhållanden samt sjukhusens verksamhet. Begäran om utredning och de erhållna utredningarna beskrivs i avsnittet Opcat (avsnitt 3.5).

AVGÖRANDE

THL:s rekommendationer till flygbolag, transportföretag och rederier

Justitieombudsmannens kansli tog emot 12 klagomål där man kritiserade THL:s rekommendation till transportföretag och rederier om åtgärder för att bekämpa spridningen av viruset SARS-CoV-2 och dess varianter som lätt sprider sig. I klagomålen ansågs förfarandet kränka den i grundlagen tryggade rätten för finska medborgare att resa in i landet.

THL gav den 22 januari 2021 alla flygbolag en rekommendation där THL för att avvärja det betydande hot som den nya virusvarianten medförde eftertryckligen rekommenderade att flygbolagen skulle kräva ett intyg över negativt coronavirustest av alla passagerare som anländer till Finland innan de stiger ombord på flyget. THL gav de transportbolag och rederier som trafikerar Finland en ny rekommendation den 17 februari 2021, enligt vilken intyg inte behövde krävas om resenären kunde uppvisa ett intyg över att personen i fråga insjuknat i och tillfrisknat från COVID-19. Den 10 juni 2021 gav THL en ny rekommendation enligt vilken resenären alternativt också kunde visa upp ett intyg över COVID-19-vaccination.

BJO konstaterade att det allmänna genom att bekämpa smittsamma sjukdomar fullgör den i grundlagen föreskrivna uppgiften för det allmänna att främja befolkningens hälsa samt individens rätt till liv och hälsa, som hör till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, samt att effektivt trygga dessa.

THL är i egenskap av den myndighet som avses i lagen om smittsamma sjukdomar skyldig att vidta åtgärder för att bekämpa smittsamma sjukdomar.

BJO ansåg att den rättsliga karaktären för THL:s rekommendation framgick tydligt, det vill säga att det inte var fråga om en förpliktande bestämmelse, utan en myndighetsrekommendation. Rekommendationen riktade sig till privata företag, det vill säga transportföretag, som själva har möjlighet att fastställa sina transportvillkor. Myndigheterna hindrade inte finska medborgare från att resa in eller ut ur landet utifrån ifrågavarande rekommendation.

Med beaktande av bland annat handlingens karaktär, det godtagbara syftet med bekämpningen av epidemin samt finska medborgares möjlighet att resa med intyg ansåg BJO att det inte fanns anledning att misstänka att THL vid utfärdandet av rekommendationen skulle ha överskridit den prövningsrätt som hör till den nationella sakkunniginrättningen för bekämpning av smittsamma sjukdomar eller i övrigt förfarit lagstridigt eller försummat sina skyldigheter på ett sätt som kräver åtgärder av justitieombudsmannen.

BJO konstaterade dock att frågan om inresa är av stor betydelse för flera grundläggande rättigheter och att denna rekommendation inte var helt oproblematisk för den rörelsefrihet som garanteras som en grundläggande rättighet. Även om det i rekommendationerna inte har varit fråga om förhindrande av inresa i landet eller en bestämmelse som förpliktar till detta, har en finsk medborgares ankomst till Finland de facto kunnat förhindras eller åtminstone försvåras avsevärt till följd av att han eller hon inte har kommit in i transportmedlet utan erforderligt intyg.

BJO ansåg att det med tanke på alla parter rättsskydd är motiverat att lagstifta om sådana begränsningar som de facto och i betydande grad påverkar personers rörlighet och grundläggande fri- och rättigheter (t.ex. 1022/2021). Lagen om temporär ändring av lagen om smittsamma sjukdomar (701/2021) trädde i kraft den 12 juli 2021.

Beslut om isolering och delgivning

BJO ansåg att Vanda stads enhet för smittsamma sjukdomar och hygien hade förfarit lagenligt då den fattade ett muntligt beslut om isolering och delgav klaganden beslutet. Enligt förvaltningslagen ska ett muntligt beslut dock utan dröjsmål ges även skriftligen. Tidsfristen för att söka ändring börjar löpa från delfåendet av det skriftliga beslutet.

Den läkare som ansvarar för smittsamma sjukdomar fattade den 5 maj 2020 ett skriftligt tjänsteinnehavarbeslut om isolering av den klagande under tiden 30.4.2020–13.5.2020 för att förhindra spridningen av en smittsam sjukdom (COVID-19) som med stöd av lagen om smittsamma sjukdomar har definierats som allmänfarlig. BJO konstaterade att det skriftliga beslutet fattades först den fjärde dagen efter att det muntliga beslutet getts.

BJO ansåg att ett skriftligt beslut om isolering borde ha getts snabbare än det gjordes. Ett skriftligt beslut garanterar att den som är missnöjd med avgörandet har möjlighet att få ta del av grunderna för beslutet och att personen i fråga enligt egen prövning kan föra beslutet vidare till domstol för behandling. Regleringen grundar sig i synnerhet på grundlagens bestämmelser om rätten att söka ändring.

BJO konstaterade att myndigheten enligt förvaltningslagen utan dröjsmål ska delge parten sitt beslut. Bestämmelsen innehåller ett allmänt tidsmässigt effektmedel, enligt vilket myndigheten ska vidta åtgärder som förutsätter delgivning utan dröjsmål efter att den har fattat beslut i ärendet.

På detta sätt strävar man efter att säkerställa att tiden mellan beslutet och delgivningen inte fördröjs utan grund. Även om det i 21 § 1 mom. i grundlagen inte direkt ställs några krav på annat än längden på ärendets anhängighet, kan detta anses ha ett nära samband med kravet på att delgivning som är väsentlig även för den person som beslutet gäller ska ske utan dröjsmål.

Tjänsteinnehavarbeslutet om isolering av klaganden postades först den 11 maj 2020.

Den fördröjda postningen av beslut berodde på det stora antalet beslut våren 2020 då coronaviruspandemin framskred snabbt.

BJO konstaterade att det allmänna i grundlagen stadgade skyldighet att trygga tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna innebär att tillräckliga resurser ska anvisas för att trygga tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna, såsom rätten till rättsskydd. I justitieombudsmannens avgörandepraxis har man av hävd ansett att man i princip inte på ett giltigt sätt kan motivera avvikelser från de lagstadgade skyldigheterna med omständigheter som anknyter till organisationen och resurserna.

BJO förstod att staden inte på förhand hade kunnat förbereda sig på det behov av att organisera verksamheten som pandemin orsakat och anvisa tillräckliga personalresurser för bland annat skriftliga isoleringsbeslut och postning av dem. Eftersom det ändå är fråga om en betydande begränsning av individens frihet ansåg BJO att Vanda stad trots undantagsförhållandena borde ha anvisat tillräckliga resurser för att posta isoleringsbesluten så att besluten kunde ha delgetts parterna utan dröjsmål. Den klagande fick ett skriftligt beslut om isolering för kännedom först efter isoleringsperiodens slut. Således tillgodosågs inte den klagandes grundläggande rätt till rättsskydd i praktiken; ett ändringsökande i isoleringsbeslutet skulle de facto inte ha haft någon verkan.

BJO delgav Vanda stad och läkaren som ansvarar för smittsamma sjukdomar sin uppfattning. Då COVID-19-epidemin fortsatte bad BJO Vanda stad att lämna en utredning om hur de skriftliga besluten nu skickades (3535/2020*).

- Vanda stad meddelade den 31 januari 2022 följande: Under COVID-19-pandemin har antalet sjukdomsfall per dag varierat avsevärt på grund av epidemins vågliknande karaktär. Inom hälso- och sjukvården har man vid sidan av uppgifterna i anslutning till pandemin varit tvungen att sörja för de skyldigheter som fastställs i hälso- och sjukvårdslagen. Därför har det inte varit möjligt att utan att den övriga verksamhet som fastställs i lagstiftningen lider allokera ett sådant antal anställda för varje smittopp som skulle ha krävts för att man utan dröjsmål skulle ha hunnit skicka skriftliga beslut om isolering till parterna. Därför har vi utvecklat vår verksamhet så att den smittade utan dröjsmål per textmeddelande får information om sin sjukdom och anvisningar om isolering i syfte att förebygga fortsatt smitta.
- Vi är medvetna om att detta textmeddelande inte är juridiskt förpliktande, det vill säga om någon har vägrat att hålla sig i isolering på grundval av det har personen i fråga inte fått några straffrättsliga påföljder. En juridiskt förpliktande muntlig delgivning av isoleringen har getts per telefon. Efter delgivningen har smittskyddsläkaren fattat ett skriftligt beslut så snart som möjligt, i regel inom 1–2 dagar. Smittskyddsläkarens skriftliga beslut har skickats samma dag som e-brev till den som förordnats isolering. Om den som ska hållas i isolering har önskat få beslutet snabbare, har vi vid behov med personens tillstånd skickat beslutet till personen i fråga som bilaga till ett krypterat e-postmeddelande.
- I december 2021 började antalet coronainfektioner öka snabbt. Till följd av denna utveckling blev fördröjningarna i smittspårningen orimliga och smittspårningen visade sig vara ett ineffektivt sätt att begränsa epidemin. Av denna anledning förordnar Vanda liksom många andra kommuner inte längre personer som insjuknat i coronavirussjukdom till isolering förutom i undantagsfall, det vill säga främst vid enheter inom social- och hälsovården. För dessa personer som förordnats isolering fattar läkaren ett skriftligt beslut, oftast samma dag eller senast följande dag, och beslutet skickas ännu under samma dag som e-brev till den som ska hållas i isolering.
- På grund av den snabba ökningen av antalet fall i Vanda hänvisades tusentals personer som smittats i januari till isolering via textmeddelande. Även om denna hänvisning inte är juridiskt förpliktande, fattar vi retroaktivt beslut om isolering för att trygga deras rätt till dagpenning vid smittsam sjukdom.

Beslutsfattande och rådgivning enligt lagen om smittsamma sjukdomar

BJO konstaterade att Uleåborgs stad hade förfarit lagstridigt då staden inte upprättade och delgav karantänbeslut enligt lagen om smittsamma sjukdomar. Stadens praxis var att ett skriftligt beslut upprättades endast för dem som förordnats till isolering. Inget skriftligt beslut fattades för dem som förordnats att hålla sig i karantän, såvida personen inte hindrats att arbeta eller studera. I dessa fall fick personen ett intyg över karantänen endast på separat begäran.

BJO konstaterade att underlåtenheten att ge ett skriftligt beslut i praktiken förhindrade ändringssökande i karantänbeslut, som tryggats som en grundläggande fri- och rättighet och mänsklig rättighet. På grund av förfarings sättet hade den som förordnats hålla sig i karantän inte heller möjlighet att i samband med ändringssökandet framställa ett yrkande hos besvärsmyndigheten om att verkställigheten av beslutet ska förbjudas eller avbrytas. Staden motiverade sitt förfarande med det stora antalet beslut enligt lagen om smittsamma sjukdomar. BJO konstaterade att eftersom det i isolerings- och karantänbeslut enligt lagen om smittsamma sjukdomar är fråga om en betydande begränsning av individens frihet, borde staden ha anvisat tillräckliga resurser för att utarbeta och posta besluten så att de utan dröjsmål kunde ha delgetts parterna. BJO hänvisade till sitt beslut 3535/2020* som gällde fördröjning av ett skriftligt beslut om isolering.

BJO fäste dessutom stadens uppmärksamhet vid att de personer som förordnats till karantän och isolering ska ges tydliga anvisningar om beslutens betydelse samt kontaktppgifter för att få ytterligare information.

BJO ansåg det vara oroväckande att staden inte identifierade att den hade kränkt den klagandes grundläggande rätt till rättsskydd. BJO gav staden en anmärkning för framtiden. BJO bad staden att före den 28 februari 2022 meddela vilka åtgärder den hade vidtagit med anledning av beslutet (8324/2020*).

- Uleåborgs stad meddelade den 28 februari 2022 följande: Uleåborgs stad har ändrat sin praxis för förordnande om isolering och smittspårning i februari 2022 i enlighet med SHM:s och Norra Österbottens sjukvårdsdistrikts anvisningar, och därför fattas färre beslut om karantän och isolering än tidigare. Alla förvaltningsbeslut delges även skriftligen jämte anvisningar för sökande av ändring.

Ordnande av familjeträning

Päijät-Häme välfärdssamkommun ställde på grund av coronapandemin våren 2020 in alla grupper för familje- och förlossningsträning, även för förstföderskor.

Ställföreträdaren för BJO konstaterade att det i beredskapslagen föreskrivs om befogenheter som kunde tas i bruk under undantagsförhållanden och om de förfarings sätt som ska iakttas vid ibruktagandet av dem. Enligt lagen kan kommunen avstå från att iakttä de tidsfrister för ordnande av icke-brådskande vård som föreskrivs i hälso- och sjukvårdslagen om det är nödvändigt för att ordna brådskande vård och om patientens hälsa inte riskeras av att tidsfristen överskrids. Bestämmelsen tillämpades under tiden 18.3–15.6.2020 (statsrådets förordningar 127/2020, 197/2020, 363/2020 och 444/2020).

Med stöd av statsrådets förordningar kunde kommunen avstå från att iakttä hälso- och sjukvårdslagens tidsfrister för ordnande av icke-brådskande vård under undantagsförhållandena under tiden 18.3–15.6.2020, om det var nödvändigt för att ordna brådskande vård och om patientens hälsa inte riskerades av att tidsfristen överskreds. Enligt ställföreträdaren för BJO gällde de lagstadgade kraven vad gäller ordnande av social- och hälsovårdstjänster, med undantag av de undantag som föreskrivs i förordningarna, även under undantagsförhållandena.

Detta innebär att kommunen även under undantagsförhållandena skulle ordna de rådgivningstjänster som föreskrivs i hälso- och sjukvårdslagen, i vilka ingår stöd för föräldraskapet och familjens övriga välbefinnande. Enligt statsrådets förordning om rådgivningsverksamhet, skol- och studerandehälsovård samt förebyggande mun- och tandvård för barn och unga ska det för en familj som väntar sitt första barn ges multiprofessionellt ordnad familjeträning, som omfattar föräldragrupsverksamhet.

På grund av coronaviruspandemin ställde välfärdssamkommunen in familjeträningsgrupperna i enlighet med de nationella anvisningarna som förbjuder gruppverksamhet. Ställföreträdaren för BJO konstaterade att THL varken hade gett några anvisningar om att avsluta gruppverksamhet eller anvisningar som förbjuder sådan verksamhet.

THL gav den 18 mars 2020 en anvisning om att ordna gruppmöten, såsom familjeträningar, endast som digitala tjänster. THL gav denna anvisning i en situation där antalet infektioner ökade snabbt och man ännu knappt alls kände till den nya sjukdomen. Bland annat var kunskaperna om hur farlig sjukdomen är för gravida och födda barn i det skedet ännu mycket bristfälliga. Det var då svårt att ge anvisningar om hur fysiska möten kan ordnas på ett tryggt sätt eftersom det i det skedet var knappt om information om hur viruset smittar samt om effekten av olika metoder som förebygger smitta. Det rädde också global brist på skyddsutrustning och annat som behövdes. THL uppdaterade sin anvisning den 18 maj 2020 och konstaterade att kunder även i undantagssituationer har rätt till alla lagstadgade förebyggande tjänster. Dessutom konstaterade THL följande: "Det rekommenderas att möten i grupp, såsom familjeträning, andra föräldragrupper och elevhälsans stöd i grupp, i första hand ordnas virtuellt. Om gruppen samlas i samma lokal beaktas de allmänna anvisningarna för sammankomster: man får inte komma om man är sjuk, inte ens fast man har lindriga symtom, och säkerhetsavstånden följs."

Ställföreträdaren för BJO konstaterade att man i THL:s uppdaterade anvisning beaktade möjligheten att gruppen samlas i samma lokal och konstaterade att de allmänna anvisningarna om sammankomster följs. Utfärdandet av anvisningen hörde till THL:s lagstadgade uppgifter.

Ställföreträdaren för BJO konstaterade att Päijät-Häme välfärdssamkommun inte fullgjort sin lagstadgade skyldighet eftersom grupperna för familjeträning ställdes in. Ställföreträdaren för BJO ansåg det dock vara ett ändamålsenligt förfarande att välfärdssamkommunen efter att ha ställt in grupperna för familjeträning effektiviserade hälsovårdarnas arbete under mottagningsbesöken och att det erbjöds enskilda servicehelheter virtuellt. Ställföreträdaren för BJO delgav välfärdssamkommunen sin uppfattning om försummelse av den lagstadgade skyldigheten (3021/2020*).

Tillgång till icke-brådskande tandvård

Ställföreträdaren för BJO konstaterade att kommunen enligt statsrådets förordningar (127/2020, 197/2020, 363/2020 och 444/2020) kunde avstå från att iakttä de i hälso- och sjukvårdslagen föreskrivna tidsfristerna för ordnande av icke-brådskande vård under undantagsförhållandena mellan den 18 mars och den 15 juni 2020, om det var nödvändigt för att ordna brådskande vård och om patientens hälsa inte riskerades av att tidsfristen överskreds. De lagstadgade kraven vad gäller ordnande av social- och hälsovårdstjänster, med undantag av de undantag som föreskrivs i förordningarna, gällde även under undantagsförhållandena.

Detta innebär att bestämmelsen i 4 § i patientlagen om att patienten ska meddelas en tidpunkt när hen får vård skulle tillämpas även under undantagsförhållandena. Bestämmelsen innebär att patienten ska få veta när hen får vård och att hen inte längre kan lämnas att vänta på vård under en obestämd tid. I justitieombudsmannens avgörandep Praxis har det ansetts tillräckligt att tidpunkten för när patienten får vård ska meddelas patienten med en månads noggrannhet.

Ställföreträdaren för BJO ansåg att mun- och tandvården vid samkommunen för social- och hälsovårdstjänster i Kymmenedalen (Kymsote) i enlighet med 4 § i patientlagen borde ha meddelat klaganden om tidpunkterna för undersökning och vård av munnen och tänderna och inte låta klaganden vänta på undersökningen och vården under en obestämd tid.

Ställföreträdaren för BJO delgav Kymsote sin uppfattning om den lagstadgade skyldigheten att meddela klaganden om tidpunkterna för undersökning och vård av munnen och tänderna. Ställföreträdaren för BJO delgav också Kymsote sin syn gällande ett alternativt tillvägagångssätt för att boka en tid åt klaganden. Det att man väntade på att den klagandes vårdbehov skulle bli brådskande kunde inte anses vara en god vård. Den vårdanvisning som den klagande fick om att skaffa och använda tillfälligt lappningsmaterial var inte ändamålsenlig, särskilt eftersom den klagande var en äldre person på 78 år (3335/2020*).

4.2.9 BARNETS RÄTTIGHETER

Coronapandemin har som bekant försvårat barnens liv på många sätt. I justitieombudsmannens berättelse för 2020 hänvisades till publikationen Barn, unga och coronakrisen – Bedömning och förslag för att tillgodose barnets rättigheter från arbetsgruppen för barnstrategin (Statsrådets publikationer 2021:2, på finska). I publikationen konstaterades att coronapandemin hade haft en allvarlig inverkan på barns och ungas välbefinnande. Det har bedömts att coronakrisen har haft en negativ inverkan särskilt på barn och familjer i utsatt ställning.

Under berättelseåret har det i offentligheten upprepade gånger uttryckts oro över coronapandemins konsekvenser för barn. Institutet för hälsa och välfärd publicerade 2021 forskningsresultat som är oroväckande. I enkäten Hälsa i skolan våren 2021 uppgav cirka 30 procent av flickorna och cirka 8 procent av pojkarna i tonåren berättat att de upplevt måttlig eller svår ångest. Ångesten hade både bland pojkar och flickor ökat jämfört med enkäten 2019, men bland flickor var ökningen varit kraftigare. Ungefär en tiondel av pojkarna och en fjärdedel av flickorna uppgav också att de upplevt ensamhet ganska ofta eller kontinuerligt. Upplevelserna av ensamhet hade blivit vanligare efter enkäten 2019. (PANDEMIA JA NUORTEN MIELENTERVEYS, Enkäten Hälsa i skolan 2021, THL 55/2021). Det gjordes också en annan undersökning som baserar sig på samma material från enkäten Hälsa i skolan och som berörde i synnerhet skolgången och välbefinnandet bland barn som placerats utanför hemmet (KODIN ULKOPUOLELLE SIJOITETTUIJEN LASTEN JA NUORTEN KOULUNKÄYNTI JA HYVINVOINTI KORONAN VARJOSSA VUONNA 2021, THL 72/2021). Det mest alarmerande resultatet var att 40 procent av de placerade tonåringarna hade haft självdestruktiva tankar, över en tredjedel (35 %) hade skadat sig själva och 14 procent hade försökt begå självmord flera gånger under det föregående året. Enligt undersökningen hade små placerade barn också känt oro, i synnerhet för att deras närstående skulle bli smittade av coronaviruset.

Antalet klienter inom kommunernas barnskydd hade ökat i 40 procent av kommunerna och barnskyddsanmälningarna i 47 procent av kommunerna, vilket framgick av en enkät riktad till kommunernas barnskydd. Ökningen av barnskyddsanmälningarna hade oftast gällt skolväsendet (51 %). På basis av samma enkät konstaterades att jämfört med hösten 2020 hade det blivit allt svårare för klienter inom barnskyddet att få de social- och hälsovårdstjänster de behövde. Det hade varit särskilt svårt att få tjänster inom skolväsendet eller elevvården (56 % av kommunerna) samt barn- och ungdomspsykiatriska tjänster (62 % av kommunerna, KORONAN VAIKUTUKSET LASTENSUOJELUUN OSA 2, THL 16/2021).

De allvarliga brister i barnens välfärd och i tjänsterna för barn som konstaterats i undersökningarna har inte – åtminstone inte direkt – återspeglats nämnvärt i de klagomål som anlänt till justitieombudsmannens kansli.

Antalet klagomål med anknytning till coronapandemin i de olika sakområdena har varit relativt litet och de verkar till exempel inte förklara ökningen av antalet klagomål med anknytning till barnets rättigheter. Man kan dock inte utesluta att coronapandemins inverkan på det ökade illamåendet bland barn och barnfamiljer också har ökat missnöjet med till exempel social- och hälsovårdstjänsterna, och att det missnöje som uppstått genom detta också har påverkat ökningen av antalet klagomål.

I avgörandena 2021 har man dock också bedömt coronapandemins direkta konsekvenser för tillgodoseendet av barnens rättigheter. Avgörandena beskrivs i de sakområden som är specifika för ett visst förvaltningsområde i detta avsnitt om coronapandemin, till exempel i fråga om barnskydd i avsnitt 4.2.7 (Socialvård) och i fråga om den grundläggande utbildningen i avsnitt 4.2.16 (Undervisning och kultur). I avsnitt 4.2.4 om brottspåföljdsområdet redogörs också för ett ärende som BJO Pölönen undersökt på eget initiativ och som gällde Brottspåföljdsmyndighetens begränsningsåtgärder på grund av coronaepidemin. Begränsningarna försvårade också barns möjligheter att träffa sina föräldrar i fängelset (2606/2020*). Redogörelsen för ett avgörande gällande indragning av familjeträningsgrupper på grund av coronapandemin (3021/2020*) i avsnitt 4.2.8 om hälso- och sjukvård anknyter också till tillgodoseendet av barnets rättigheter. Artikel 24 i konventionen om barnets rättigheter tryggar rätten till lämplig hälso- och sjukvård inte bara för barnen själva utan även för mödrar före och efter förlossningen (artikel 24 d). Artikeln tryggar också att alla grupper i samhället, särskilt föräldrar och barn, får information om och har tillgång till undervisning om barnhälsovård och näringslära samt om fördelarna med amning, hygien och ren miljö och förebyggande av olycksfall (artikel 24 e).

4.2.10 DE ÄLDRES RÄTTIGHETER

De högsta statsorganens mål under coronapandemin har varit att trygga tillräckliga hälso- och sjukvårdsresurser och i synnerhet att skydda riskgrupper mot smitta. Äldreomsorgens markerade mål att skydda livet har väckt frågor om hur de övriga grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna tillgodoses.

De utredningar som gjorts om coronapandemins effekter lyfter fram upplevelsen av ensamhet samt bristen på utomhusvistelser hos äldre personer. Enligt en kundnöjdhetssenkät som THL riktat till klienter inom hemvården och dygnetruntvården (Kehusmaa S, Siltanen S, Leppäaho S, 2021, Hyvinvointi korona-aikana – tuloksia vanhuspalvelujen asiakastyytyväisyyskyselystä) rapporterade cirka hälften av respondenterna att de träffat sina närstående mindre än de hade velat eller inte alls under coronatiden. Många av de klienter inom äldreomsorgen som svarade vistades endast inomhus.

En enkät om personer över 70 år som riksdagens justitieombudsman och Människorättscentret lät genomföra i början av 2021 visar att respondenternas användning av alla tjänster inom hemvården hade ökat under coronapandemin jämfört med tiden före coronapandemin. Däremot hade användningen av alla andra social- och hälsovårdstjänster minskat. Mest hade användningen av hälsostationernas läkartjänster, mun- och tandvård samt rehabiliterings- och hjälpmedelstjänster minskat. Endast en femtedel hade erbjudits hjälp av kommunerna på grund av coronapandemin, till exempel för att sköta butiksärenden.

De sammanlagt cirka 110 coronarelaterade klagomålen som gällde äldre personer inkom främst till socialvårdens och hälso- och sjukvårdens förvaltningsområden. Under berättelseåret avgjordes 116 klagomål som gällde pandemin och som berörde äldre. Största delen av klagomålen med anknytning till coronapandemin gällde coronavaccinationer. Till exempel avgjordes 61 klagomål som gällde det faktum att 65–69-åringar endast vaccinerades med AstraZenecas coronavaccin. Det avgjordes 27 klagomål som gällde begränsning av besök vid enheter inom social- och hälsovården.

Inspektionsobservationerna i anslutning till pandemin beskrivs i avsnitten 3.5 och 5.13.

Det avgjordes fyra egna initiativ som berörde äldre med anknytning till pandemin. Initiativen gällde centrala missförhållanden som framkommit i laglighetsövervakningen.

AVGÖRANDE

Begränsning av användningen av AstraZenecas coronavaccin till 65–69-åringar

BJO ansåg att det meddelande som Institutet för hälsa och välfärd (THL) publicerade den 24 mars 2021 ledde till att personer i åldern 65–69 år behandlades på ett sätt som kränkte självbestämmanderätten och försatte dem i en mindre fördelaktig situation än andra. Meddelandet var vilseledande och bristfälligt, vilket ledde till att många kommuner följde det som om det var ett beslut eller ett förordnande som var förpliktande för kommunerna. Enligt BJO var förfarandet i de kommuner som agerade på detta sätt felaktigt. De kommunala organen och tjänstemännen ska inom ramen för sina befogenheter ansvara för att de beslut de fattar och andra åtgärder de vidtar är lagenliga.

THL agerade i strid med de krav på lagenlighet och lagbundenhet som grundlagen ställer på förvaltningen då THL försummade att göra en juridisk bedömning vid beredningen av anvisningarna om användningen av AstraZenecas coronavaccin.

Social- och hälsovårdsministeriet (SHM) försummade sitt lagstadgade ansvar att styra och övervaka sin underlydande institution för att säkerställa att THL vid beredningen av anvisningarna beaktar det som föreskrivs i grundlagen.

BJO gav THL och SHM en anmärkning för framtiden om deras lagstridiga förfarande. BJO delgav Esbo, Helsingfors, Lahtis, Tammerfors och Vanda samt Mellersta Nylands samkommun för social- och hälsovård sin uppfattning om att förfarandet var felaktigt (3432/2021*).

- SHM har meddelat att ministeriet tillsammans med THL bedömer hur lagenligheten i de anvisningar som publiceras i framtiden ska säkerställas i motsvarande situationer. THL har meddelat att institutet utvärderar BJO:s avgörande och vidtar nödvändiga korrigerande åtgärder bland annat genom att omformulera sina anvisningstexter. Enligt THL är dess anvisningar av rekommendationskaraktär, inte föreskrifter, vilket också tydligt ska framgå av dem.

Genomförande av närståendevård under coronapandemin

Under coronavirusepidemin minskade kommunerna vissa tjänster som genomförs som en del av stödet för närståendevård, till exempel dagverksamhet och kortvariga vårdperioder. Enligt uppgifter från en inspektion (EOAK/1389/2020*) har det inte funnits tillräckligt med ersättande tjänster. BJO konstaterade att stängningen av tjänsterna kan ha lett till oskäliga situationer för familjerna som får stöd för närståendevård, eftersom en del av klientfamiljerna kan ha fått ett uppdämt servicebehov redan före coronavirusepidemin på grund av vård- och serviceplanernas långa uppdateringsintervaller. BJO betonade att kommuner och samkommuner även under undantagsförhållanden ska ordna de social- och hälsovårdstjänster som behövs och att de tjänster som klienten redan beviljats ska ordnas (3372/2020).

Övervakning av kvaliteten på institutions- och serviceboende inom äldreomsorgen under coronaepidemin

BJO utredde på eget initiativ (4944/2019*) under 2019 och 2020 hur kommunerna på ett förebyggande sätt kan säkerställa att en enskild äldre person med minnessjukdom inte blir illa behandlad. BJO ansåg det motiverat att på eget initiativ utreda hur de kommuner som deltog i utredningen har ändrat sin verksamhet under coronaviruspandemin.

BJO betonade kommunernas ansvar i övervakningen av service för klienter i sårbar ställning. Den kommunala myndighet som ansvarar för att ordna servicen har det primära ansvaret för att det inte uppstår missförhållanden. Betydelsen av kommunernas verksamhet framhävs under undantagsförhållanden, då det är svårare för anhöriga och närstående att följa upp den vård och omsorg som en äldre person med minnessjukdom får.

Kommunernas praxis för äldreomsorgen har till en viss del varit bristfällig under coronapandemin. Tack vare förfarandet har man undvikit massdöd, men genom att prioritera skyddet av liv och hälsa har de övriga grundläggande fri- och rättigheterna för i synnerhet personer med minnessjukdom begränsats på ett överdimensionerat sätt och utan stöd av lagen. Verksamheten för yrkesutbildade personer inom social- och hälsovården har försvarats i och med brister i lagstiftningen och bristfälliga anvisningar som ändrats i snabb takt. Det har också funnits brister i kunskapen om och tillämpningen av gällande rättsnormer.

Trots de nya riksomfattande korrigerade anvisningarna upplevde BJO att det fortfarande finns en risk för att äldreomsorgsenheterna i onödan begränsar äldre personers rättigheter på grund av hälsosäkerheten.

BJO konstaterade att det har varit möjligt att stärka tillgodoseendet av äldre personers rättigheter genom att följa gällande lagstiftning och genom att tillämpa olika kommuners goda praxis. Utifrån de iakttagelser som gjorts inom laglighetsövervakningen bör man dock bedöma till vilka delar lagstiftningen i fortsättningen bör förtydligas och kompletteras, så att skyddet av liv och hälsa i framtiden inte ska orsaka onödigt lidande för äldre personer i utsatt ställning.

För Finlands del har strävan efter att skydda invånarnas hälsa vid anstalter och boendeserviceenheter i praktiken inneburit begränsning av såväl funktioner som övrigt umgänge. Därför anser BJO att det är mycket viktigt att det utöver stora boendeenheter också finns andra alternativa sätt för att ordna boendet. Flera utredningar lyfter dock fram att även stora enheter försökt undvika begränsningar och beakta individuella omständigheter. Man har strävat efter att ordna möten med anhöriga med hjälp av olika tekniska lösningar och erbjuda tjänster som ger innehåll i livet med hjälp av fjärrtjänster eller den egna personalen.

BJO betonar att kommunerna även i fortsättningen, inom ramen för sin egenkontroll, ska se till att personalen känner till vilka gällande rättsnormer som ska iakttas i arbetet. Trots dessa riksomfattande meddelanden har BJO upptäckt att den lokala verksamhetspraxisen blivit lagstridig antingen på grund av att anvisningarna varit lagstridiga från första början eller att de har lämnat rum för tolkning, eller på grund av att ledningen inte har gett akt på vad iakttagandet av anvisningarna har inneburit i praktiken (2688/2020*).

Genomförande av möten och möjligheter att röra sig för äldre vid vårdenheter under coronapandemin

Enligt den erhållna utredningen hade flera kommuner gett anvisningar som absolut måste följas. Detta hade antingen konstaterats uttryckligen eller så framgick det av utredningen genom att man talade om tillstånd som kan beviljas enligt prövning eller om att tillåta till exempel permissioner eller besök i den boendes rum under vissa förutsättningar.

BJO konstaterade att det i stället för anvisningar och rekommendationer har varit fråga om bestämmelser som man inte har kunnat låta bli att följa. Sådana bestämmelser är lagstridiga.

BJO konstaterade att det i lagen om smittsamma sjukdomar inte finns någon bestämmelse som skulle berättiga ett serviceboende med heldygnsvård att i förebyggande syfte för att förhindra smitta begränsa till exempel umgängets längd för alla boende, förbjuda möten i den boendes eget rum eller förutsätta att personalen är närvarande vid mötena.

BJO ansåg det förståeligt att Institutet för hälsa och välfärd hade strävat efter att på hälsomässiga grunder ge anvisningar med hjälp av vilka spridningen av coronaviruset effektivt kan förebyggas. Anvisningarna kan också antas ha haft stor betydelse när det gäller att undvika smitta och dödsfall vid vårdenheter.

BJO underströk ändå att enheterna inte har rätt att kräva att de boende eller deras anhöriga följer begränsningar som inte grundar sig på lag. En bra praxis är att informera de boende och deras närstående om vilka metoder som finns tillgängliga för att träffas på ett tryggt sätt, samt att ge möjlighet att tillämpa metoderna i praktiken. Invånarna kan också informeras om vilka rekommendationer som gäller.

BJO konstaterade att om hälsosäkerhetsexperter bedömer att man under vissa förutsättningar ovillkorligen bör följa aktuella anvisningar för att trygga liv och hälsa vid risk för smittsam sjukdom, bör nödvändiga ändringar göras genom lagstiftning.

Kommunerna har inte iakttagit den lagstadgade skyldigheten att se till att en yrkesutbildad person som fungerar som tjänsteinnehavare i kommunen utses till egen kontaktperson för en äldre person med minnessjukdom som befinner sig på en institution eller serviceboendeenhet. Under coronaepidemin har missförhållandet synts genom att de anhöriga har upplevt att de blivit ensamma i en situation där serviceboendeenhetens verksamhet i enskilda situationer har varit lagstridig och/eller det har varit svårare än normalt att övervaka kvaliteten på den omsorg och vård den närstående får (5463/2020*).

- Regeringen har överlämnat en proposition till riksdagen (RP 231/2021 rd) där det föreslås att den egna kontaktpersonens uppgifter ska preciseras i äldreomsorgslagen.

Genomförande av kontakt med en anhörig

Den klagande kritiserade Tammerfors universitetssjukhus (Tays) infektionsavdelnings förfarande vad gäller kontakten med maken som insjuknat i coronaviruset. Den klagande var själv i karantän på grund av exponering för coronaviruset och ansåg att det inte var möjligt att besöka sjukhuset. Den klagandes make avled på avdelningen på grund av coronaviruset.

En allvarligt sjuk patient eller dennes anhöriga tänker i sjukdomens akuta skede inte nödvändigtvis på att beakta att de har möjlighet att prata med varandra per telefon och att de uttryckligen borde kunna be om detta. Om patientens prognos att återhämta sig är svag, anser BJO att det med tanke på respekten för patientens familjeliv är viktigt att vårdpersonalen också på eget initiativ frågar patienten, såvida patientens situation tillåter det, om hen vill kontakta en anhörig eller närstående. På motsvarande sätt bör man också fråga den anhöriga om detta då hen kontaktar vårdpersonalen, särskilt om det är känt att den anhöriga eller närstående själv har särskilt svårt att komma till sjukhuset för att träffa patienten. Dessutom ansåg BJO att en anhörig eller närstående till en patient som får vård i livets slutskede ska informeras om möjligheten till besök om en sådan möjlighet finns och på ett sådant sätt att personen i fråga förstår hur detta går till (1531/2021).

4.2.11

RÄTTIGHETER FÖR PERSONER MED FUNKTIONSNEDSÄTTNING

Under berättelseåret avgjordes 50 laglighetsövervakningsärenden som gällde rättigheter för personer med funktionsnedsättning och som anknöt till coronaepidemin. Största delen av avgörandena gällde social- och hälsovårdens förvaltningsområden. Sammanlagt 22 avgöranden föranledde åtgärder av JO. I 7 avgöranden ansågs myndigheten ha förfarit lagstridigt.

Ett betydande antal av de avgjorda ärendena gällde besöks- och rörelsebegränsningar vid boendeenheter för personer med funktionsnedsättning eller brister i tryggheten av servicen. I synnerhet i början av epidemin fattade myndigheter och aktörer som ansvarar för verksamheten vid boendeenheter för personer med funktionsnedsättning kategoriskt begränsande beslut som direkt påverkade tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna för personer med funktionsnedsättning. Dessutom har myndigheterna inte heller i övrigt alltid i tillräcklig utsträckning tillgodosett den enskilda klientens rätt att få de tjänster som klienten beviljats (till exempel dagverksamhet). Enskilda klagomål gällde bland annat coronapasset, dagpenning vid smittsam sjukdom, användning av munskydd och information.

BJO gav utrikesministeriet ett utlåtande (7992/2020) om ett kollektivt klagomål mot Finland i enlighet med Europeiska sociala stadgan. I klagomålet påstods att Finland kränkt rättigheterna för personer med funktionsnedsättning som bor i boendeenheter genom de begränsningar som fastställts för att förhindra spridningen av COVID-19-pandemin, inklusive besöksförbud.

AVGÖRANDE

Begränsningar gällande besök vid enheter för boendeservice för personer med funktionsnedsättning

I sitt avgörande 5944/2020* betonade JO att man vid gruppboenden inom servicen för personer med funktionsnedsättning i alla omständigheter primärt ska trygga alla boendes hälsa och säkerhet. Trots det kan inte klienternas rätt att röra sig, hålla kontakt eller andra grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter inte utan laglig grund eller på annat sätt oproportionerligt begränsas ens under exceptionella omständigheter (COVID-19). Under den rådande pandemin har ledningen för boendeenheter eller en annan behörig tjänsteinnehavare eller arbetstagare ansvarat för att bedöma en enskild situation som berör en klient och att fatta ett beslut. Dessutom betonade JO på ett allmänt plan att den verksamhetsansvariga ledningen alltid ska se till och försäkra sig om att de anvisningar som ges till personalen är lagenliga och att personalen har möjlighet och kunskap att agera utifrån anvisningarna på det sätt som förutsätts i lagen. I detta sammanhang föranledde ärendet inga andra åtgärder från JO:s sida, eftersom den klagande enligt rättspraxis hade möjlighet att genom besvär föra ärendet som gällde boendeenhets begränsningar av besök (beslut eller anvisningar) till förvaltningsdomstolen för prövning.

Vårdhemmets bestämmelser om karantän

JO ansåg i sitt beslut 6353/2020* att vårdhemmets ledning hade förfarit lagstridigt eftersom invånaren hade förordnats karantän eller frivillig karantän i två veckor på grund av att personen i fråga hade lämnat boendeenheten för att besöka andra personer än dem som bodde i boendeenheten hösten 2020. JO ansåg att skyldigheten att hållas i karantän inte var förenlig med lagen om smittsamma sjukdomar och att man genom förfarandet hade ingripit i personens grundlagsenliga rättigheter.

JO betonade att en boende kan isoleras eller hållas i karantän endast genom beslut av en läkare i tjänsteförhållande som ansvarar för smittsamma sjukdomar enligt lagen om smittsamma sjukdomar. Man har inte rätt att begränsa en boendes rörelsefrihet eller andra grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter utan en lagstadgad grund och karantän eller annan isolering som grundar sig på en anvisning är således inte laglig.

I samma fall ansåg JO att den kategoriska riktlinjen om att den egna vårdaren ska sköta den boendes butiksärenden var otillbörlig. Enligt JO borde man på vårdhemmet individuellt ha bedömt om den boende själv kunde sköta sina butiksärenden på ett hälsosäkert sätt.

Anlitande av personlig assistent under undantagsförhållanden

I ärende 4247/2020* delgav BJO grundtryggheten sin uppfattning om att den hade förfarit klandervärdt när den hade begränsat klientens rätt till en personlig assistent våren 2020, även om klientens möjlighet att delta i rekreations- och dagverksamhet hade tryggats på annat sätt. Den personliga assistenten hade inte fått tillträde till boendeenheten och hade inte heller kunnat delta i verksamheten utomhus. Med anledning av det inträffade fäste BJO grundtrygghetens uppmärksamhet vid att en person med funktionsnedsättning under exceptionella förhållanden ska få den service som personen i fråga har beviljats på basis av ett individuellt behov. Den verksamhetsansvariga ledningen ska alltid se till och försäkra sig om att de anvisningar som ges till personalen är lagenliga och att personalen har möjlighet och kunskap att agera utifrån anvisningarna på det sätt som förutsätts i lagen.

BJO betonade dessutom på ett allmänt plan att man i boendeenheter för personer med funktionsnedsättning i de föränderliga förhållanden som råder under coronaviruspandemin individuellt och kontinuerligt ska bedöma hur och i vilken omfattning klientens rätt till service och kontakt kan genomföras lagenligt. BJO betonade att den boendes grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter, såsom kontakt och rörlighet, inte kan begränsas utan en grund som stadgas i lag, till exempel lagen om smittsamma sjukdomar eller lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda, eller på ett i övrigt överdimensionerat sätt.

Vaccinvägran hos en assistent för en patient med andningsutrustning

BJO ansåg att ingen som hör till de högsta riskgrupperna ska hamna i en situation där hen tvingas acceptera att en person som assisterar personen i fråga inte har det bästa tillgängliga skyddet mot livsfarlig sjukdom. Det allmännas skyldighet att skydda vars och ens liv och hälsa förutsätter att man ser till att nödvändiga tjänster kan ordnas utan att hälsan eller livet hos den person som är beroende av dem äventyras. BJO ansåg det nödvändigt att lagstiftningen kompletteras till denna del 1291/2021*.

- Lagändringen genomfördes genom att man till lagen om smittsamma sjukdomar fogat 48 a §, som trädde i kraft den 1 januari 2022 och gäller till den 31 december 2022.

ÖVRIGA AVGÖRANDE

I ärende 3882/2020* hade butiksbesöken begränsats för en boende som får specialomsorger oberoende av sin vilja. BJO betonade på ett allmänt plan att man vid boendeenheter för personer med funktionsnedsättning i de föränderliga förhållanden som råder under coronaviruspandemin individuellt och kontinuerligt ska bedöma hur och i vilken omfattning klientens rätt att röra sig kan genomföras lagenligt och vid behov utveckla alternativa sätt att uträtta ärenden. Mer om detta beslut i avsnittet om rättigheter för personer med funktionsnedsättning 3.14.

I ärende 6781/2020 delgav JO servicen för personer med funktionsnedsättning sina synpunkter på skyldigheten att trygga service för personer med funktionsnedsättning och på utredningen av det individuella servicebehovet under undantagsförhållandena. För en person med funktionsnedsättning ska – i ändamålsenlig form – ordnas dagverksamhet trots att alla tjänster inte har varit tillgängliga av hälsosäkerhetsskäl på grund av coronapandemin.

I fallet 4628/2020* genomfördes inte klagandens medicinska rehabilitering (bassängterapi) på grund av undantagsförhållandena våren 2020. Därefter ansåg FPA att rehabilitering inte längre behövde ordnas efter att den klagande hade fyllt 65 år.

Då ärendet bedömdes i efterhand ansåg BJO att det hade varit motiverat att FPA skulle ha gett klaganden ett överklagbart beslut på yrkandet i rehabiliteringsärendet trots att FPA anser att den åldersgräns som anges i lagen inte tillåter prövning från fall till fall och att coronaviruspandemin således inte skulle ha någon betydelse vid bedömningen av rätten till rehabilitering. Enligt ställföreträdaren för BJO borde FPA inom ramen för sin rådgivningsskyldighet åtminstone ha frågat den klagande om hen vill anhängiggöra ärendet på nytt muntligen på det sätt som FPA möjliggör.

Avgöranden som gäller andra personer med funktionsnedsättning (såsom personer med minnessjukdom) beskrivs i de sakområden som är specifika för de olika förvaltningsområdena i detta avsnitt, såsom 4.2.10 (äldre personers rättigheter) och 4.2.8 (hälso- och sjukvård).

INSPEKTIONER

Under berättelseåret slutfördes de distansinspektioner som inletts året innan, där objekten var en boendeenhet för personer med grav funktionsnedsättning och fem enheter för anstalts- och boendeservice för personer med intellektuell funktionsnedsättning (3649–3654/2020*). Vid dessa inspektioner, som huvudsakligen baserar sig på handlingar, utredde JO hur coronavirusepidemin har påverkat enheternas verksamhet samt behandlingen av klienterna och klienternas omständigheter under epidemin.

Inspektionsobjekten under berättelseåret var Vasa stad (boendeenheten Purohovi) 3996/2021*, Mellersta Österbottens social- och hälsovårdssamkommun Soite 3995/2021* och andningsförslamningsenheten Rekola 4128/2021*.

Ovan nämnda inspektioner behandlas mer detaljerat i avsnitt 3.5.

JO företog oanmälda inspektioner vid förhandsröstningsställena i kommunalvalet i åtta olika kommuner i Södra Finland. Vid inspektionerna bedömdes hur smidiga undantagsarrangemangen på grund av coronaviruset är på röstningsställena. Enligt observationerna hade man vid röstningsställena på behörigt sätt beaktat den rådande coronasituationen och därmed förknippade hälsosäkerhetsfrågor 3250/2021*. I sitt avgörande 5758/2021* ansåg JO på ett allmänt plan att det är viktigt att de kommunala centralvalnämnderna då de ordnar kommande utbildningar för valnämnder och valkommittéer fäster särskild uppmärksamhet vid hälsosäkerhetsfrågor (COVID-19) och andra röstningsarrangemang som avviker från de normala.

4.2.12 INTRESSEBEVAKNING

Under berättelseåret anhängiggjordes inga intressebevakningsärenden med anknytning till coronapandemin. Ett sådant ärende avgjordes och det föranledde inga åtgärder. Ärendet gällde senareläggande av den sista inlämningsdagen för en intressebevakares årsredovisningar med anledning av coronaläget (4479/2020).

4.2.13 SOCIALFÖRSÄKRING

COVID-19-pandemin har hela tiden haft en mycket liten inverkan på antalet klagomål inom socialförsäkringssektorn, under berättelseåret behandlades färre än tio klagomål som gällde undantagsförhållanden inom sektorn. Kritiken riktades främst mot FPA. I avgörande 3933/2021 hade FPA meddelat att anstalten senarelagt avgörandet av den klagandes bostadsbidragsärende för att kunna beakta bestämmelsen om höjning av den skyddade delen av arbetslöshetsförmånen i undantagslagen. Detta ledde till att den lagstadgade maximitiden för handläggning av den klagandes bostadsbidragsärende överskreds. FPA hade förfarit på det beskrivna sättet för att beslut skulle kunna fattas smidigt och meddelade att anstalten noggrant överväger i vems ärende man väntade på att undantagslagen skulle träda i kraft. BJO påminde dock FPA om att den lagstadgade tidsfristen ska iakttas.

I början av våren 2021 började antalet ansökningar om dagpenning vid smittsam sjukdom att öka kraftigt vid FPA. Det inkom endast ett fåtal klagomål gällande detta, och de ledde inte till några åtgärder. Den arbetsmängd som krävdes av FPA för att behandla ärendena som gällde dagpenning vid smittsam sjukdom påverkade dock väsentligt behandlingen av sjukdagpenningsärenden, som hann bli rejält överbelastad innan FPA anställde nya arbetstagare i maj. I december gav BJO ett avgörande gällande klagomål som gällde behandlingstiderna för sjukdagpenningsärenden. Avgörandet har redogjorts för i avsnitt 5.15 om socialförsäkring.

4.2.14 ARBETSKRAFT OCH UTKOMSTSKYDD FÖR ARBETSLÖSA

År 2021 minskade antalet arbetslösa arbetssökande tydligt och låg i slutet av året på nästan samma nivå som före pandemin. Fem klagomål som hörde till sakområdet anhängiggjordes och fem avgjordes. Tre av avgörandena gällde arbets- och näringsbyråernas förfarande, ett förfarandet inom stadens sysselsättningstjänster och ett arbetarskyddsmyndighetens förfarande. Två av avgörandena ledde till åtgärder från BJO:s sida; båda gällde handläggningstiden för arbetslöshetsförmånsärenden vid arbets- och näringsbyrån. Antalet klagomål inom sakområdet minskade klart jämfört med 2020, då antalet klagomål och avgöranden uppgick till 44.

4.2.15

ALLMÄNNA KOMMUNÄRENDEN

Under berättelseåret inkom till justitieombudsmannens kansli många klagomål, drygt 70, där de coronabegränsningar som kommunerna och regionförvaltningsverken fastställt kritiserades. Eftersom de begränsningar som kritiserades grundade sig på bestämmelser i lagen om smittsamma sjukdomar som stiftats genom riksdagens beslut och det var möjligt att anföra besvär över lagenligheten i regionförvaltningsverkens beslut hos förvaltningsdomstolen, ledde klagomålen inte till några åtgärder från BJO:s sida.

4.2.16

UTBILDNINGS- OCH KULTURSEKTORN

Coronapandemin fortsatte och påverkade därmed fortfarande skolgången och ordnandet av undervisningen på alla pedagogiska stadier och utbildningsstadier. Coronasituationen har varierat regionalt och en del av eleverna och studerandena har länge varit utan närundervisning. I den offentliga debatten framkom oro över de brister som pandemin medfört gällande barns och ungas inlärning och välbefinnande samt genomförandet av stödet för inlärningen.

Under berättelseåret anhängiggjordes inom sakområdet 75 klagomål som gällde COVID-19-epidemin och 198 avgjordes. Ett betydande antal av de avgjorda ärendena gällde universitetens förfarande för ändring av antagningsgrunderna våren 2020. En stor del av de övriga klagomålen med anknytning till coronapandemin gällde av olika aktörer fastställda skyldigheter eller rekommendationer om att använda munskydd samt krav på coronapass i olika sammanhang.

AVGÖRANDE

Övergång till exceptionella undervisningsarrangemang

BJO konstaterade att stadens bildningsdirektörs beslut att undervisa årskurserna 6–9 på distans, det vill säga övergå till exceptionella undervisningsarrangemang enligt lagen om grundläggande utbildning, inte uppfyllde de lagstadgade förutsättningarna. Beslutet hade endast grundats på en rekommendation av samkommunen för sjukvårdsdistriktet och hade inte på behörigt sätt föregåtts av ett beslut av det kommunala organ som ansvarar för bekämpningen av smittsamma sjukdomar eller av regionförvaltningsverkets beslut om stängning av läroanstalter (1965/2021).

Ändring av grunderna för antagning av studerande

Enligt BJO agerade universiteten inte lagstridigt när de ändrade sina antagningsgrunder våren 2020 och använde sig av ett elektroniskt urvalsprov. Universitetens gemensamma ansökan inföll i början av COVID-19-pandemin och undantagsförhållandena. Det ordnades inga traditionella urvalsprov och universiteten ändrade de antagningsgrunder de redan meddelat efter att ansökningstiden för den gemensamma ansökan hade gått ut.

Det inkom exceptionellt många klagomål om antagningen av studerande (107). Klagomålen gällde i synnerhet den ökade andelen betygsantagning, informationen om ändringar, nödvändigheten av att annullera fysiska prov och problem i anslutning till elektroniska urvalsprov, särskilt risken för fusk. BJO ansåg att det på ett allmänt plan var viktigt att utreda ärendet, även om BJO på grund av den lagenliga möjligheten att söka ändring inte tog ställning till enskilda antagningsbeslut eller ändamålsenligheten i antagningsgrunderna för enskilda branscher.

BJO undersökte ändringen av urvalskriterierna med avseende på universitetens utredningsskyldighet, berättigade förväntningar, jämlikhet, proportionalitetskrav och information. Dessutom undersökte BJO frågor i anslutning till den elektroniska förhandsantagningen och beredskapen för undantagsförhållanden i universitetens verksamhet med tanke på antagningen av studerande. BJO ansåg att universiteten på behörigt sätt hade utrett alternativa sätt att ordna antagningen av studerande och informerat om ändringarna så snabbt och i den mån det hade varit möjligt under rådande förhållanden och på basis av den kunskap man haft. Universiteten hade inte missbrukat sin prövningsrätt. BJO ansåg också att användningen av elektronisk förhandsantagning var godtagbar under de rådande förhållandena (2628/2020* m.fl.).

Avgöranden om munskyddstvång

JO fick flera klagomål om den av olika aktörer fastställda skyldigheten att använda munskydd.

En studerandes skyldighet att använda munskydd eller andningsskydd i högskolans lokaler handlade i sista hand om att begränsa och trygga de grundläggande fri- och rättigheterna samt övervägandet mellan dessa. Grundlagsutskottet hade konstaterat att den föreslagna begränsade skyldigheten att använda munskydd eller andningsskydd i syfte att stävja COVID-19-pandemin var fråga om en ganska liten begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna. Trots detta ansåg BJO att skyldigheten kränkte personens självbestämmanderätt och personliga frihet vid högskolor. Ärendet måste således bedömas utifrån de allmänna förutsättningarna för att begränsa de grundläggande fri- och rättigheterna, vilket framför allt skulle ha varit lagstiftarens uppgift. Nu fanns det inga uttryckliga bestämmelser om detta till exempel i lagen om smittsamma sjukdomar eller lagstiftningen om undervisning.

Redan före pandemin hade säkerhetsbaserad skyddsutrustning (inkl. masker) krävts i vissa undervisningssituationer och lokaler vid högskolorna med stöd av bestämmelserna om en trygg studiemiljö och arbetssäkerhet. En del högskolor hade bedömt att dessa bestämmelser gav en tillräcklig rättslig grund för att utvidga skyldigheten att använda munskydd eller andningsskydd under COVID-19-pandemin, dock så att det fortfarande var fråga om begränsade situationer och lokaler. BJO ansåg tolkningen vara möjlig, i synnerhet om den studerande till exempel av hälsoskäl hade haft möjlighet att använda ett sådant utrymme där munskydd inte krävdes.

Största delen av högskolorna hade i stället för att fastställa en skyldighet åtminstone formellt gett en rekommendation om att använda munskydd. Skillnaden mellan en skyldighet och en rekommendation var dock inte alltid tydlig i högskolornas kommunikation. BJO ansåg att en eventuell förväxling mellan en rekommendation och en skyldighet var problematisk. Kommunikationen vid högskolorna hade preciserats utifrån hälsovårdsmyndigheternas rekommendationer och efter att man fått mer kunskaper om hur pandemin ska hanteras. BJO ansåg att detta var bra. BJO konstaterade att författningsgrunden inte var entydig i fråga om kostnaderna för munskydd. Det hade betydelse huruvida munskydden hörde till undervisningen och var sådana skyddskläder som krävs för att ordna undervisningen eller sådan utrustning som förutsätts i arbetarskyddsbestämmelserna, vilket i sin tur berodde på hur undervisningen hade ordnats. BJO ansåg i vilket fall som helst att högskolornas förfarande att i regel erbjuda de studerande munskydd i de situationer där ett sådant krävs var bra (4732/2020*).

BJO bedömde också munskyddstvånget i stadens bibliotek. Besluten hade motiverats på behörigt sätt med de i förvaltningslagen föreskrivna principerna för styrning och begränsning av prövningsrätten. Man hade strävat efter att ordna tjänsterna jämlikt genom att beakta allas möjlighet att använda tjänsterna i coronasituationen. Kravet på munskydd var proportionerligt i förhållande till att biblioteken skulle vara helt stängda. Epidemisituationens allvar, täckningen av befolkningens vaccinationsskydd och den kända nyttan med munskydd hade betydelse. Besluten kunde dock i princip kritiseras eftersom utövandet av offentlig makt ska grunda sig på lag och det inte fanns någon normgrund som klart berättigar till införande av munskyddstvång. Man hade sedermera övergått från ett tvång till en rekommendation och för att utreda beslutens laglighet hade man haft tillgång till rättsskyddsvägar enligt kommunallagen. Klagomålen föranledde inga åtgärder (270/2021, 400/2021, 814/2021 och 1039/2021).

Inte heller konstmuseets förfarande i ett ärende som gällde användning av munskydd ledde till åtgärder av BJO (7529/2020*).

Information om resor

BJO bedömde yrkeshögskolans information till studerande och personal om resor under coronapandemin våren 2020. Enligt meddelandet kunde personalen och studerandena göra en utlandsresa endast med rektorns tillstånd och det var också skäl att undvika att resa inom landet så att resandet begränsades till endast nödvändiga resor. Det primära syftet med meddelandet var att koncentrera beslut om studerandenas studieresor och personalens arbetsresor till rektorn och följa coronasituationens utveckling i syfte att vid behov begränsa av läroanstalten understödda studieresor till utlandet. Med tanke på detta var ordvalet i meddelandet misslyckat. Eftersom yrkeshögskolan redan hade korrigerat meddelandet så att det motsvarade sitt ursprungliga syfte och meddelandet inte hade orsakat skada, nöjde sig BJO med att fästa yrkeshögskolans uppmärksamhet vid omsorgsfullheten i informationen (1934 och 1937/2020*).

4.2.17 SPRÅKÄRENDE

SPRÅKET I CORONAINTYGET

JO bedömde språket i coronaintyget som kan laddas ner på Mina Kanta-sidor. De engelskspråkiga textavsnitten i intyget kommer före de finsk- och svenskspråkiga, och dessutom är de engelskspråkiga texterna i fet stil. I slutet av intyget finns dessutom följande text endast på engelska: "This certificate is not a travel document. The scientific evidence on COVID-19 vaccination, testing and recovery continues to evolve, also in view of new variants of concern of the virus. Before traveling, please check the applicable public health measures and related restrictions applied at the point of destination."

Coronaintyget är ett intyg som utfärdats av en finländsk myndighet. Modellen eller formen för intyget har inte fastställts separat i EU-lagstiftningen på ett sätt som är bindande för medlemsstaterna, även om det föreskrivs om vilka uppgifter som ska finnas i intyget i vederbörande EU-förordning. Enligt den ska uppgifterna i intygen avfattas åtminstone på det officiella språket eller de officiella språken i den utfärdande medlemsstaten samt på engelska.

I förordningen tas inte ställning till språkversionernas ordning eller framställningssätt, och på EU-nivå har det inte förutsatts eller ens rekommenderats att uppgifterna i EU:s coronaintyg uttryckligen i första hand ska finnas på engelska och först i andra hand på nationalspråken, utan ärendet hade till denna del avgjorts nationellt.

Nationalspråken hade i sig behandlats jämlikt sinsemellan i det avseendet att samma uppgifter fanns på båda nationalspråken. Nationalspråken hade dock behandlats som sekundära språk i förhållande till ett främmande språk. JO ansåg att med beaktande av nationalspråkets ställning på grundlagsnivå är utgångspunkten att om det i samma handling finns text på såväl nationalspråken som på ett eller flera främmande språk, är texterna på nationalspråken primära i förhållande till texterna på ett främmande språk. Denna utgångspunkt ändras inte av det faktum att EU:s coronaintyg har två användningsändamål: det fungerar både som coronapass i Finland och kan också användas när man reser.

Gällande den enbart engelskspråkiga texten i coronaintyget konstaterade JO att EU-lagstiftningen inte verkar förutsätta att texten ska vara endast på engelska, så utgångspunkten är att den nationella grundlagen och språklagstiftningen ska följas i ärendet. Nationalspråkets betydelse framhövdes eftersom det var fråga om sådan väsentlig information om coronaintygets användningsändamål och resandet som uttryckligen är avsedd för intygets innehavare, det vill säga resenären själv, och som enligt EU-förordningen uttryckligen ska nämnas i intyget.

Social- och hälsovårdsministeriet meddelade JO att det utreder huruvida det till coronaintyget ska fogas texter på nationalspråken även i ovan avsedda textavsnitt. JO ansåg det inte vara nödvändigt att undersöka ärendet ytterligare. BJO skickade dock sitt svar till ministeriet för kännedom och bad ministeriet meddela vilka åtgärder som hade vidtagits i ärendet med anledning av såväl det utredningsarbete som ministeriet redan hade meddelat som av JO:s uppfattning om hur de övriga uppgifterna i coronaintyget (prioritering av nationalspråken) ska presenteras. Efter ministeriets meddelande bedömer JO ännu separat om det är nödvändigt att fortsätta behandla ärendet på eget initiativ (7210/2021*).

ÖVRIGA AVGÖRANDE

På skyltarna vid platserna för coronatest i ett tvåspråkigt sjukvårdsdistrikt användes det enspråkigt engelska uttrycket "drive-in". Nationalspråken hade inte helt förbisetts av ett främmande språk, utan i vägledningen på nationalspråket hade man använt ett enskilt uttryck som härstammar från ett främmande språk och som ur språkvårdssynpunkt var etablerat och hörde till allmänspråket. Enligt JO är det med tanke på ett gott språkbruk enligt förvaltningslagen och skyldigheterna i anslutning till användningen av nationalspråken enligt språklagen i princip motiverat att myndigheterna använder motsvarigheter till uttryck eller ord som härstammar från främmande språk på nationalspråken i den mån sådana används i allmänspråket. Å andra sidan var det inte lagstridigt om myndigheten använder ett ord som hör till allmänspråket. Ärendet undersöktes inte (1153/2021).

En tvåspråkig stad agerade lagstridigt när den fattade ett beslut om karantän eftersom kundens kontaktspråk inte granskades och besluten inte hade fattats på det språk kunden valt, det vill säga svenska (3939/2020).

4.2.18 KOMMUNIKATIONER

Klagomålen med anknytning till pandemin gällde i synnerhet munskyddstvång på flygplan och inom kollektivtrafiken samt de rekommendationer som Institutet för hälsa och välfärd (THL) gett flygbolag samt transportföretag och rederier. Avgörandena gällande THL:s förfarande vid utfärdandet av rekommendationer beskrivs i avsnitt 4.2.8. Klagomålen gällde också Rundradion Ab:s nyheter om coronaviruset och Postis anvisningar om förfaringsätt under pandemin.

Två av klagomålen i anslutning till pandemin ledde till åtgärder. I båda fallen var det fråga om att förnya körkortet för en klagande som hörde till riskgruppen för pandemin. I sina avgöranden konstaterade BJO att Transport- och kommunikationsverket i sitt meddelande hade rekommenderat att kunder över 70 år och andra kunder som hör till riskgrupperna avbokar eller senarelägger sitt ärende eller anlitar ett ombud för att sköta ärendet. Även Transport- och kommunikationsverket har alltså som mål att minska riskgruppernas fysiska utträttande av ärenden under pandemin. Enligt BJO borde verket under pandemin ha betonat för Ajovarma Oy att även Ajovarma Oy i sin verksamhet och i kundtjänsten för de nämnda riskgrupperna borde sträva efter att uppnå detta mål. Detta innebär att Ajovarma Oy borde ha strävat efter att agera så att den som hör till riskgruppen inte skulle behöva besöka dess serviceställe fysiskt, om inte ärendet nödvändigtvis förutsatte det. Avgörandena beskrivs mer ingående i avsnittet om trafik och kommunikation 5.23 (1417/2021* och 1527/2021*).

4.2.19 DE HÖGSTA STATSORGANEN

Det totala antalet klagomål inom sakområdet var liksom året innan högre än normalt på grund av det stora antalet klagomål med anknytning till coronapandemin. Det höga antalet beror på statsrådets centrala roll i hanteringen av coronapandemin och på att det var fråga om många sådana åtgärder som kraftigt påverkade de grundläggande fri- och rättigheterna och det dagliga livet, både i fråga om privatpersoner och näringsidkare. Största delen av klagomålen som gällde coronapandemin gällde coronapasset och sammankomstbegränsningarna. Klagomålen gällde också beredningen av det planerade munskyddstvånget och regeringens coronaåtgärder i allmänhet.

Klagomålen föranledde inga åtgärder från JO:s sida, vilket i hög grad förklaras av att klagomålen är av allmän karaktär och att de konkreta coronaåtgärderna grundar sig på lag och överklagbara myndighetsbeslut som fattats med stöd av lagen. Till exempel föreskrivs det om coronapasset i lagen om smittsamma sjukdomar, och olika regionala och lokala begränsningsåtgärder grundar sig på beslut som har fattats av regionförvaltningsverken och kommunerna – inte statsrådet – med stöd av samma lag och som kan överklagas hos förvaltningsdomstolen. JO har inte behörighet att undersöka utövande av riksdagens lagstiftningsbehörighet och JO undersöker i regel inte ärenden där det finns en lagenlig möjlighet att söka ändring. Justitiekanslerns uttryckliga skyldighet att övervaka lagligheten i det beslutsfattande som hör till statsrådet i samband med coronapandemin har också betydelse.

5 LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN

ENLIGT SAKOMRÅDE



5.1 Domstolarna och justitieförvaltningen

I detta avsnitt behandlas ärenden som berör domstolarna, justitieministeriet (JM), Domstolsverket och övrig justitieförvaltning. Klagomål som gäller till exempel sådana skatteärenden som behandlas vid förvaltningsdomstolarna eller sådana utsökningssärenden som behandlas vid tingsrätterna hänförs i allmänhet till sakområdet för beskattning eller utsökning. Ärenden som gäller försäkringsdomstolen statistikförs i allmänhet som socialförsäkringsärenden eller som arbetskrafts- och utkomstskyddsärenden. Ärenden som gäller jorddomstolen statistikförs i regel inom jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde. Antalet klagomål som på något sätt gäller domstolarna är således betydligt större än vad som framgår av statistiken.



Ärendena inom detta sakområde avgjordes av BJO Pasi Pölönen. Huvudföredragande för dessa ärenden var referendarierådet Jarmo Hirvonen. Övriga föredragande var äldre justitieombudsmannasekreterare Terhi Arjola-Sarja och Päivi Saukonoja samt notarie Sanna-Kaisa Frantti.

5.1.1 VERKSAMHETSMILJÖN

De omfattande lagändringarna för rättsväsendets strukturer och verksamhet som genomförts under de senaste åren hade i huvudsak satts i kraft i början av verksamhetsåret. De lagändringar som trädde i kraft i början av 2019 och som gäller användningen av en distansförbindelse med bild i samband med rättegång visade sig vara särskilt användbara när pandemin fortsatte. Högsta domstolen fastställde dock gränser för användningen av distansförbindelser genom att i sina förhandsavgöranden HD 2021:91 och 2021:92 konstatera att domaren inte får delta i huvudförhandlingen via videoförbindelse.

Under berättelseåret lämnades och godkändes regeringens proposition (RP 133/2021 rd) enligt vilken mottagandet av bevis koncentreras till tingsrätterna så att bevisningen sparas för eventuella besvärinstanser. Lagarna träder i kraft vid den tidpunkt som skilt bestäms senare. Om ändring söks i ett mål, tar hovrätten och högsta domstolen i princip del av den muntliga bevisning som dokumenterats genom upptagningen, och vittnen och andra personer som förhörs vid rättegången kallas inte för att avge sin berättelse på nytt. Samtidigt som riksdagen godkände reformen förutsatte den att statsrådet före utgången av 2022 lämnar en redogörelse till riksdagen om tryggheten och stärkandet av rättsstaten samt om verksamhetsförutsättningarna för rättsvärderna (RSv 214/2021 rd).

Under 2021 tog riksdagen i flera sammanhang upp de knappa anslagen inom JM:s förvaltningsområde samt verksamhetsförutsättningarna för rättsstaten och rättsvården. Till exempel ansåg lagutskottet i sitt utlåtande från våren 2021 om statsrådets redogörelse om planen för de offentliga finanserna (LaUU 11/2021 rd – SRR 3/2021 rd) att det finns betydande brister i basfinansieringen inom justitieministeriets förvaltningsområde som kräver omedelbar korrigerande. Lagutskottet pekade i sitt utlåtande om regeringens proposition till riksdagen om statsbudgeten (LaUU 18/2021 rd) på den allvariga anslagssituationen inom justitieministeriets förvaltningsområde för nästa år och de kommande åren. Enligt lagutskottet måste aktörerna inom rättsvården få bestående basfinansiering på en hållbar nivå, vilket kräver en väsentlig förbättring av ramanslagen för att trygga rättsvårdens verksamhetsförutsättningar.

I den godkända statsbudgeten för 2021 (RP 146/2021 rd och RP 216/2021 rd) allokerades något mer medel till domstolarna och rättshjälpen än under de senaste åren. Anslagen ökade till exempel med ett tilläggsanslag på 3,74 miljoner euro för planerings- och byggnadskostnader för det videoupptagningssystem som behövs för upptagningen av bevisning samt med tilläggsanslag för att åtgärda de anhopningar som orsakades av coronaviruspandemin och för att utveckla datasystemen.

Under verksamhetsåret betalades gottgörelse för fördröjningar i samband med rättegångar totalt ungefär 212 000 euro inklusive räntor och kostnader (föregående år ca 154 000 euro). En ansevärd del av den totala summan utgjordes av gottgörelser på sammanlagt 36 000 euro som betalades till 16 parter i ett tvistemål som var anhängigt i högsta domstolen. Största delen av de fördröjningar som gottgjordes skedde i allmänna domstolar.

Under verksamhetsåret fortsatte projektet med ett informationssystem för ärende- och dokumenthantering vid åklagarämbetena och de allmänna domstolarna (AIPA). I AIPA-systemet handlades och avgjordes summariska bötesärenden, hemliga tvångsmedelsärenden och ansökningsärenden samt omfattande tvistemål och säkringsärenden. De allmänna domstolarna och Åklagarmyndigheten har dessutom möjlighet att använda AIPA:s dokumenthanteringsfunktioner genom s.k. Mini-AIPA-funktioner. Närmast tas det stegvis i bruk AIPA:s brottmålshelhet och funktionerna i besvärinstanserna. Avsikten är att AIPA-projektet ska avslutas i slutet av 2022.

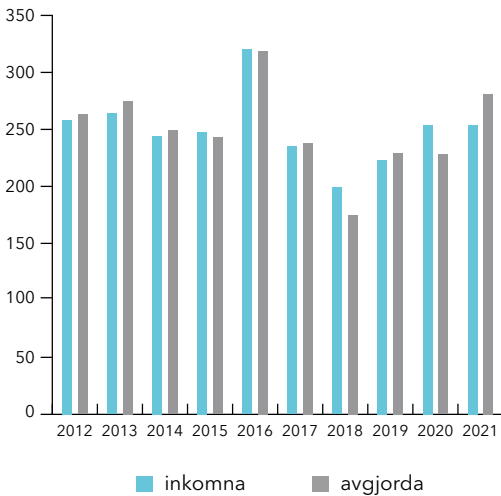
Systemet för verksamhetsstyrning, ärendehantering och dokumenthantering samt för e-tjänster vid förvaltnings- och specialdomstolarna (HAIPA-projektet) var under verksamhetsåret i användning vid alla förvaltnings- och specialdomstolar (högsta förvaltningsdomstolen, förvaltningsdomstolarna och Ålands förvaltningsdomstol, försäkringsdomstolen, marknadsdomstolen och arbetsdomstolen). Samtidigt togs också e-tjänsten för medborgarna och samfunden i bruk (förvaltnings- och specialdomstolarnas e-tjänst).

5.1.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

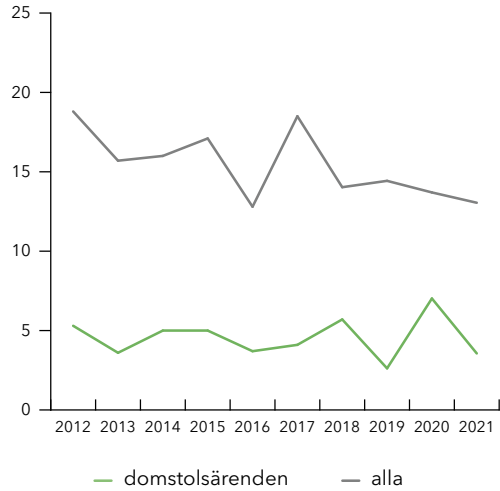
Till JO:s uppgifter hör att övervaka att domstolarna och domarna följer lagen och fullföljer sina tjänsteskyldigheter. JO övervakar framför allt att rätten till en rättvis rättegång, som hör till vars och ens grundläggande och mänskliga rättigheter, tillgodoses i praktiken.

Det sammanlagda antalet domstols- och justitieförvaltningsärenden som blev anhängiga 2021 var högre än året innan. Under 2021 inleddes 416 nya ärenden (377 år 2020) och 442 (325) ärenden avgjordes. Antalet åtgärdsavgöranden i domstolsärenden var 11 (16). Inom JM:s förvaltningsområde var antalet åtgärdsavgöranden 7 (7).

Antalet nya klagomål som statistikfördes som domstolsärenden var 254 (256), medan antalet avgöranden som gällde domstolarna var 281 (228). På JM:s förvaltningsområde registrerades 123 (96) nya klagomål och 124 (74) klagomål avgjordes. De klagomål som gällde JM:s förvaltningsområde handlade oftast om dataombudsmannens byrå och konsumenttvistenämnden. Inga egna initiativ anhängiggjordes.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2012–2021.



Åtgärdsprocent under åren 2012–2021.

Rekordmånga begäran om utlåtande eller sakkunniguppdrag tillställdes justitieförvaltningens område, sammanlagt 35 stycken (20 föregående år, vilket också var ett exceptionellt stort antal). Under året gavs 25 (18) utlåtanden. Utlåtandena finns uppräknade i bilaga 3.

5.1.3 INSPEKTIONER

Inga inspektioner gjordes under verksamhetsåret på grund av pandemin. De planerade inspektionerna sköts upp till en senare tidpunkt. Man beslöt att helt avstå från inspektionen av datasystemet för brottmål (RITU) som togs i bruk 2013, eftersom AIPA-systemet ska ersätta RITU-systemet under 2022.

5.1.4 AVGÖRANDE

MEDDELANDE AV HOVRÄTTENS DOM

Hovrätten hade i ett brottmål meddelat domen mer än tio månader efter att huvudförhandlingen hade avslutats och över nio månader efter det att den i lagen som utgångspunkt föreskrivna tidsfristen på 30 dagar hade löpt ut. Enligt lagen ska en dom och ett slutligt beslut meddelas inom 30 dagar från den dag då huvudförhandlingen avslutades. Kan ett avgörande av särskilda skäl inte meddelas inom denna tid, ska det meddelas så snart som möjligt.

BJO konstaterade att den lagstadgade tidsfristen hade överskridits avsevärt i ärendet. Orsaken till att domen fördröjdes var framför allt arbetssituationen för den ledamot som ansvarade för beredningen. Arbetssituationen, som i utredningen framställdes som utmanande, men som enligt BJO:s uppfattning i princip kan anses vara en normal arbetssituation, var inte i sig tillräckligt för att uppfylla den lagstadgade förutsättningen att ett avgörande "av särskilda skäl inte kan meddelas" inom tidsfristen på 30 dagar. Fördröjningen kunde i princip inte heller motiveras med omständigheter i anslutning till domstolens interna arbetsarrangemang.

BJO delgav de hovrättens ledamöter som avgjort ärendet i hovrätten sin uppfattning. Dessutom skickade BJO sitt avgörande till Domstolsverket och JM för kännedom (1952/2020*).

ANMÄLAN OM GEMENSAM VÅRDNAD OM BARN TILL BEFOLKNINGSREGISTRET

Tingsrätten hade inte förmedlat uppgifter till befolkningsdatasystemet om att tingsrätten genom sin dom från 2015 hade fastställt att föräldrarna till den klagandes barn skulle ha gemensam vårdnad. Den felaktiga uppgiften hade funnits i befolkningsdatasystemet i nästan fem år. Det var inte längre möjligt att i ärendet utreda varför uppgiften om tingsrättens avgörande om gemensam vårdnad inte hade förmedlats till befolkningsdatasystemet inom utsatt tid. Orsaken till att ändringsuppgiften inte hade förmedlats var antingen en försummelse vid tingsrätten eller att förbindelsen mellan datasystemen inte fungerade.

Eftersom ärendet inte kunde utredas noggrannare kunde man inte avgöra om en enskild tjänstemans förfarande varit felaktigt. Det var inte heller möjligt att rikta kritiken mot tingsrätten, eftersom det var möjligt att orsaken varit att förbindelserna mellan datasystemen inte fungerade. I ärendet stod det dock klart att det hade skett ett allvarligt fel i förmedlingen av uppgifter till befolkningsdatasystemet och att rättsväsendet inte kunnat trygga att den klagandes ärende behandlats ändamålsenligt.

BJO konstaterade att om den klagande anser att händelsen orsakat honom eller henne en skada som staten ska ersätta, kan den klagande vända sig till Statskontoret i ärendet (5871/2020*).

FELAKTIG UPPGIFT OM RÄTTEGÅNGSAVGIFTEN

BJO ansåg att man hade förfarit felaktigt i ärendet när den besväransvisning som fogats till ett beslut fattat av ekonomichefen vid stadens bildningsväsende hade innehållit en uppgift om rättegångsavgift som inte motsvarade de bestämmelser som gällde vid tidpunkten i fråga. Förfarandet var inte heller förenligt med principen om förtroendeskydd inom god förvaltning när den felaktiga informationen hade lämnats till den klagande.

BJO delgav ekonomichefen vid stadens bildningsväsende sin uppfattning om felaktigheten i ekonomichefens förfarande och om att förfarandet stridit mot god förvaltning (6234/2020*).

DELGIVNING AV BESLUT

BJO fäste högsta förvaltningsdomstolens uppmärksamhet vid den noggrannhet som ska iakttas vid delgivning, när det beslut av högsta förvaltningsdomstolen som avses i klagomålet hade skickats till advokatbyråns allmänna e-postadress i stället för den e-postadress som uppgetts som ändringssökandens processadress, dvs. ombudets personliga e-postadress (6890/2020).

DELGIVANDE AV PERSONUPPGIFTER VID BESTÄLLNING AV HANDLINGAR OCH AVGIFTSBELAGDA PRESTATIONER

BJO ansåg att innehållet i 13 § 1 mom. i offentlighetslagen som möjliggör en anonym begäran om handling inte är helt förenligt med kraven på registrering i lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen.

Enligt offentlighetslagen behöver den som begär en handling inte utreda sin identitet eller motivera sin begäran, om inte detta behövs för att myndigheten ska kunna utöva sin prövningsrätt eller kunna utreda om han eller hon har rätt att ta del av handlingens innehåll. Å andra sidan är myndigheten enligt 25 § i lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen (informationshanteringslagen) skyldig att registrera en inkommen informationsbegäran i sitt ärenderegister och behandla även den som en sådan myndighetshandling som avses i offentlighetslagen.

I ärenderegistret ska registreras åtminstone uppgifter som identifierar handlingen, på vilket sätt handlingen inkommit samt handlingens avsändare eller ombud registreras.

Ärenderegistret upprätthålls i syfte att förverkliga handlingsoffentligheten för att specificera informationsbegäran. Det att en av de uppgifter som ska registreras i ärenderegistret är handlingens avsändare kan anses delvis strida mot detta ändamål. I praktiken är begäran om handlingar ofta skriftlig.

Eftersom kraven på registrering enligt informationshanteringslagen också gäller avgiftsfria begäran av handlingar, kunde kravet på att uppgifter om den som lämnar in begäran ska antecknas på beställningsblanketten trots bestämmelsen i 13 § 1 mom. i offentlighetslagen inte med beaktande av kraven i informationshanteringslagen enligt BJO ses som ett felaktigt förfarande. Bestämmelserna är dock med tanke på myndigheternas verksamhet i praktiken delvis motstridiga.

BJO ansåg det motiverat att detta behandlas i den arbetsgrupp som tillsatts av JM för att bereda uppdateringen av offentlighetslagen (4051/2020*).

HÖRANDE PER TELEFON FRÅN UTLANDET I BEVISNINGSSYFTE

Hörandet av ett vittne eller någon annan som utsetts för att höras i bevisssyfte och de processåtgärder som hänför sig till hörandet och som sträcker sig till en annan stats territorium förutsätter i enlighet med suveränitetsprincipen minst att den andra staten har givit ett allmänt godkännande för åtgärderna. Att respektera en främmande stats suveränitet hör till domarens och tjänstemannens tjänsteplikt, även om det inte finns några uttryckliga bestämmelser eller någon föreskrift om saken.

Ärendet handlade om att en finländsk part som befann sig i Thailand själv hade velat bli hörd per telefon i bevisssyfte i en rättegång i ett tvistemål som förrättades i Finland och att domstolen hade samtyckt till detta. Myndigheterna i Thailand hade inte informerats och deras samtycke eller medverkan hade inte begärts.

Thailand har inte anslutit sig till Haagkonventionen om bevisupptagning och det finns ingen annan grund för rättshjälp mellan Finland och Thailand som grundar sig på nationell lag, internationella avtal eller andra internationella instrument. Enligt BJO kan man granska om tingsrätten förfarit korrekt främst på basis av hur man vet eller kan anta att man förhåller sig till domstolsförfarandet i fråga i Thailand.

BJO ansåg det vara viktigt att situationen för varje land i mån av möjlighet utreds eller säkerställs innan ett hörande per telefon inleddes. BJO delgav tingsrätten sin uppfattning (1941/2020*).

TUOMAS- OCH SAKARI-SYSTEMENS FUNKTIONER

BJO tog på eget initiativ ställning till funktionerna i åklagarnas och tingsrätternas gamla Sakari- och Tuomas-system och de brister som observerats i dem. En del av de observerade missförhållandena hade korrigerats medan ärendet var anhängigt.

I domstolarnas verksamhet betonas kraven på effektivitet, rättssäkerhet, jämlikhet och öppenhet. Med tanke på rättsstatens funktion är det viktigt att man litar på domstolarnas verksamhet. Förutom den egentliga rättskipningen påverkas förtroendet också av många externa faktorer, såsom fungerande datasystem och tekniska förbindelser samt felfria och tydliga handlingar. BJO betonade att egenskaperna och prestationsförmågan hos de informationssystem som domstolarna och åklagarväsendet har i praktiken har stor betydelse för genomförandet av de olika dimensionerna av en rättvis rättegång. AIPA och HAIPA kopplar rättegångar och annat praktiskt rättskipningsarbete allt tätare samman med tekniska system.

BJO konstaterade att observationerna och de erhållna utredningarna tyder på att de strukturella bristerna i de gamla Sakari- och Tuomas-systemen och behovet av uppdateringar inte hade följts upp systematiskt och att inte heller alla nödvändiga åtgärder som lagen förutsätter hade vidtagits.

BJO delgav JM och Domstolsverket sina uppfattningar om betydelsen av fungerande datasystem med tanke på en rättvis rättegång och tillgodoseendet av andra grundläggande fri- och rättigheter och överlämnade sitt avgörande också till riksåklagaren efter att ha observerat att åklagarmyndigheten inte hade anmält sitt missnöje med Sakari-systemets funktion, trots att de som använde systemet i praktiken på motiverade grunder uttryckt sitt missnöje (5561/2019*).

5.2 Åklagarväsendet

Åklagarärenden avgjordes av JO Petri Jääskeläinen, dock så att ärenden som gäller riksåklagarens byrå avgjordes av BJO Pasi Pölonen. Huvudföredragande var referendarierådet Mikko Eteläpää.

5.2.1 VERKSAMHETSMILJÖN

Lagen om Åklagarmyndigheten (32/2019) trädde i kraft den 1 oktober 2019. Genom denna lag omorganiserades Åklagarmyndigheten och blev ett enda ämbetsverk. Riksåklagarens byrå fungerar som centralförvaltningsenhet. För ordnandet av verksamheten delas landet in i åklagardistrikt. I samband med reformen ändrades åklagarnas tjänstebenenämningar delvis. Efter att lagen trätt i kraft är åklagarna riksåklagare, biträdande riksåklagare, statsåklagare, ledande distriktsåklagare och ledande landskapsåklagare, specialiståklagare, distriktsåklagare, landskapsåklagare och biträdande åklagare.

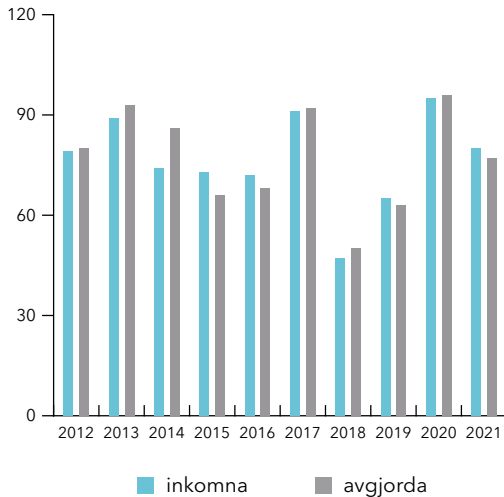
Målet med lagen är att underlätta styrningen av åklagarverksamheten, gynna jämlika avgöranden på riksnivå och öka effekterna av statsförvaltningens resultatstyrning. Lagen påverkar också justitieombudsmannens lagstadgade uppgifter. Enligt bestämmelsen om handläggningen av tjänsteåtal mot åklagare ska riksåklagaren och biträdande riksåklagaren åtalas för tjänstebrott vid högsta domstolen. Åklagare är antingen riksdagens justitiekansler eller riksdagens justitieombudsman. Statsåklagarna, ledande distriktsåklagarna, specialiståklagarna, distriktsåklagarna och biträdande åklagarna åtalas för tjänstebrott vid hovrätten. Åklagare är antingen riksdagens justitiekansler eller riksdagens justitieombudsman eller en åklagare som bestämts av riksdagens justitiekansler eller riksdagens justitieombudsman.

Till följd av regleringen kring befogenheten att väcka åtal då ovan nämnd åklagare misstänks för tjänstebrott meddelade statsrådets justitiekansler enligt överenskommelse med justitieombudsmannen den 1 oktober 2019 ett beslut (OKV/23/50/2019), genom vilket han bad polisen att meddela justitiekanslern om ärenden gällande tjänstebrott som en åklagare misstänks ha begått och som polisen undersökt. I beslutet konstateras bland annat att även om det är de högsta laglighetsövervakarna som har befogenheter att väcka åtal, hör förundersökningen och bedömningen av förutsättningarna för att genomföra denna i dessa ärenden precis som i normala fall till polisens uppgifter och befogenheter. Vidare konstateras i beslutet att justitiekanslern och justitieombudsmannen vid behov i enskilda fall kommer överens om åt vem det är mer ändamålsenligt att anförtro behandlingen av det ärende polisen anmält.

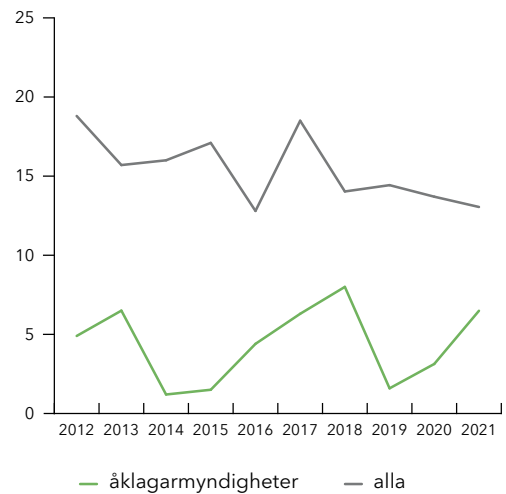
5.2.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

En stor del av de klagomål som riktades mot åklagare gällde åtalsprövning. I klagomålen kritiserades antingen det faktum att inget åtal väckts eller det att åtal väckts. I fråga om klagomål som gäller väckande av åtal handlar det vanligen om ett ärende som behandlas i domstol. Enligt vedertagen praxis blandar sig justitieombudsmannen inte i ärenden som behandlas i domstol; klaganden har möjlighet att kritisera åtalet hos domstolen.

Andra klagomål gällde att åklagare fattat beslut om begränsning av förundersökningar, åklagares inställning till begäran om fortsatt utredning samt fall där avgöranden blivit fördröjda.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2012–2021.



Åtgärdsprocent under åren 2012–2021.

En del av klagomålen hade att göra med åklagarens åtgärder som förundersökningsledare i fall som gällt polisbrott.

JO och riksåklagaren undviker att vidta överlappande övervakningsåtgärder och att undersöka samma ärenden. Klagomål överförs i allmänhet till riksåklagaren om de är av typen överklaganden och gäller åtalsprövning eller begränsning av förundersökning i ärenden där en enskild person är misstänkt. Riksåklagaren kan i sådana fall göra en ny åtalsprövning eller bestämma att en förundersökning görs, något som justitieombudsmannen inte har behörighet att göra i detta fall.

Det inkom 80 klagomål som gällde åklagare, och 77 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.

Fyra fall ledde till åtgärder. Åtgärdsprocenten i fråga om åklagarmyndigheterna ligger betydligt under kansliets genomsnitt, vilket för många ärenden beror på det som ovan nämndes att ärendet är anhängigt i domstol och å andra sidan också på att åklagaren har tämligen omfattande prövningsrätt. Ur laglighetsövervakningens synvinkel är förfarandet klandervärt om den prövningsrätt som lagen ger överskrids eller missbrukas.

5.2.3 INSPEKTIONER

På grund av coronavirusepidemin kunde justitieombudsmannen inte på vanligt sätt inspektera åklagardistriktens verksamhetsställen. Den enda inspektionen av åklagarväsendet under berättelseåret – inspektionen av Östra Finlands åklagardistrikts verksamhetsställe i Kuopio – genomförde justitieombudsmannen som en dokumentinspektion. Inför inspektionen bad justitieombudsmannen bland annat om åklagarnas beslut om åtalseftergift och beslut om begränsning av förundersökningen.

Vid inspektionen framkom inte något sådant förfarande som misstänks vara felaktigt och som JO skulle ha haft anledning att på eget initiativ undersöka ytterligare. Därför föranledde inspektionen inga ytterligare åtgärder.

5.2.4 AVGÖRANDE

ÅTALSPRÖVNINGENS LÄNGD

I ett ärende som gällde åtalsprövningens längd konstaterade JO att även om åtalsprövningens längd inte var oskäligt lång i förhållande till målets art och annat som uppdragades i ärendet, hade det med beaktande av att förundersökningen innan åtalsprövningen pågick en lång tid varit motiverat att genomföra åtalsprövningen snabbare. JO hade redan tidigare kritiserat förundersökningens längd i samma ärende. Att den totala behandlingstiden blir oskälig kan innebära att rätten till en rättvis rättegång kränks, något som även åklagaren för sin del ansvarar för att förebygga. (1820/2021)

PRESKRIPTION AV ÅTALSRÄTTEN

Ett ärende som gällde misstänkt lindrigt bedrägeri kom till åklagaren för åtalsprövning den 4 juni 2019 och åtalsrätten preskriberades den 13 juni 2020 medan åtalsprövningen ännu pågick.

JO konstaterade att åklagaren är skyldig att se till att de lagstadgade tidsfristerna iakttas. Preskription av åtalsrätten är en sådan tidsfrist. En uppgift som ska skötas inom en tidsfrist har företräde i förhållande till åklagarens övriga icke brådskande uppgifter.

Enligt JO var tiden tillräcklig för åtalsprövning av det misstänkta lindriga bedrägeriet som ett enskilt fall. Om man i fallet hade förfarit i enlighet med de förpliktande bestämmelserna hade man undvikit preskription av åtalsrätten och målsäganden hade fått tillräckligt med tid att överväga att utöva sin egen åtalsrätt i det fall att åklagaren hade låtit bli att väcka åtal i ärendet.

Distriktsåklagaren hade inte förfarit i enlighet med sina tjänsteplikter. I det aktuella ärendet, där åtalsrätten i den klagandes ärende preskriberades, preskriberades samtidigt åtalsrätten för åtta andra misstänkta brott. Detta talade för sin del för att det inte var fråga om en ringa försummelse. Det fanns dock inget som pekade på att det hade varit fråga om likgiltighet inför tjänsteplikterna. Hur allvarlig försummelsen var lindrades av åklagarens svåra situation vad gäller fallen, vilken framgick av utredningen och utlåtandena och som har stämplat hela åklagarområdet i fråga. JO ansåg därför att det var tillräckligt att delge distriktsåklagaren sin ovan anförda uppfattning. (4953/2020)

5.3 Polisen

Laglighetsövervakningen av polisen hörde till JO Petri Jääskeläinen. Referendarierådet Juha Haapamäki var huvudföredragande för polisärendena. Även referendarierådet Mikko Eteläpää, äldre justitieombudsmannasekreterarna Kristian Holman och Minna Ketola, justitieombudsmannasekreterare Peter Fagerholm samt inspektörerna Birger Eriksson och Joel Hyväri föredrog polisärenden.

5.3.1 VERKSAMHETSMILJÖN

Det finns elva polisinställningar som sköter den lokala polisens uppgifter. Utöver huvudpolisstationerna finns det ett hundratal polisstationer i varierande storlek i fråga om bemanning och serviceutbud. Polisens riksomfattande enheter är Centralkriminalpolisen och Polisyrkeshögskolan. Åland har i enlighet med självstyret en egen polismyndighet som lyder under landskapsregeringen.

Polisstyrelsen är polisens centrala ämbetsverk som leder, styr och övervakar polisens verksamhet – med undantag av skyddspolisen, som lyder direkt under inrikesministeriet. Inrikesministeriets polisavdelning sköter den strategiska planeringen av polisverksamheten, utvecklingen av lagstiftningen och ministeriets internationella samarbete.

ALLMÄNNA UTVECKLINGSTRENDER

Redan under en längre tid har polisens och åklagarens prövningsrätt utökats i fråga om vilka brottsmisstankar som ska utredas, och de har även fått rätt att avgöra enklare ärenden. Avsikten är att rikta de knappa resurserna på ett ändamålsenligt sätt. Man har även i övrigt kontinuerligt strävat efter att förenkla brottmålen handlägningspraxis och överfört beslutanderätt från domstolarna eller övergått från straff till administrativa påföljder (till exempel avgift för trafikförseelse). Denna i och för sig motiverade strävan efter effektivitet kan emellertid i praktiken leda till en försämring av det straffprocessuella systemets förutsägbarhet och jämlikheten när det gäller bemötandet av parterna i straffprocessen samt medföra andra slags rättsskyddsproblem. För en vanlig medborgare kan fall som polisen eller åklagaren beslutar att inte undersöka alls eller endast delvis eller som det inte finns tid att sköta inom rimlig tid ändå ha stor betydelse. Det har också diskuterats om den lagenliga prövningsrätten att fokusera på allvarigare fall har börjat användas för mycket. Det kan börja tära på det straffrättsliga systemets trovärdighet och förtroendet för polisen.

De senaste åren har polisens resurser i allmänhet diskuterats mycket i offentligheten. I princip är detta inte en fråga som gäller laglighetsövervakning, men en minskning av antalet poliser kan till exempel leda till att handläggningstiderna blir längre och polistjänsternas kvalitet även i övrigt försämrade, vilket därmed äventyrar likvärdigheten eller i övrigt tillgodoseendet av de grundläggande och de mänskliga rättigheterna. Polisen är tvungen att kraftigt prioritera utredningen av allvarigare brott och brådskande utryckningar samt koncentrera sina resurser till de största tätorterna enligt antalet uppdrag. Inrikesministeriet och finansministeriet lät göra en utomstående utredning om användningen av polisens anslag. I utredningen som färdigställdes i januari 2022 bedömdes bland annat varför anslagen som varje år ökat ändå inte har räckt till i förhållande till polisens utgifter och uppgifter.

Polisens resurser är avsevärt sämre i Finland än i de övriga nordiska länderna. Exempelvis 2017 fanns det 1,3 poliser per 1 000 invånare i Finland, medan motsvarande siffra i de andra nordiska länderna var 1,9. Antalet poliser har minskat sedan början av 2010-talet, då det fanns ungefär 7 750 poliser. År 2021 fanns det enligt Polisstyrelsen ungefär 7 570 poliser. Den övriga personalen bestod av ungefär 2 500 personer.

Polisens uppgiftsfält blir hela tiden mera invecklat och internationaliserat. Den inre och yttre säkerheten är allt mer kopplade till varandra. Bland annat cyberbrottslighet, exempelvis dataintrånget hos psykoterapicentret Vastaamo, för med sig nya slags utmaningar för brottsutredningen. Det har också förts diskussion om vad som över huvud taget ska höra till polisens uppgifter, som till exempel att transportera och ta berusade personer i förvar. Upprätthållandet av ordningen sköts i och för sig i dagens läge allt mer av privata bevakningsföretag. Att polisuppgifter överförs till privata aktörer handlar inte enbart om ändamålsenlighet, eftersom det är en fråga som ska efterleva villkor i grundlagen.

Inom polisens tillståndsförvaltning har ärenden och tjänster flyttats till nätet, vilket i huvudsak har lyckats mycket bra. Däremot har polisens stora datasystemreform, det så kallade Vitja-projektet, som inleddes våren 2009, inte framskridit enligt planerna, utan ligger flera år efter tidtabellen.

Polisens arbete störs i viss mån också av lokalernas skick. Byggnaderna är till största delen byggda på 1960–1980-talet och blir snart eller har redan blivit oanvändbara. Flera polisinsrättningar har varit tvungna att flytta till tillfälliga lokaler eller åtminstone tillfälligt arbeta i otillfredsställande lokaler.

Även om flera mycket allvarliga polisbrottmål har behandlats i domstol under de senaste åren har det av tradition höga förtroendet för polisen knappt alls försvagats. Enligt polisbarometern som publicerades 2020 litade 91 procent ganska mycket eller mycket på polisen (2018 var siffran 95 %). Samtidigt ansåg ändå 39 % att det sannolikt eller mycket sannolikt förekommer korruption eller oetisk verksamhet inom polisen.

5.3.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

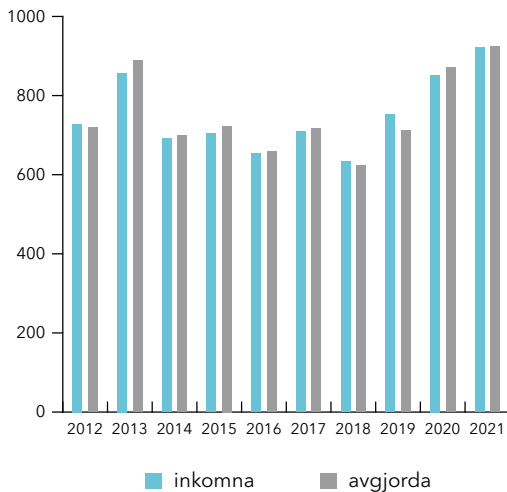
Klagomål som gäller polisen är en av de största klagomålsgrupperna. Klagomål som gäller polisen avgörs också bland annat i samband med klagomål som statistiskt hänförs till åklagare, domstolar och utlänningsärenden.

Antalet klagomål som gäller polisen har ökat klart under de senaste åren. År 2021 inkom 922 klagomål (föregående år 852) och 925 (871) klagomål avgjordes. Utöver klagomålen avgjordes 7 (10) ärenden som gällde polisen och som JO tagit upp till behandling på eget initiativ.

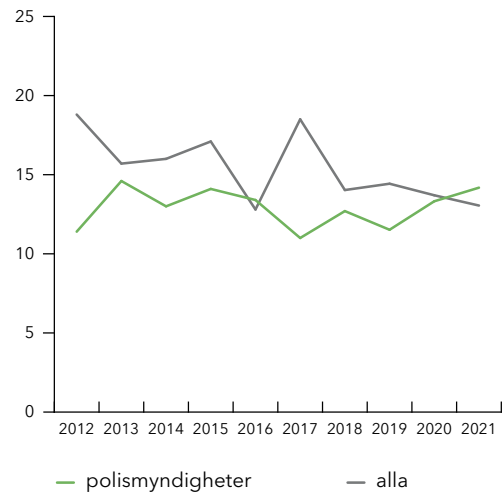
Också andra myndigheter än justitieombudsmannen behandlar klagomål som berör polisen. År 2021 fick justitiekanslersämbetet ta emot 309 klagomål som gällde polisen (399 året innan). En del av dessa klagomål överfördes till JO med stöd av lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman. Enligt uppgift från Polisstyrelsen gjordes till polisen år 2021 sammanlagt 748 (817) klagomål som behandlades internt inom förvaltningen.

Av de klagomål som avgjordes av justitieombudsmannen ledde 131 (116) till åtgärder, liksom 7 (9) av de egna initiativen. Merparten av dem, 87 (92) var uppfattningar. JO gjorde också tre framställningar om att utveckla författningarna. På grund av det stora antalet avgöranden som ledde till åtgärder är det omöjligt att i denna berättelse referera eller över huvud taget nämna alla.

Största delen av klagomålen mot polisen gäller förundersökning och användning av olika tvångsmedel. Flest klagomål lämnas in om polisens beslut att inte göra en förundersökning. Oftast anser också den som klagat att förundersökningen varit bristfällig eller räckt för länge. Klagomål om tvångsmedel gäller oftast frihetsberövande och förhållandena i förvaringslokalerna. Under de senaste åren har det anförts många klagomål om polisens agerande vid demonstrationer. Även offentlighetsfrågor är ständigt aktuella.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2012–2021.



Åtgärdsprocent under åren 2012–2021.

En utbredd missuppfattning bland klagandena är att polisen alltid på begäran ska göra en förundersökning eller att JO kan bestämma att förundersökning ska inledas. Förundersökning görs emellertid endast om det enligt polisens bedömning finns anledning att misstänka brott. Justitieombudsmannen kan för sin del bestämma att förundersökning ska göras endast i ärenden som omfattas av hans tillsynsbefogenhet, d.v.s. inte i sådana fall där den misstänkta är en privatperson.

Av antalet klagomål eller klagomålsavgöranden kan man emellertid inte dra några långtgående slutsatser om polisverksamheten. Man måste beakta att det varje dag vidtas tusentals polisiära åtgärder. Klagomålen gäller endast ett synnerligen litet urval av dessa.

Medborgarnas benägenhet att 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 ganska sällan i klagomålen. Det verkar vara så att medborgarna gör brottsanmälan i fall som de uppfattar som flagranta, varefter åklagaren prövar huruvida en förundersökning ska genomföras. Detta är motiverat också ur laglighetsövervakningens synvinkel. År 2021 registrerades 973 brottsanmälningar där en polis påstods ha begått ett brott (905 året innan).

Merparten av anmälningarna mot polisen leder inte till förundersökning, eftersom åklagaren som är undersökningsledare inte anser att det finns skäl att misstänka brott. Det finns tyvärr fortfarande ingen noggrann statistik över hur många och för vilken typ av brott poliser åtalas och slutligen döms. Den preliminära utredningen och samordningen av polisbrottmål har koncentrerats till Riksåklagarens byrå, där en del av ärendena behandlas och resten (628 år 2021) överförs till de lokala undersökningsledare-åklagarna, som är 16.

Polisens interna laglighetsövervakning effektiviserades då en enhet för juridiska frågor grundades vid varje polisinstans i början av 2014. Huvudfokus för enhetens uppgifter är laglighetsövervakning, som i allmänhet sköts av två personer vid varje enhet. År 2021 utfördes laglighetsövervakningen vid Polisstyrelsen av sex tjänstemän.

Polisens interna laglighetsövervakning har på många sätt en viktig position. Den finns mycket närmare den operativa verksamheten än vad exempelvis JO är. Också korrigerande åtgärder kan vid behov snabbt vidtas inom förvaltningen.

Av utlåtandena kan särskilt nämnas JO Jäskeläinens utlåtande om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om behandlingen av personer i förvar hos polisen (nedan häkteslagen, 2523/2021*). Han konstaterade att den totalreform som beretts är nödvändig. I den presenterades flera motiverade reformer, till exempel åtskiljandet av undersökningsansvar och förvaringsansvar. Frågan var dock om det finns tillräckliga resurser för att genomföra dessa förbättringsförslag. Till exempel skulle det föreslagna slopandet av ensambevakning medföra ett behov av 97 extra årsverken. I vilket fall som helst är en tillräcklig resursfördelning en nödvändig förutsättning för att de frihetsberövades rättigheter ska kunna tryggas också i praktiken och inte bara på pappret. JO konstaterade också att det i fråga om lugna berusade är oändamålsenligt och med tanke på dessa personers säkerhet icke önskvärt att de förvaras i polisens lokaler. Det vore därför mycket motiverat att hitta en fungerande lösning för tillnyktringsvård och endast en del av de berusade skulle förvaras hos polisen.

JO ansåg att lagförslaget delvis var mycket komplicerat. Detta framhävs i och med att det i praktiken huvudsakligen är väktarna i polisfängelserna som tillämpar lagen, och dessa har oundvikligen en smal utbildningsgrund. Reformen kräver omfattande personalutbildning. Avsikten är att regeringens proposition ska ges till riksdagen under vårsessionen 2022.

JO:s laglighetsövervakning omfattar specialområdena teletvångsmedel, täckoperationer samt myndigheters övriga hemliga inhämtande av information. Dessa behandlas skilt i avsnitt 5.6. Nödcentralernas verksamhet har också anknytning till polisen och behandlas nedan i avsnitt 5.3.10.

5.3.3 INSPEKTIONER

Inspektionerna utgör en viktig del av laglighetsövervakningen. I allmänhet anmäls inspektionerna på förhand – med undantag för inspektioner vid polisfängelser som under de senaste åren – förutom under coronaepidemin – i regel har utförts utan förhandsanmälan. Under inspektioner vid polisfängelser bekantar man sig med förhållandena i förvaringslokalen och bemötandet av frihetsberövade bland annat genom att intervjua dem. Före inspektionen av hela polisinspektionen inhämtas skriftlig utredning om till exempel gripanden och anhållanden, utredningar av ärenden som varit föremål för förundersökning under en längre tid och om teletvångsmedel. I samband med inspektionen av en polisinspektion inspekteras ofta också den lokala åklagarmyndigheten. Sålunda erhålls bland annat information om hur samarbetet mellan polisen och åklagarmyndigheten fungerar och bedömningar av polisverksamhetens kvalitet.

Inspektionsverksamheten var begränsad 2021 eftersom det på grund av coronapandemin inte ansågs vara motiverat att göra inspektioner vid de centrala objekten, det vill säga polisfängelserna: sommaren 2021 inspekterades dock polisfängelserna i Böle och Vanda. Läs mer om inspektionerna av polisfängelserna och om JO:s uppgift som nationellt besöksorgan enligt det fakultativa protokollet till FN:s konvention mot tortyr (OPCAT) i avsnitt 3.5. Även inspektioner med anknytning till hemligt inhämtande av information behandlas separat i avsnitt 5.6.

Övriga inspektioner gjordes vid polisinspektionen i Östra Finland och Polisstyrelsen, båda genom distansförbindelse.

POLISINRÄTTNINGEN I ÖSTRA FINLAND (4245/2021*) har många polisstationer, och många av dessa har mycket knapp bemanning. På några stationer har man övergått till undersökningsbetonat sektorsövergripande polisarbete: utöver brottsutredning utförs även utryckningar som kan skötas snabbt.

Man har lyckats frigöra polispatruller för deras grundläggande arbete genom så kallade transportpatruller, där polisinspektionens väktare sörjer för att transportera personer som gripits till polisstationen. Samtidigt har väktarnas arbete blivit mångsidigare, vilket har förbättrat deras arbetshälsa.

Vad gäller förundersökningar ligger det största trycket på fallen i den dagliga utredningen. Utöver antalet fall försvåras situationen av den stora omsättningen vad gäller utredare. Utredningsprocenterna var bättre än det nationella genomsnittet, undersökningstiderna har dock blivit längre och det finns ständigt många fall som undersöks länge. Ett projekt för att varaktigt minska antalet äldre fall var under planering. Man hade fått tilläggspersonal för att utreda brott mot barn, bland annat tre undersökningsledare.

Tillståndstjänsterna har haft utmaningar att svara på den snabbt ökade efterfrågan och frånvaro, även om det bara är fråga om några arbetstagare, syns genast. Det förekommer också problem med servicejouren och alla kunder får uppenbarligen inte alltid kontakt per telefon med polisinspektionens servicejour, där polismän också har många andra uppgifter.

Det fanns inget att anmärka på polisinspektionens egen laglighetsövervakning. Under inspektionen behandlades också hemligt inhämtande av information.

Under inspektionen vid POLISSTYRELSEN (8409/2021*) var temana särskilt polisens interna laglighetsövervakning, förundersökningarnas längd och polisens tillgänglighet. Dessutom fick man en översikt över situationen i fråga om de viktigaste lagstiftningsprojekten.

Antalet uppdrag vid polisinspektionernas rättsenheter har hela tiden ökat, i synnerhet vad gäller andra uppgifter än sådana som hänför sig till laglighetsövervakning (till exempel begäran om handlingar). Enligt inspektionerna av Polisstyrelsen har rättsenheterna dock klarat av sina uppgifter bra och coronapandemin hade, med undantag av inspektionerna, knappt alls påverkat laglighetsövervakningen. Vid Polisstyrelsens inspektioner hade inga allvarliga nya typer av problem framkommit. Det är vanligt att förundersökningar anhopas och det nationella uppföljningssystemet håller på att utvecklas.

Antalet registrerade brott har ökat sedan 2018, mest i fråga om egendomsbrott. Enligt Polisstyrelsen drar förundersökningarna ut på tiden eftersom det finns för få utredare i förhållande till arbetsmängden. Polisöverdirektör Kolehmainen har beslutat att hela förundersökningsprocessen ska bedömas i syfte att förbättra situationen. Som utvecklingsobjekt nämndes bland annat Polisstyrelsens roll, förenhetligande av förbehandlingsfunktionerna och utveckling av samarbetet med intressentgrupper. Man håller också på att revidera förundersökningslagen och inom ramen för detta arbete granskas möjligheterna att göra hela straffprocesskedjan smidigare.

Beträffande polisens tillgänglighet presenterade Polisstyrelsen den riksomfattande rådgivningstjänsten. Justitieombudsman Jääskeläinen konstaterade att problemet uppenbarligen inte har varit denna slags av allmän rådgivning, utan hur parter kan nå den person som sköter deras ärende vid en polisinspektion eller på annat sätt få information om sitt eget ärende. Detta har framkommit vid undersökningen av klagomål (t.ex. 6707/2020 och 4087/2021, som gällde polisinspektionen i Österbotten och polisinspektionen i Östra Finland).

I fråga om lagstiftningsprojekt konstaterades att justitieministeriets arbetsgrupper har bedömt både förundersökningslagen och tvångsmedelslagen i sin helhet. Arbetsgruppernas mandatperioder löpte ut i slutet av 2021.

5.3.4 FRIHETSBERÖVADE

Polisen kan på flera olika grunder ingripa i en människas personliga frihet. Flest gripanden görs med stöd av polislagen, närmare 46 800 år 2020. Berusning är orsaken till de flesta av dessa gripanden.

Den näst största gruppen är brottsmisstänkta: under 2020 greps nästan 19 000 personer, av vilka 7 600 anhölls och 1 500 häktades. Frihetsberövandets längd varierar beroende på grunden, från några timmar till flera veckor.

Polisen sköter förvaringen av personer som frihetsberövats av polisen, Tullen och Gränsbevakningsväsendet. Numera används knappt femtio polisfängelser. Utöver justitieombudsmannen har även internationella tillsynsorgan redan länge kritiserat i synnerhet förvaringen av häktade i polisens lokaler, som inte lämpar sig för längre vistelse. Numera får den häktade inte hållas i polisens förvaringslokal längre än sju dygn, om det inte finns exceptionellt vägande skäl för det, vilket ska bedömas av domstolen.

Trots att klagomålen som ifrågasätter lagligheten för ett frihetsberövande inte är ovanliga, har utredningarna visat att det oftast har funnits tillräckliga grunder för polisens åtgärder. I fallet 1178/2021* gav JO dock en anmärkning till en kriminalöverkommisarie, på vars order den klagande hade hämtats till polisstationen för polisundersökning av ett ärende som gällde besöksförbud. JO betonade att polislagen inte möjliggör en sådan hämtning utan att personen först kallas. Även om det var fråga om en åtgärd enligt polislagen hade förundersökningslagen felaktigt antecknats som grund för förordnandet om hämtning – detta berodde på att det i datasystemet inte identifieras någon annan grund för hämtning. Dessutom hade beslutet om tillfälligt besöksförbud i själva verket redan fattats innan klaganden hördes i ärendet.

- Polisstyrelsen meddelade i december 2021 att den hade kompletterat sitt datasystem så att ett förordnande om hämtning kan registreras på behörigt sätt i en polisundersökning.

I ärende 7215/2020 kritiserades längden på ett gripande enligt polislagen och i ärende 5885/2020 att endast en del av de centrala grunderna för gripandet hade registrerats.

JO undersökte på eget initiativ ett principiellt viktigt ärende (4609/2018*) efter att ha fått kännedom om att Polisstyrelsen inte hade godkänt polisens förvaringslokaler på det sätt som förutsatts i häkteslagen. Ansvaret för att godkänna av förvaringslokalerna överfördes från justitieministeriet till inrikesministeriets förvaltningsområde redan 2006. I polisens högsta ledning hade man dock inte bedömt vad detta krävde i praktiken och inga godkännanden hade gjorts. Först efter att JO tagit upp ärendet började Polisstyrelsen inspektera förvaringslokalerna. Numera har de alla godkänts, delvis genom att villkor ställts. JO konstaterade att man i häkteslagen som ska revideras tillräckligt noggrant ska reglera förfarandet för godkännande och förutsättningarna för godkännande.

Ärende 7510/2020* handlade om den häktades kontakt med sina närstående. Enligt domstolens förordnande fick den häktade under övervakning kontakta sin flickvän och sina barns mor. Detta förverkligades inte eftersom fängelset och polisen hade olika uppfattningar om övervakningsansvaret. Enligt JO var det inte godtagbart att förhindra kontakt av de orsaker som myndigheterna framfört. JO ansåg också att det var mycket problematiskt att lagstiftningen var inkonsekvent vad gäller begränsningar av kontakterna i fråga om, å ena sidan, korrespondens och, å andra sidan, möten och samtal samt att det var oklart hurdan övervakning av möten och samtal som kan föreskrivas och genomföras. När det är fråga om begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna ska innehållet i begränsningarna regleras noggrant och exakt i lag. Lagen var också oklar i fråga om övervakningsansvaret och -behörigheten. JO bad justitieministeriet meddela om åtgärder.

- Enligt justitieministeriet behandlas ovan nämnda frågor i en arbetsgrupp som har tillsatts för att bedöma behoven av att ändra tvångsmedelslagen. Arbetsgruppens mandatperiod löpte ut i slutet av 2021.

I några fall kritiserades behandlingen av frihetsberövade. I ärende 6321/2020* borde man enligt JO ha försäkrat sig om huruvida en anhållen minderårig diabetiker oavsett dennes egen anmälan också behöver insulinbehandling, i synnerhet när informationen kring detta var motstridig.

I övriga fall påminde man om att meddela grunden för ett frihetsberövande, skyldigheten att ge näring i fall där frihetsberövandet varar över 12 timmar, möjligheten att duscha dagligen och att denna ska erbjudas på eget initiativ samt kritiserade det faktum att cellerna var kyliga.

- I fråga om det sistnämnda meddelade Polisstyrelsen att renoveringen av lokalerna har fördröjts på grund av coronaviruset.

I ett ärende som undersöktes på eget initiativ (3021/2019) fästes polisinrättningens uppmärksamhet vid det lagenliga förfarandet i samband med att en frihetsberövad ställs under observation (t.ex. på grund av självdestruktivt beteende).

5.3.5 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 i synnerhet 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 2021 avgjordes 19 fall där motiveringarna i förundersökningsbesluten i olika utsträckning var felaktiga eller bristfälliga. Oftast var slutresultatet av beslutet trots bristerna i motiveringarna ändå godtagbart. Under berättelseåret tog polisen dock i och med JO:s klagomålsundersökning upp ärendet till ny prövning i 15 fall och inledde en förundersökning i åtminstone sex fall – i en del fall pågår prövningen fortfarande.

I flera fall hade besluten inte motiverats på ett juridiskt hållbart sätt. Till exempel i ärende 3520/2021 betonade JO att möjligheten att söka ändring inte utesluter tjänstemans straffrättsliga ansvar för sina beslut. I avgörande 3106/2021 konstaterade JO att beslutet om att avsluta undersökningen var motstridigt: det konstaterades att bilföraren hade iakttagit den omsorg och försiktighet som omständigheterna krävde och ändå gavs en anmärkning. Några beslut hade fattats utifrån en bristfällig preliminär utredning eller så hade man i besluten inte tagit ställning till alla gärningar som anmälts.

Förundersökningar hade också avbrutits på felaktiga grunder. Detta var fallet i ärende 7456/2020, trots att den person som misstänktes för brottet var känd; detta strider mot den uttryckliga bestämmelsen i lagen. I ärende 7410/2020 hade förundersökningen avbrutits eftersom man enligt beslutet inte hade kunnat få någon utredning om den misstänktes identitet. Polisen kände dock till registernumret på den misstänkta bil och att det fanns en videinspelning av händelsen.

I klagomålen kritiseras ofta också förundersökningens längd. Enligt lagen ska förundersökning göras utan onödigt dröjsmål och om en person som inte har fyllt 18 år misstänks för brottet ska förundersökningen göras skyndsamt. Långa förundersökningstider är problematiska inte endast för parter i enskilda mål och med tanke på resultatet av förundersökningen, utan även för hela det straffrättsliga systemets funktion och trovärdighet. JO har på eget initiativ utrett (1510/2021) varför förundersökningarna enligt Polisstyrelsens uppfattning fördröjs och vilka metoder Polisstyrelsen anser att det finns för att förkorta förundersökningarnas längd samt om det finns betydande skillnader mellan olika polisinrättningar och, om så är fallet, vad dessa skillnader beror på. Behandlingen av ärendet pågår.

I nio fall som avgjordes under berättelseåret ansågs förundersökningen på ett eller annat sätt ha fördröjts klandervärt. Dröjsmålen var i allmänhet inte särskilt flagranta och berodde snarare på stor arbetsbörda än försummelse som kan tillräknas en enskild tjänsteman. I ärende 882/2021 gav JO dock både polisinrättningen och kriminalöverkonstapeln (som utredde fallet och även var undersökningsledare) en anmärkning, då förundersökningen av lindrig misshandel av ett 14-årigt barn inte hade kunnat göras förrän åtalsrätten preskriberades. JO betonade vikten av en snabb utredning av brott mot barn. Han konstaterade också att uppföljningen av handläggningstiden vid polisinrättningen inte hade fungerat korrekt.

- Polisinrättningen meddelade att man ännu kommer att bedöma om det finns skäl att misstänka olaga hot och/eller frihetsberövande (för vilka åtalsrätten inte har preskriberats).

I ärende 6445/2020 utredde JO på eget initiativ den sex veckor långa fördröjningen vad gäller registrering av brottsanmälningar vid polisinrättningen i Östra Nyland. Enligt JO var detta inte lagenligt, eftersom en anmälan ska registreras utan dröjsmål. Problemet gällde i synnerhet elektroniska brottsanmälningar eftersom de uppgifter som kunden matat in i systemet inte automatiskt överfördes till informationssystemet för polisärenden, utan anmälningarna registrerades för hand. Enligt den erhållna utredningen hade polisinrättningen trots sin svåra situation lyckats förbättra situationen och även Polisstyrelsen var medveten om saken.

- Polisstyrelsen meddelade vid en inspektion i december 2021 att fördröjningarna vad gäller registreringen numera är under kontroll och att elektroniska anmälningar inte längre överförs till informationssystemet för polisärenden för hand. Justitieombudsmannen började ändå på eget initiativ utreda fördröjningarna i registreringen av anmälningar på riksnivå; behandlingen av ärendet pågår fortfarande.

Också fall 5959/2020* gällde registrering av anmälningar. I fallet i fråga antecknade den som tog emot anmälan en bedömning av anmälares psykiska hälsa i undersökningspromemorian. JO betonade att var och en har rätt att få sin brottsanmälan behandlad på behörigt sätt utifrån uppgifter om händelsen. Därför kan det inte anses godtagbart att den som tar emot en anmälan antecknar sina egna intryck och subjektiva bedömningar av anmälares psykiska hälsa för att dessa ska kunna beaktas vid undersökningen av ärendet. Enligt JO finns det en risk för att sådana anteckningar på ett osakligt sätt påverkar prövningen av huruvida en förundersökning ska inledas. De kan också äventyra förtroendet för att polisens uppgifter sköts på ett behörigt sätt.

BESLAG AV BANKKONTO

Klaganden misstänktes för lindrigt bedrägeri som hade orsakat en skada på 35 euro. Polisen beslagtogs den klagandes konto, medlen på kontot och kommande insättningar på kontot samt nätbankskoderna. På kontot fanns då 0,8 euro. Motiveringen var att det fanns skäl att anta att egendomen å ena sidan berövats någon genom brott och å andra sidan att kontot döms förverkat (förverkande av hjälpmedel vid brott). Enligt klaganden kunde hen inte använda sitt konto på över två veckor och kunde därför bland annat inte köpa mat.

JO konstaterade i sitt avgörande 7777/2020* att det i förarbetena till tvångsmedelslagen och i rättslitteraturen har fastställts att en förutsättning för att medel som finns på ett konto ska kunna tas i beslag är att den andel som hänförs sig till grunden för beslaget kan avskiljas från övriga medel på kontot. Han ansåg att det inte har funnits förutsättningar för beslag i fråga om de medel som fanns på den klagandes konto och medel som eventuellt sätts in på kontot. Det var överlag problematiskt om beslut om beslag fattades utan utredning om huruvida det på kontot överhuvudtaget finns medel som lämpade sig för beslag. Enligt JO var ett "förhandsbeslag" av medel som eventuellt sätts in på kontot inte förenligt med tvångsmedelslagen.

Han ansåg också att det var mycket problematiskt om man genom att beslagta ett bankkonto och nätbankskoderna som hjälpmedel vid brott de facto förbiser lagstiftarens ovan nämnda krav på noggrann avgränsning i fråga om de kontomedel som ska tas i beslag. Dessutom ansåg han att beslaget i det aktuella fallet stred mot både proportionalitetsprincipen och principen om minsta olägenhet.

JO betonade att tvångsmedelslagstiftningen ska vara exakt och noggrant avgränsad. Skyddet av de grundläggande fri- och rättigheter som tryggas i grundlagen omintetgjorts om förutsättningarna för att använda tvångsmedel som gör det möjligt att ingripa i dem inte tolkas tillräckligt strikt. Han ansåg det vara nödvändigt att de frågor om tillämpningen av bestämmelserna om beslag som behandlats i detta beslut beaktas när tvångsmedelslagen utvecklas och delgav justitieministeriet sin observation.

5.3.6 DEMONSTRATIONER

Polisens agerande vid demonstrationer behandlades i stor utsträckning i offentligheten och det klagades också mycket över detta. Mest diskuterades polisens verksamhet för att övervaka sammankomstbegränsningar på grund av coronapandemin och Elokapias demonstrationer. Flera klagomål är i skrivande stund ännu under utredning. I en del av de klagomål som riktats till justitieombudsmannen ansågs polisen till och med ha gjort sig skyldig till brott vid demonstrationer; dessa klagomål överfördes med stöd av bestämmelserna om polisbrottmål till åklagaren för bedömning. I vissa fall bedömde justitieombudsmannen polisens förfarande ur ett laglighetsövervakningsperspektiv efter att åklagaren hade ansett att det inte fanns anledning att misstänka att polisen gjort sig skyldig till brott. Detta var fallet till exempel i följande fall.

POLISENS AGERANDE UNDER BLACK LIVES MATTER-DEMONSTRATIONEN

JO fick 17 klagomål efter att två polismän som övervakade Black Lives Matter-demonstrationen fotograferats med demonstrationsskyltar. JO ansåg att detta var problematiskt med tanke på den framhävda opartiskhet som krävs av polisen med anledning dess uppgifters art.

Enligt JO ska en polisman som övervakar en demonstration inte ta ställning för eller emot demonstrationen, utan han eller hon ska förbli neutral. Även i detta fall hade poliserna i uniform förutom att trygga utövandet av mötesfriheten också uttryckligen övervakat att arrangören fullgör sina lagstadgade skyldigheter. JO betonade att det inte är fråga vilket tema demonstrationen har och hur allmänt det eventuellt kan anses understödas. Även om det hör till polisens skyldigheter att motsätta sig rasism, ger detta inte polismännen rätt att avvika från rollen som en opartisk övervakare. Polisen ska agera på ett sätt som även utåt ser opartiskt ut (4428/2020*).

Mer om polisens verksamhet i syfte att övervaka coronarestriktionerna vid denna demonstration och vid en demonstration i mars 2021 finns i avsnitt 4 om coronarelaterade ärenden.

5.3.7 INFORMATION OCH OFFENTLIGHETSLAGEN

Offentlighetsfrågor är ofta problematiska. Polisen blir dagligen tvungen att ta ställning till frågor som berör offentligheten, ibland med mycket kort betänketid. Självfallet får information inte ges ut i sekretessbelagda ärenden. Exempelvis är uppgifter om förundersökning i regel, men inte utan undantag, sekretessbelagda innan en eventuell rättegång inleds. Å andra sidan krävs också att polisen är så öppen och aktiv som möjligt i sin informationsförmedling. Dessa krav accentueras av informationsflödets ökade volym och det allt snabbare tempot: information krävs i realtid och massmedierna kan redan ha fått mycket information via andra kanaler.

Alla uppgifter, oavsett om de stämmer eller inte, kan spridas mycket snabbt i till exempel sociala medier.

I praktiken orsakas också många problem av att sekretessgrunderna enligt lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (offentlighetslagen) är tolkningsbara, vilket också medierna har lyft fram. Det arbete med att revidera offentlighetslagen som JO föreslagit har också inletts (se JO:s berättelse 2020 s. 236).

Liksom tidigare år framkom flera fall där polismyndigheterna inte hade handlat i enlighet med offentlighetslagen när de besvarade begäran om handlingar. Begäran hade inte besvarats inom den tidsfrist som fastställs i lagen eller begäran hade fått avslag utan att polisen meddelat att ärendet kan föras till myndighet för avgörande så att den klagande kan få ett överklagbart beslut. I sitt avgörande 2374/2020 betonade JO att tidsfristerna i offentlighetslagen ska iakttas även under personalens semestrar och andra frånvaron. I ärende 4549/2021 hade hela förundersökningsprotokollet hemlighållits, även om detta hade varit motiverat endast till den del det innehöll sekretessbelagda uppgifter.

Ett mer sällsynt ärende var 2268/2020¹* som handlade om förhållandet mellan offentlighetslagen och förundersökningslagen. Den klagande hade bett polisen om bland annat en promemoria som skattemyndigheten upprättat i anslutning till en begäran om utredning. Polisen hade vägrat att lämna ut handlingar med hänvisning till att förundersökningen pågår och fattat ett beslut i ärendet med stöd av förundersökningslagen och meddelat att ändring i beslutet inte kan sökas.

JO konstaterade att promemorian i fråga är en sådan myndighetshandling som avses i offentlighetslagen. Således borde man på den klagandes ombuds begäran om uppgifter ur den ha tillämpat offentlighetslagens förfarandebestämmelser om bland annat att meddela ett överklagbart beslut. I 4 kap. 15 § i förundersökningslagen finns bestämmelser om de materiella förutsättningarna för att lämna ut eller vägra lämna ut uppgifter. Polisen hade förfarit felaktigt när ett negativt beslut hade fattats på den klagandes begäran om uppgifter och inget överklagbart beslut enligt offentlighetslagen hade meddelats ens på begäran.

5.3.8 TILLSTÅNDSTJÄNSTER

Sommaren 2021 inkom flera klagomål om fördröjningar i tillståndstjänsternas tidsbokningstider. Inom laglighetsövervakningen har en väntetid på 2–3 veckor ansetts vara acceptabel.

Det framkom några felaktigheter i förfaranden för skjutvapenärenden. I ärende 6303/2020* gav JO överkonstapeln en anmärkning när denne hade försummat att meddela en annan polisinsättning att vapen som omhändertagits där kan returneras till den klagande. Den klagande hade flera gånger kontaktat överkonstapeln, som hade lovat att sköta ärendet. Den klagande hade fått sitt vapen först efter att man från justitieombudsmannens kansli frågade polisinsättningen om saken. I ärende 2384/2020 hade den klagandes beslut om återkallande av skjutvapentillstånd vunnit laga kraft 2015. Vapnen hade levererats till Polisstyrelsens vapenförvaltningsenhet för auktion först 2020.

I ärende 2904/2020* var det fråga om att meddela en förare som fått ett positivt resultat i ett snabbtest för narkotika temporärt körförbud. JO konstaterade att resultatet av snabbtest för narkotika är mycket opålitliga särskilt för vissa ämnen, och att enbart ett positivt testresultat i alla situationer inte kan vara den enda grunden för körförbud. I den klagandes fall hade polispatrullen dock inte överskridit sin prövningsrätt efter att ha meddelat föraren temporärt körförbud. I sådana situationer sker förfarandet enligt lagen dock i två steg och efter det körförbud som meddelas ”vid vägkanten” ska polisen utan dröjsmål närmare bedöma om det finns grunder för körförbudet.

JO kritiserade att denna prövning i detta fall gjordes först efter fyra veckor; den klagandes körrätt återställdes efter att resultaten av blodproven kommit.

I ärende 3814/2020* hade behandlingen av den klagandes ärende som gällde trafikböter inte förts vidare till åklagaren utan dröjsmål eftersom det inte gjordes någon anteckning om delgivning av bötesyrkandet i datasystemet. Därför hade också behandlingen av personens körförbudsärende utan grund fördröjts i över ett halvt år. JO föreslog att Statskontoret skulle betala ett gottgörelse.

- Statskontoret meddelade att det betalats 350 euro till klaganden, eftersom personens körförbud hade gällt klart längre än vad Polisstyrelsens anvisning skulle ha krävt.

5.3.9 ÖVRIGA FALL

I ärende 286/2021 hade ungdomarna på natten berättat för en polispatrull att en av dem (en 16-åring) hade blivit rånad och misshandlad. JO konstaterade att det hade varit förenligt med barnets intresse att polisen omedelbart hade försökt kontakta föräldrarna och att det också hade varit motiverat att göra en barnskyddsanmälan.

I avgörande 2354/2020* var det fråga om att inrikesministern hade använt polisens reflexväst med polisens emblem och texten "POLIISI" när ministern besökte polisens inspektionspunkt.

Enligt polislagen får polisuniform och polisiära beklädnadsartiklar inte användas av andra än polismän. Ingen får heller använda en dräkt eller beklädnadsartikel som på ett förvillande sätt påminner om en sådan uniform eller beklädnadsartikel så att användaren kan förväxlas med en polisman. Bakgrunden till bestämmelsen är att polismyndighetens uppgifter sköts av polismän, som i regel identifieras på polisuniformen eller polisiära beklädnadsartiklar. JO ansåg att regleringen är viktig med tanke på utövandet av offentlig makt.

Enligt JO hade inrikesministern, som inte är polisman, förfarit i strid med polislagen då ministern använde polisens reflexväst. Polisöverdirektören hade i sin tur förfarit felaktigt genom att uppmana ministern att använda västen i fråga. När ärendet undersöktes hade det också framkommit att regleringen i förordningen om polisens uniform i viss mån är tolkningsbar och även inkonsekvent med tanke på förbudet mot att använda polisens uniform och beklädnadsartiklar. JO skickade också sitt beslut till inrikesministeriet och föreslog att ministeriet utan dröjsmål vidtar åtgärder för att se över förordningen om polisens uniform.

I avgörande 6092/2019* var det fråga om att de polismän som transporterade en frihetsberövad till tingsrätten hade maskerat sig med kommandomössor och solglasögon. Enligt utredningarna skulle polismännen inte längre ha kunnat arbeta med observationsuppgifter om deras ansiktsbilder hade spridits till offentligheten via medierna. JO konstaterade att polisens verksamhet ska vara öppen och att en polisman som framträder med eget namn och ansikte är ett av kännetecknen på en öppen, transparent och ansvarsfull offentlig förvaltning. Öppenhet behövs bland annat för att upprätthålla förtroendet för tjänsteverksamheten. På så sätt visar man också utåt att tjänstemannen tar personligt ansvar för sitt agerande. Enligt lagen ska en polisman uppföra sig på ett sätt som inte äventyrar tilltron till att polisens uppgifter sköts på behörigt sätt. Justitieombudsmannen ansåg att maskeringen inte var förenlig med denna skyldighet – även polisinspektionen och Polisstyrelsen var av samma åsikt. Andra tjänstemän borde ha anlitats för transporten.

I ärende 3971/2020* framkom brister i registreringen och undersökningen av djurskyddsbrott. Enligt JO har en del anmälningar om djurskyddsbrott inte registrerats. Då kan straffansvaret inte förverkligas i praktiken.

Polisstyrelsen ska genom anvisningar och övervakning se till att anmälningar som gjorts med stöd av 63 § i djurskyddslagen vid alla polisinrättningar registreras enhetligt i informationssystemet för polisärenden i enlighet med förundersökningslagen och polisens interna anvisningar. Enligt JO är också den knappa utbildningen i djurskyddsbrott samt avsaknaden av enhetliga anvisningar betydande missförhållanden. Polisstyrelsen hade redan i sitt utlåtande meddelat att den börjar bereda anvisningar för djurskyddsbrott.

I ärende 870/2021* bedömdes verksamheten inom polisens och Forststyrelsens gemensamma projekt Susilife. I klagomålet ansåg man att det hade gjorts olagliga efterspaningar på fordon, att jaktsituationer hade störts och att aggressivt uppträdande hade förekommit. I ärendet framkom inget felaktigt förfarande. JO konstaterade dock att skyldigheten att visa upp skjutvapen inte får fullgöras så att det samtidigt de facto genomförs en platsgenomsökning. Han betonade också att det är viktigt att ange grunderna för åtgärderna för att undvika missförstånd. JO tog också upp samordningen av myndighetsverksamheten i syfte att undvika för många överlappningar i tillsynen – enligt klagomålet hade samma personer upprepade gånger stoppats.

JO undersökte på eget initiativ (6488/2018*) hur olika brev och anmälningar om polisens förfarande som inkommer till polisenheterna screenas/behandlas och registreras bland annat som polisbrottmål, förvaltningsklagan eller andra ärenden (t.ex. medborgarrespons). Han konstaterade att det är viktigt att varje ärende behandlas i rätt förfarande. Olika skrivelser och anmälningar kan vara mycket omfattande, opreciserade och/eller mångtydiga. Det kan till exempel vara oklart om skribenten vill att ärendet ska behandlas som en förvaltningsklagan eller i ett polisbrottsförfarande och om personen i fråga överhuvudtaget är medveten om att det finns olika förfaranden och skillnaderna mellan dem.

En del problem kan lösas till exempel genom att man ber skribenten precisera sitt ärende samt genom rådgivning. JO anser att det är viktigt att i synnerhet de som arbetar vid polisens serviceställen har tillräckligt med kunskaper om förfarandet vid förvaltningsklagan. Han konstaterade också att det i utbildningen och även i övrigt bör betonas att polisens undersökningsledare inte har behörighet att fatta beslut om att inte inleda en undersökning i polisbrottmål.

I fall 4782/2020 kritiserade den klagande att polisinrättningen hade grundat sitt klagomålsavgörande bara och endast på den kritiserade polismannens eget uttalande, där denne bestrider den klagandes påståenden. Enligt JO hade polisinrättningen inte överskridit sin prövningsrätt. Klagomålsavgörandet skulle dock ha varit mer övertygande om polisinrättningen också hade hört den andra polismannen som var närvarande. JO betonade att det faktum att det är fråga om en polismans uppförande och språkbruk i sig inte innebär att det är fråga om ett ärende av en sådan natur att det för utredningen alltid räcker att höra föremålet för klagomålet – han hänvisade till högsta domstolens avgörande HD:2020:29.

Avgöranden som gäller polisen behandlas också i avsnitt 4 om coronarelaterade ärenden, 5.9 om utlänningsärenden och 5.19 om språkfrågor.

5.3.10 NÖDCENTRALER

Nödcentralverket har en nära anknytning till polisens verksamhet. Nödcentralverket producerar nödcentralstjänster för hela Finland utom Åland. Nödcentralerna tar emot nödmeddelanden som rör räddnings-, polis- samt social- och hälsovårdsväsendet och övriga meddelanden som rör säkerheten för människor, miljö och egendom samt förmedlar dem vidare till olika hjälpande myndigheter och samarbetspartner.

Nödcentralsverkets stabsuppgifter sköts av centralförvaltningen i Björneborg. Nödcentralsverksamheten är koncentrerad till sex nödcentraler som finns i Björneborg, Kervo, Kuopio, Uleåborg, Vasa och Åbo.

Nödcentralsdatasystemet (ERICA) togs i bruk vid alla nödcentraler före sommaren 2019. Nu när i bruktagandet genomförts kommer ERICA att styra nödsamtalen över hela landet. Samtalen styrs i första hand till den närmaste nödcentralen, men om centralen har flera samtal på kö eller inte kan svara av någon annan orsak söker systemet en ledig nödcentralsoperatör på en annan verksamhetsort.

Under berättelseåret avgjordes sammanlagt 17 klagomål som gällde Nödcentralsverket och nödcentralerna. Ett ärende ledde till åtgärder.

Klagomålen om nödcentralerna gäller vanligtvis operatörernas bedömningar om hur brådskande i synnerhet sjuktransporter är, operatörernas uppförande under nödsamtalet och att uppgifter inte förmedlats.

Eftersom alla samtal spelas in, finns det vanligtvis tillgång till en grundlig utredning i samband med klagomål om operatörernas uppförande. Det är uppenbart att operatörernas medvetenhet om inspelningen förbättrar tjänstens kvalitet.



BEGÄRAN OM UPPGIFTER OM ETT INSPELAT NÖDSAMTAL

Nödcentralsverket överförde en begäran om en handling som gällde ett inspelat nödsamtal inom polisväsendets verksamhetsområde till den personuppgiftsansvarige, det vill säga Polisstyrelsen, cirka 2,5 månader efter att begäran inkommit.

BJO konstaterade att en allmän omsorgsplikt ingår i bestämmelsen om grundläggande fri- och rättigheter som gäller rättsskydd i 21 § i grundlagen. BJO ansåg att Nödcentralsverkets expert hade förfarit felaktigt och i strid med ovan nämnda omsorgsplikt vid behandlingen av klagandens begäran om handlingar. Experten behandlade inte ärendet utan dröjsmål på det sätt som lagen förutsätter, och därför fick klaganden kännedom om att begäran om handlingar hade överförts först cirka 2,5 månader efter begäran lämnats in. Detta ledde också till en fördröjning av beslutet om att lämna ut handlingen (2784/2020).

5.3.11 RÄDDNINGSVÄSENDET

Klagomål om 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. Under berättelseåret avgjordes fyra klagomål som gällde räddningsväsendet, av vilka ett föranledde åtgärder.

RÄDDNINGSPÄKTUTETS FÖRFARANDE FÖR ATT AVBRYTA EN STUDERANDES STUDIER

BJO fäste RÄddningsinstitutets uppmärksamhet vid att iakta förfaringssätt som garanterar rättsskyddet och vid att ärenden ska behandlas utan dröjsmål.

RÄddningsinstitutets rättelse- och disciplinnämnd hade inte fogat en besväransvisning till sitt beslut om avstängning av en studerande för viss tid. BJO konstaterade att rätten att få ett beslut som gäller de egna rättigheterna och skyldigheterna behandlat av en domstol eller något annat oberoende rättskipningsorgan är ett av elementen i rättsskyddet. Avsaknaden av den besväransvisning som lagen förutsätter kan i värsta fall de facto leda till att medborgaren inte har möjlighet att söka ändring och därmed förhindra en rättvis rättegång. RÄddningsinstitutets rättelse- och disciplinnämnd hade sedermera fått kännedom om att dess beslut var ogrundat och lagstridigt och därför genom en så kallad självrettelse strukit sitt beslut om avstängning för viss tid.

Eftersom självrettelsen hade gjorts först efter mer än tre månader efter att man hade fått information om att beslutet var ogrundat och lagstridigt och det inte fanns behov av tilläggsutredningar i ärendet, borde det ha varit möjligt att stryka/upphäva beslutet och detta borde ha gjorts snabbare (6492/2020).

5.4 Försvaret och gränsbevakningen

Justitieombudsmannen ska särskilt ge akt på hur beväringar och andra som fullgör militärtjänst samt krishanteringspersonalen behandlas, samt inspektera Försvarsmaktens olika enheter. Enligt lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern och justitieombudsmannen ingår ärenden som gäller Försvarsmakten, Gränsbevakningsväsendet och krishanteringspersonalen som avses i lagen om militär krishantering samt militära rättegångar i justitieombudsmannens uppgifter.

Ärendena avgjordes av BJO Pasi Pölönen och föredragande var äldre justitieombudsmannasekreterare Kristian Holman (huvudföredragande) samt rådgivande jurist Jaana Romakkaniemi. Ärenden som gäller militär underrättelseverksamhet hör till JO Petri Jääskeläinen.

5.4.1 VERKSAMHETSMILJÖN

Den i grundlagen fastställda försvarsskyldigheten som ankommer på varje finsk medborgare omfattar förutom det militära försvaret även andra sätt att försvara landet och bistå i försvaret av landet. Värnplikten måste utvecklas i takt med tiden och moderna utmaningar.

Under berättelseåret slutförde den parlamentariska kommittén, som tillsatts av statsrådet, sitt omfattande betänkande om utvecklandet av den allmänna värnplikten och uppfyllandet av skyldigheten att försvara landet. Kommittén uttryckte sin oro över att andelen personer som slutfört sin beväringstjänst under de senaste fem åren har minskat från cirka 74 procent till cirka 66 procent. Den största orsaken till minskningen är det ständigt ökade antalet värnpliktiga som befrias på grund av sitt hälsotillstånd. För att ersätta bortfallet föreslog kommittén olika lösningar i sitt betänkande, såsom att öka antalet kvinnor som utför frivillig militärtjänst samt en ny tjänsteduglighetsklass, som skulle göra det möjligt att utföra sådana uppgifter som inte är egentliga stridsuppgifter. Jämställdheten skulle främjas genom att ändra uppåden så att de gäller hela åldersklassen oberoende av kön.

Militär krishantering är ett av Försvarsmaktens lagstadgade uppdrag. Under berättelseåret deltog Finland i tio militära krishanterings- eller militärobservatörsoperationer. Inom den militära krishanteringen har tyngdpunkten flyttats från omfattande operationer till operationer med mindre personal, där rådgivnings- och utbildningsuppgifter betonas. Finlands största trupp i krishanteringsoperationer finns i Libanon i FN:s UNIFIL-operation. Krishanteringsoperationen i Afghanistan slutfördes under berättelseåret.

Coronapandemin utgjorde fortfarande en utmaning för beväringutbildningen under det gångna året. I beväringutbildningen användes en modell där beväringarna i alla truppförband är indelade i tre huvudavdelningar. Varje avdelning är i tur och ordning på permission i två veckor, vilket följs av en fyra veckors utbildningsperiod som indelas i kasern- och terrängutbildningsperioder. Bevärings som hör till olika avdelningar har inte kontakt med varandra inom garnisonerna. Bland annat ska grupperna röra sig och äta sina måltider åtskilt. Arrangemangen kring beväringutbildningen påverkade inte antalet klagomål som gäller försvarsmaktens verksamhet. I samband med ett klagomålsärende fäste BJO dock uppmärksamhet vid en inom försvarsmakten allmänt förekommande praxis att beordra insjuknade och exponerade beväringar i karantän genom en militär befällning i stället för att förfarandet skulle grunda sig på bestämmelserna i lagen om smittsamma sjukdomar (se närmare avsnitt 4.2.3).

Under berättelseåret, liksom året innan, gjordes exceptionellt många klagomål om Gränsbevakningsväsendets verksamhet. De flesta klagomålen gällde tillfälligt återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna på grund av coronapandemin.

Återupprättandet av kontrollen vid de inre gränserna har försvårat gränstrafiken, särskilt vid Finlands västra gräns. Övervakningen av de inre gränserna har också påverkat samernas grundlagsenliga rättigheter som urfolk att bevara och utveckla sitt eget språk och sin egen kultur. BJO bedömde hur samernas rättigheter tillgodoses i sitt avgörande under berättelseåret (se närmare avsnitt 4.2.3).

Lagstiftningen om försvaret och gränsbevakningsväsendet ändrades såtillvida under berättelseåret att ändringen av lagen om militär disciplin och brottsbekämpning trädde i kraft. Till lagen fogades bestämmelser om huvudstabens och polisens självständiga rätt att bestämma att förundersökning ska inledas. Dessutom gällde ändringarna handräckning från förundersökningsmyndigheter samt reglering av störningar under undantagsförhållanden och normala förhållanden.

Biträdande justitieombudsmannen gav utlåtanden i olika skeden av beredningen av flera författningsprojekt som gäller försvaret. Utöver ovan nämnda lagstiftningsprojekt om militär disciplin har utlåtanden getts om ändringsförslag till värnpliktslagen och civiltjänstlagen, revidering av värnpliktslagen och bestämmelserna om frivillig militärtjänst för kvinnor, om försvarsmaktens handräckning till polisen samt om en revidering av militära rättegångslagen. I det sistnämnda utlåtandet avvek biträdande justitieombudsmannens inställning till de grundläggande utgångspunkterna i arbetsgruppens förslag, till exempel behovet av militära medlemmar som sakkunnigledamöter i en allmän domstol, i viss mån från arbetsgruppens standpunkt (1313/2021*). (Se bilaga 4).

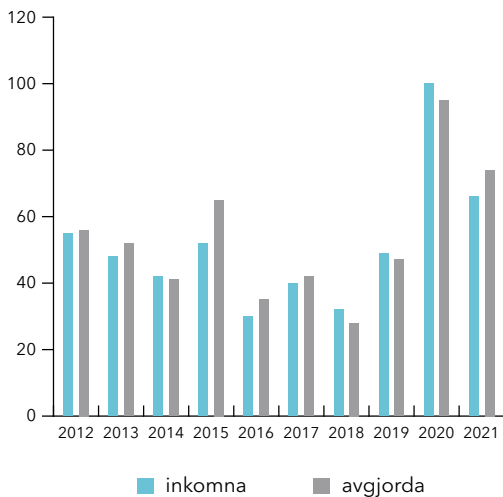
5.4.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

JO:s laglighetsövervakning av försvarsmakten och gränsbevakningsväsendet handlar till största del om att följa upp tjänstgöringsförhållandena för beväringar.

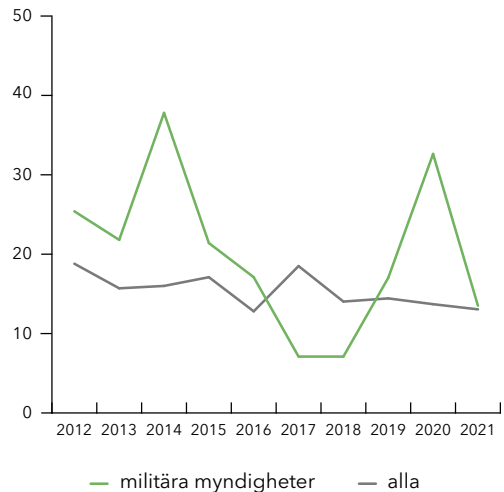
Laglighetsövervakningen sköts i första hand genom att avgöra klagomål, men också genom inspektioner och andra åtgärder på eget initiativ samt genom att sörja för justitieombudsmannens specialuppdrag. Inspektionerna av garnisonerna är ett viktigt sätt att få aktuell information om hur beväringarna behandlas samt för att utöva inflytande med målet att tjänstgöringsförhållandena för de årsklasser som anländer för att göra militärtjänst ska förbättras. Inspektionerna och andra åtgärder på eget initiativ är dessutom mycket viktiga för att säkra laglighetsövervakningens genomslagskraft.

Under berättelseåret granskades Karelens brigad samt verksamhetsställena Niinisalo och Säkylä i Björneborgs brigad. Man hade ursprungligen kommit överens om att inspektionerna skulle hållas som konkreta tillsynsbesök, men på grund av coronapandemin och de begränsningar som den medför beslutade man att som en försiktighetsåtgärd utföra inspektionerna via en säker videoförbindelse. Inspektionsprogrammen kunde genomföras via nätförbindelse på samma sätt som vid fysiska tillsynsbesök. Det var dock utmanande att få beväringarna att ta chansen att diskutera med dem som utförde inspektionen. Beväringarna hade möjlighet att samtala med inspektörerna per telefon under en viss tid. Några personer tog tillfället i akt.

Även om det är möjligt att utföra en inspektion på ovan nämnda sätt kan det inte ersätta spontana möten och samtal med beväringar under personliga besök. Vid inspektionsobjekt där konfidentiella samtal med personal, klienter eller beväringar är viktiga, kan fjärrförbindelsen inte helt mäta sig med sin motsvarighet på ort och ställe.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2012–2021.



Åtgärdsprocent under åren 2012–2021.

Både Försvarsmaktens och Gränsbevakningsväsendets personal och beväringar, ibland även beväringarnas föräldrar, anför klagomål till justitieombudsmannen i ärenden som gäller försvaret och gränsbevakningen. Beväringarnas klagomål gäller vanligtvis hur de blivit behandlade, deras tjänstgöringsförhållanden samt deras val av utbildning. Personalens klagomål gäller bland annat förflyttningar, tjänsteutnämningar, grunderna för fastställande av svårighetsklassificeringen samt andra frågor som i princip avgörs genom tjänste- och arbetskollektivavtal.

Dessutom kontaktas riksdagens justitieombudsman angående mer omfattande allmänna frågor som gäller till exempel anskaffning av försvarsutrustning eller ändamålsenligheten i den obligatoriska skyldigheten att försvara landet.

Sett till ett längre tidsperspektiv ökade antalet klagomål under berättelseåret, men antalet minskade jämfört med rekordnivån året innan. Utöver den kvantitativa förändringen skedde det förändringar i fråga om vad klagomålen gäller. Tyngdpunkten i klagomålen förflyttades till Gränsbevakningsväsendet. Detta var en naturlig följd av att kontrollen vid de inre gränserna tillfälligt återinfördes. Även efter att kontrollen upphörde bistod Gränsbevakningsväsendet hälsovårdsmyndigheterna vid gränsövergångar. Däremot har det inte skett några betydande förändringar i antalet klagomål som gäller Försvarsmakten. Klagomålen som gäller Försvarsmakten och Gränsbevakningsväsendet har inte skilts åt i sakområdets statistikföring. Före coronapandemin statistikfördes cirka 40–50 klagomål per år som ärenden som gäller Försvarsmakten. Färre än tio av dessa klagomål gällde Gränsbevakningsväsendet.

Under berättelseåret registrerades 66 klagomål (föregående år 100) som gällde Försvarsmakten och Gränsbevakningsväsendet, och 74 (95) avgjordes. Åtgärdsavgörandena motsvarade 13,5 % av klagomålen och de ärenden som undersöktes på eget initiativ inom detta sakområde.

5.4.3 AVGÖRANDE

KOSTNADER FÖR ANSKAFFNING AV CERTIFIKATKORT FÖR TJÄNSTEMÄN

Försvarsmaktens och Gränsbevakningsväsendets tjänstemän ska ha ett certifikat- eller kommunikationskort som bekostas av myndigheten. För att få ett kommunikationskort ska arbetstagaren ha ett giltigt pass, identitetskort eller, om sådana saknas, en identifiering gjord av polisen. Dessa är avgiftsbelagda prestationer som myndigheten inte samtycker till att ersätta arbetstagarna.

Det ska inte råda någon osäkerhet om identiteten på en tjänsteman i statlig tjänst, men lagstiftningen förutsätter inte generellt att tjänstemannen ska ha ett giltigt pass eller något annat identitetsbevis under tjänsteförhållandet.

Myndigheten som är arbetsgivare kan således inte ställa ett allmänt och ovillkorligt krav på ett giltigt pass eller identitetskort eller identifiering gjord av polisen på en arbetstagar som ansöker om ett identifieringsverktyg. Ju högre tillitsnivå identifieringen har, desto mer begränsade är den sökandes alternativ för att styrka sin identitet.

I samband med att ärendet utreddes begärdes en utredning av Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata om huruvida det finns andra identifieringsmetoder vid ansökan om kommunikationskort än pass, identitetskort och identifiering som utförs av polisen. Alla dessa metoder medför ekonomiska kostnader för den sökande och det har ifrågasatts huruvida den sökande förväntas bekosta dem. Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata meddelade att man i det elektroniska ansökningsförfarandet kan ansöka om ett nytt kommunikationskort med ett befintligt kommunikationskort. Förfarandet avlägsnade problemet som framfördes i klagomålet i fråga om den inledande identifieringen när kommunikationskortet förnyas och det användes redan av yrkesutbildade personer inom social- och hälsovården samt testades i pilotorganisationer.

BJO kunde i egenskap av laglighetsövervakare inte ta ställning till eventuella konsekvenser som avsaknaden av ett tjänstekort med stark autentisering kan leda till. BJO tog inte heller ställning till om arbetsgivaren ska svara för kostnaderna för att skaffa ett pass eller identitetskort. Frågan kan också ha inkomstskattemässig betydelse, vars bedömning ankommer på Skatteförvaltningen och i sista hand på förvaltningsdomstolarna (1141/2020*).

GRÄNSBEVAKARNAS INGRIPANDE PÅ EGET INITIATIV I FORTKÖRNING

Gränsbevakarna stoppade en personbil som körde ca 30 km/h för fort på Tusbyleden utan att kontakta polisen före ingripandet.

Enligt gränsbevakningslagen verkar Gränsbevakningsväsendet där det är motiverat för upprätthållande av gränsordningen och gränssäkerheten, genomförande av gränskontroll och utförande av sådana uppgifter med anknytning till det militära försvaret som ankommer på Gränsbevakningsväsendet, samt på havsområdet och inom Finlands ekonomiska zon. Annanstans verkar Gränsbevakningsväsendet endast om det är nödvändigt för att slutföra en lagstadgad uppgift eller för att ge handräckning till en annan finsk myndighet. Gränsbevakningsväsendet kan inte med stöd av gränsbevakningslagen inleda allmän trafikövervakning eller vägkontroller på ett sådant område som hör till polisens behörighet och där det enligt de uppgifter som föreskrivs för Gränsbevakningsväsendet inte är motiverat att vara verksam. På allmän väg kan en trafikövervakningsåtgärd med stöd av gränsbevakningslagen vidtas antingen på begäran av en polisman i befälet eller som en brådsnande åtgärd även utan begäran, om åtgärden inte kan senareläggas utan fara för hälsa eller egendom. En sådan åtgärd ska utan dröjsmål anmälas till polisen. Åtgärden måste avslutas eller avbrytas om den redan påbörjats på begäran av en polisman.

BJO konstaterade att Gränsbevakningsväsendets behörighet att vidta åtgärder som är nödvändiga för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet är sekundär i förhållande till polisen och kommer i fråga endast om polisen inte själv kan vidta dem utan dröjsmål. Ett hinder i polisens tillgänglighet kan inte vara ett preliminärt antagande, utan polisens tillgänglighet ska utredas från fall till fall och även i övrigt så att utgångspunkten är att polisen bedömer de nödvändiga åtgärderna. För att i vissa fall effektivt kunna sköta de inledande åtgärderna kan det vara motiverat att den närmaste behöriga myndigheten på plats inleder uppdraget. I detta fall hade Gränsbevakningsväsendets patrullbil mätt den klagandes hastighet genom att köra efter den klagandes fordon några kilometer, och flera tjänstemän hade befunnit sig i patrullbilen. Enligt BJO hade det under sådana förhållanden varit motiverat och möjligt att göra en anmälan till polisen redan innan fordonet stannades. BJO delgav Gränsbevakningsväsendet sin ståndpunkt (4886/2020*).

HANDLÄGGNINGSTID FÖR BESLUT OM ERSÄTTNING FÖR TJÄNSTGÖRINGSTID

Huvudstaben hade inte fattat beslut om ersättning för tjänstgöringstid på nästan ett och ett halvt år. Ärendets handläggning hade fördröjts på grund av en pågående helhetsgranskning av personalplaneringen som innefattade olika faser och möten. Ärendets avgörande har varit beroende av de riktlinjer som slagits fast i samband med personalplaneringen.

Den helhetsgranskning av personalplaneringen och dess olika skeden som påverkade ärendets avgörande hade enligt utredningen inletts först cirka en månad efter att ärendet om den klagandes tjänstgöringsersättning hade inletts. Utredningarna i samband med klagomålets behandling klargjorde inte den faktiska betydelsen av personalplaneringens helhetsgranskning för de olika skedena i behandlingen av den klagandes eget ärende. En utredning (bl.a. ett beslut för en annan person som hade fattats inom en och en halv månad) antydde dock att dylika ärenden också skulle kunna avgöras snabbt.

Även om ärendet som gällde personalplaneringens helhetsgranskning inbegrep många behandlingsfaser och fördelade sig på flera delar i Försvarmaktens organisation, anser BJO att de åtminstone inte i sig och till alla delar kunde förklara en så lång handläggningstid i den klagandes ärende. BJO ansåg att ärendet som gällde ersättning för tjänstgöringstid inte till alla delar hade behandlats utan ogrundat dröjsmål, i och med att den totala handläggningstiden blev mycket lång (3128/2021*).

5.5 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 Majja Sakslin. Huvudföredragande var referendarierådet Riitta Länsisyrjä. Angående övervakning av användningen av teletvångsmedel, se avsnitt 5.6.



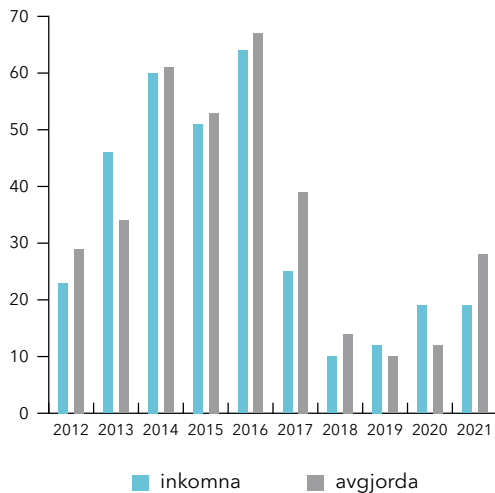
5.5.1 AVGÖRANDEN

TULLENS DIGITALA TJÄNSTER

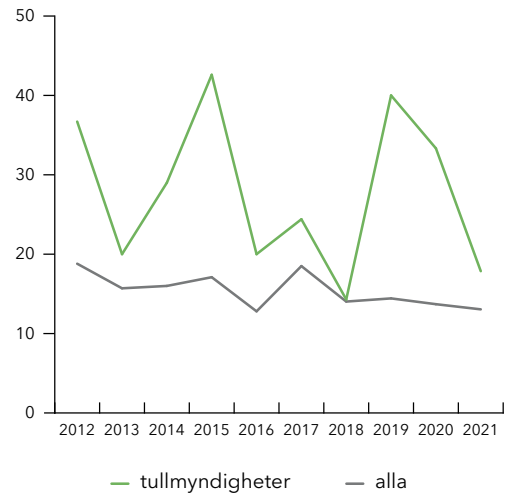
Frågan om jämlik behandling av alla i och med digitaliseringen av tjänster har tagits upp i laglighetsövervakningen, ofta på grund av utmaningarna med stark autentisering. BJO har tagit ställning till förutsättningarna och anvisningarna för användning av Tullens e-tjänster.

Den klagande bad undersöka Tullens förfarande när den klagande, på grund av att den klagande saknade bankkoder, inte kunde göra en tullklarering på annat sätt än med fullmakt som avgiftsbelagd tjänst. Man hade förfarit i strid mot förvaltningslagens rådgivningsskyldighet och serviceprincip i ärendet, eftersom den klagande inte har informerats om alla förtullningsmöjligheter som den klagande hade till sitt förfogande. Vid tidpunkten för händelsen var både Tullens interna anvisningar och kundavisningarna delvis bristfälliga i fråga om fastställandet av en begränsning av funktionen för e-tjänsten. Det förekom också fel i kundavisningarna i form av föråldrad information.

BJO delgav Tullen sin uppfattning om att Tullens förfarande hade varit lagstridigt. BJO delgav också Tullen sin allmänna uppfattning om att man då informationssystem utvecklas särskilt ska beakta likabehandling av personer i utsatt ställning och också av till exempel utländska kunder både då Tullen ordnar digital och annan ärendehantering. Som motivering framställde BJO bland annat att även om e-tjänsten enligt EU:s tullkodex, som direkt tillämpas, i detta fall uttryckligen har fastställts som den enda ärendehanteringsformen, ska frågan även i denna situation bedömas utifrån utgångspunkten för att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna. Således ska myndigheten ordna tjänsterna så att alla har möjlighet att få sitt ärende behandlat av myndigheten under jämlika förutsättningar oberoende av om kunden har haft möjlighet att använda de verktyg för stark autentisering som myndigheten har godkänt för elektronisk ärendehantering. BJO anser att övervägandena av vilka förfaranden som kan ersätta stark autentisering har betydelse med tanke på likabehandling av kunderna också när den digitala tjänstens användbarhet för Tullens system utvecklas i en situation där ärendehantering på plats eller per post inte kan producera tjänster som är tillräckliga och likvärdiga med tanke på till exempel snabbhet eller annan användbarhet (4892/2020*).



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2012–2021.



Åtgärdsprocent under åren 2012–2021.

Ett annat klagomål handlade om att kunden var tvungen att acceptera att Tullen skickar handlingar för kännedom endast i elektronisk form för att kunden ska kunna använda e-tjänsten ens som en engångsföreteelse. Enligt den klagande förblev det oklart vilka handlingar e-tjänsten gäller och vilken elektronisk kanal som används. Tullen konstaterade i sin utredning att den med anledning av detta klagomål vidtagit åtgärder för att utöka delgivningssätten och utveckla e-tjänsterna. I samband med klagomålet hade Tullen också identifierat behovet av att ändra och förtydliga anvisningarna för förfarandet vid elektronisk delgivning.

BJO konstaterade att anvisningarna om elektronisk ärendehantering och delgivning samt om omfattningen och innebörden i samtycke inte har varit tillräckliga. BJO fäste Tullens uppmärksamhet vid att Tullen i sina e-tjänster inte hade ordnat möjlighet att i sådana situationer som avses i lagen få delgivning även på annat sätt än elektroniskt. Samtidigt fäste BJO Tullens uppmärksamhet vid att anvisningarna för att uträtta ärenden ska följa serviceprincipen för god förvaltning så att alternativen för att uträtta ärenden och delgivning presenteras tydligt och tillräckligt detaljerat. Kunden ska bland annat genom rådgivning och anvisningar få information om att han eller hon har möjlighet att vägra ta emot elektronisk delgivning när det inte är fråga om sådan elektronisk ärendehantering som avses i tullkodexen eller tullagen samt information om hur han eller hon kan få del av handlingen på annat sätt än elektroniskt. Tullen meddelade att anvisningarna kompletteras. BJO bad Tullen meddela om sina åtgärder för att utöka delgivningssätten och om innehållet i de korrigerade anvisningarna (5264/2020*).

- Tullen meddelade att den hade uppdaterat anvisningarna om elektronisk delgivning så att de var mer heltäckande än tidigare på det sätt som specificeras närmare i utredningen. Tullen har lagt till information i punkten för samtycke till elektronisk delgivning i samband med inloggningen samt i texten i e-tjänstens användarvillkor.

TULLENS BEFOGENHETER OCH GRANSKNINGSFÖRFARANDE

BJO kritiserar i sitt avgörande innehållet i inspektionsmeddelandet för punktskattekontrollen. BJO anser att det med tanke på förvaltningens serviceprincip är problematiskt att man trots att utkastet till granskningsberättelsen lämnats till granskningsobjektet för utlåtande inte har tagit ställning till hur de kommentarer som lämnats in inom utsatt tid påverkar de anmärkningar som framförts som resultat av granskningen. Av serviceprincipen i förvaltningslagen och bestämmelserna om granskningsförfarandet samt av principerna för god skattegranskningssed följer att observationerna vid granskningen ska grunda sig på allt det material som inspektören har fått av parten och själv observerat under granskningen. När anmärkningar eller rekommendationer framförs i granskningsberättelsen ska de grunda sig på all den utredning som har samlats innan granskningsberättelsen godkändes. Enligt god skattegranskningssed ska granskningsberättelsen också ändras på basis av ett bemötande som ges efter att berättelsen upprättats. BJO delgav de berörda tjänstemännen och Tullen sin uppfattning (2929/2020).

BJO Pölönen kritiserade Tullens förfarande vid lämnande av handräckning. BJO bedömde att det på grund av ärendets brådskande natur verkade ha funnits anledning till ett muntligt beslut om handräckning. Den tjänsteman som fattat beslutet borde dock när beslutet fattades ha bedömt om begäran om handräckning har specificerats så att de tullinspektörer som förordnats till uppgiften entydigt kan bedöma gränserna för sina befogenheter i en situation där de inte kan ha detaljerad information om hur gränserna för befogenheterna för utsökning påverkar användningen av Tullens befogenheter. Detta är särskilt viktigt vid utövandet av befogenheter som ingriper i den personliga integriteten.

Det är viktigt att i synnerhet med tanke på en eventuell utredning och övervakning av händelserna i efterhand dokumentera olika åtgärder. Om begäran eller det beslut som fattats med anledning av begäran har lagts fram muntligt, ska de även då dokumenteras eller sparas på ett tillförlitligt sätt. Därför borde tullöverinspektören när tullöverinspektören fattade beslutet och gav uppgiften åt tulltjänstemän som lyder under tullöverinspektören bedöma och bestämma de gränser för utövande av Tullens befogenheter som är en följd av utmätningmannens befogenheter vid genomsökning av personer eller platser. Tullöverinspektören borde också ha antecknat sitt beslut och beslutets motiveringar så snart det var möjligt. BJO delgav tullöverinspektören sin uppfattning och uppmärksammade de tullinspektörer som genomförde inspektionen uppmärksamhet om att det ska finnas en grundad anledning till att utföra säkerhetsvisitation. Dessutom fäste BJO Tullens uppmärksamhet vid att anvisningar ska ges för förfaringssätten och bedömningen av förutsättningarna för att ge handräckning (5494/2020).

5.6 Hemligt inhämtande av information och underrättelseverksamhet

JO Petri Jääskeläinen ansvarade för övervakningen av hemligt inhämtande av information och underrättelseverksamhet. Huvudföredragande var referendarierådet Mikko Eteläpää. Ärenden som ingår i den här helheten föredrogs även av äldre justitieombudsmannasekreterare Minna Ketola (t.o.m. 24.1.20219) och referendarieråd Juha Haapamäki.

Med hemligt inhämtande av information avses för det första hemliga tvångsmedel som används vid förundersökning av brott, och för det andra motsvarande metoder för hemligt inhämtande av information för att förhindra och avslöja brott samt förhindra fara. Dessa metoder omfattar bl.a. teleavlyssning och -övervakning, teknisk avlyssning, optisk observation, täckoperationer och bevisprovokation genom köp. Dessa används utan den övervakades vetskap och kan till vissa delar med domstolsbeslut även slutgiltigt förbli okända för objektet.

Polisen har de vidaste befogenheter för hemligt inhämtande av information, men också vid Tullen är utbudet av metoder för hemligt inhämtande av information stort vad gäller tullbrott. Gränsbevakningsväsendets och försvarsmaktens befogenheter är snävare.

Detta avsnitt behandlar även berättelsen om vittnesskyddsprogram som justitieombudsmannen tagit emot. Lagen om vittnesskyddsprogram (88/2015) trädde i kraft den 1 mars 2015 och enligt den ska inrikesministeriet årligen till riksdagens justitieombudsman avge en berättelse om beslut som fattats och åtgärder som vidtagits med stöd av denna lag.

År 2019 trädde lagstiftningshelheten om underrättelseverksamheten i kraft. Lagen om övervakningen av underrättelseverksamheten (121/2019) trädde i kraft den 1 februari 2019. 5 a kap. i polislagen (civil underrättelseinhämtning 581/2019), lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik (582/2019) och lagen om militär underrättelseverksamhet (590/2019) trädde i kraft den 1 juni 2019. I lagarna ingår en skyldighet för myndigheterna att årligen tillstå justitieombudsmannen berättelser om sin verksamhet.

Ändringarna i riksdagens arbetsordning och 9 § i lagen om riksdagens tjänstemän som gäller den parlamentariska kontrollen av underrättelseverksamheten trädde i kraft 1.2.2019.

5.6.1 SÄRDRAG HOS HEMLIGT INHÄMTANDE AV INFORMATION

Hemligt inhämtande av information innebär hemliga ingrepp i kärnområdet för flera grundläggande fri- och rättigheter, särskilt i skyddet av privatlivet, hemfriden, förtroliga meddelanden och personuppgifter. Hemligt inhämtande av information kan också ha betydelse för tillgodoseendet av en rättvis rättegång. För att vara effektiva måste åtgärderna hemlighållas för dem som de riktar sig mot, åtminstone i början av utredningen. Därmed har de som utsätts för tvångsmedlen betydligt mindre möjligheter att reagera på användningen av dessa tvångsmedel än när det är fråga om "vanliga" tvångsmedel, som de berörda personerna i praktiken får kännedom om omedelbart eller mycket snart.

På grund av särdragen hos hemligt inhämtande av information är rättsskyddsfrågorna synnerligen viktiga, både med avseende på dem som blir föremål för åtgärderna och med tanke på hela rättssystemets trovärdighet. Den sekretess som oundvikligen hör samman med användningen av denna form av inhämtande av information innebär också att verksamhetens laglighet lätt ifrågasätts, vare sig det finns fog för detta eller inte.

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 justitieombudsmannens laglighetsövervakning.

5.6.2 ÖVERVAKNINGEN AV HEMLIGT INHÄMTANDE AV INFORMATION

DOMSTOLAR

Av rättsskyddsskäl har det ansetts viktigt att teleavlyssning och i huvudsak också teleövervakning endast får användas med tillstånd av domstol. Även täckoperationer i en förundersökning kräver tillstånd av domstol (Helsingfors tingsrätt). Teknisk avlyssning kan, beroende på var den sker, också utföras på myndighetens eget beslut utan domstolskontroll, liksom också merparten av övrigt hemligt inhämtande av information. De beslutskriterier som anges i lagen är relativt vagt utformade och ger beslutsfattaren omfattande prövningsrätt. T.ex. är tröskeln och den grundläggande förutsättningen för att bevilja teleavlyssningstillstånd – att det finns skäl att misstänka att ett brott har begåtts – relativt låg.

Tvångsmedelsbehandlingen ska ske när den som framställer krav på tvångsmedel är närvarande eller med videokonferensförbindelse, och ett skriftligt förfarande är inte möjligt annat än begränsat när tillstånd förnyas. Domstolen är vid prövningen av förutsättningarna för tvångsmedel beroende av information som den fått av förundersökningsmyndigheten, och föremålet för användningen av medlet är inte närvarande vid behandlingen. Endast om det är fråga om bostadsavlyssning är ett offentligt ombud, vanligen en advokat eller ett allmänt rättsbiträde, närvarande för att bevaka den persons intressen som tvångsmedlet riktar sig mot (givetvis utan dennes vetskap).

I sitt avgörande HD:2020:95 betonade högsta domstolen ansvaret hos en tjänsteman som kräver hemliga tvångsmedel. Avgörandet gällde ett tjänstebrott där den åtalade polismannen hade vilselett tingsrätten till att bevilja obehöriga tillstånd för teleövervakning och teleavlyssning utifrån felaktig och vilseledande information. Gärningarnas klandervärdhet ökade enligt högsta domstolen av att det varit fråga om hemliga tvångsmedel, för vilka domstolen inte nödvändigtvis har möjlighet att säkerställa riktigheten i de uppgifter som sökanden har meddelat den, och där förtroendet för myndighetsverksamhetens behörighet är av framträdande betydelse. Gärningarna hade dessutom varit skadliga för förtroendet för den polisens verksamhet som ansvarade för utredningen av brotten.

Enligt lagen får tingsrättens beslut om hemligt inhämtande av information överklagas utan någon specifik tidsfrist. Därför kan en misstänkt ännu flera år efteråt föra beslutets laglighet till hovrätten för prövning och så har en del misstänkta även gjort. På så vis bildas det rättspraxis om hemligt inhämtande av information också vid högre rättsinstanser. Domstolarnas uppgift att sörja för den misstänktes rättsskydd och utredandet av grunderna för yrkandet på tvångsmedel har framhävts bl.a. i högsta domstolens avgörande HD:2007:7 och HD:2009:54).

Domstolen har en viktig roll också vad gäller partsoffentligheten i samband med hemligt inhämtande av information. I regel ska den misstänkte underrättas om det hemliga inhämtandet av information senast ett år efter att inhämtandet avslutats. Domstolen kan på lagstadgade grunder ge tillstånd att skjuta upp underrättelsen eller tillstånd att inte underrätta objektet över huvud taget. Det är viktigt att man enbart tillgriper detta förfarande när det är absolut nödvändigt, i synnerhet när man inte underrättar objektet alls. I en rättsstat kan helt hemligt ingripande i de grundläggande fri- och rättigheterna endast förekomma i mycket begränsad utsträckning. Högsta domstolen har tagit ställning till partsoffentligheten vid täckoperationer i sitt avgörande HD:2011:27.

Högsta förvaltningsdomstolen gav den 28 september 2016 två beslut om offentligheten hos handlingar gällande polisens hemliga inhämtande av information (4077, 62/1/15 och 4078, 2216/1/15). I besluten var det frågan om begäran om information i anslutning till polisens bestämmelse om användning av informationskällor och den s.k. SALPA-föreskriften.

I sina beslut ansåg Högsta förvaltningsdomstolen att uppgifter i föreskriften om användning av informationskällor samt säkerhetsarrangemang och om hur skyddet av inhämtande av information är ordnat är sekretessbelagda, eftersom uppgifter på den detaljnivån, om de offentliggörs, kan medföra risk för att identiteten på informationskällan och de poliser som deltar i verksamheten avslöjas.

MYNDIGHETERNAS INTERNA ÖVERVAKNING

Övervakningen av användningen av hemligt inhämtande av information hör i första hand till den vanliga chefsövervakningen. Därutöver har övervakningen av hemligt inhämtande av information separerat 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 användningen av hemligt inhämtande av information inom försvarsmakten ska överlämnas till försvarsministeriet.

Utöver olika lagar har statsrådet utfärdat en förordning om förundersökning, tvångsmedel och hemligt inhämtande av information (122/2014) i vilken det finns bestämmelser om t.ex. protokollförandet av de olika metoderna och om de utredningar som ska lämnas om hemligt inhämtande av information. Myndigheterna har också utfärdat interna föreskrifter om hemligt inhämtande av information.

IM, Gränsbevakningsväsendets stab (som är en av IM:s avdelningar), finansministeriet (som Tullen lyder under) och försvarsministeriet rapporterar varje år före den 15 mars åt justitieombudsmannen om användningen och övervakningen av hemligt inhämtande av information inom sina respektive förvaltningsområden.

Myndigheterna som rapporterar till justitieombudsmannen får en väsentlig del av sin information från ärendehanteringssystemet för hemligt inhämtande av information, SALPA. Dock använder försvarsmakten åtminstone inte ännu SALPA. Med hjälp av SALPA får man tillgång till tillförlitliga statistikuppgifter. Allt hemligt inhämtande av information finns dock inte i SALPA, som till exempel 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 polisinsrättningarnas interna övervakning övervakar också Polisstyrelsen enheterna inom sitt område såväl via SALPA som genom separata inspektioner.

Polisstyrelsen har utifrån ovan nämnda förordning tillsatt en grupp som följer upp användningen av hemliga tvångsmedel och hemligt inhämtande av information. Representanter för Polisstyrelsen, centralkriminalpolisen, skyddspolisen och polisinsrättningarna kan utses till medlemmar i gruppen. Dessutom bjuds representanter från IM, Gränsbevakningsväsendet, försvarsmakten och Tullen in som medlemmar i gruppen. Gruppen har till uppgift att följa upp verksamhet, samarbete och utbildning, behandla och rapportera till Polisstyrelsen om omständigheter som observerats i verksamheten och samarbetet eller som är viktiga för laglighetskontrollen, komma med utvecklingsförslag och samordna beredningen av berättelserna som ska lämnas till JO.

JUSTITIEOMBUDSMANNENS LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Sedan 1995 har övervakningen av hemligt inhämtande av information varit ett av justitieombudsmannens särskilda uppdrag. Då föreskrevs att IM årligen för polisens del överlämnar en berättelse om användningen av teleavlyssning och teleövervakning samt teknisk avlyssning till justitieombudsmannen. Berättelsen innefattade också ett avsnitt om användning av teknisk observation vid straffanstalterna. Tullstyrelsen överlämnade för sin del sin utredning över hur dessa metoder används inom Tullen. Från försvarsministeriet och Gränsbevakningsväsendet inkom motsvarande utredningar över de metoder som stått till deras förfogande. År 2001 utvidgades det särskilda övervakningsområdet till täckoperationer och år 2005 till bevisprovokation genom köp, som enbart användes av polisen.

Först fr.o.m. början av 2014 utvidgades justitieombudsmannens särskilda övervakningsområde till allt hemligt inhämtande av information. Utöver att befogenheterna inom hemligt inhämtande av information har blivit större har också antalet gånger dessa använts ökat märkbart med åren.

Årliga rapporter från olika myndigheter förbättrar justitieombudsmannens möjligheter att på ett allmänt plan följa upp användningen av hemligt inhämtande av information. I konkreta fall kan, redan av resursskäl, justitieombudsmannens särskilda övervakning på sin höjd vara stickprovsmässig. Nu och i framtiden ska justitieombudsmannens övervakning i första hand endast ses som ett komplement till myndigheternas interna laglighetsövervakning, och den kan i själva verket i hög grad karaktäriseras som kontroll av kontrollen.

Det har anförts få klagomål över användningen av hemligt inhämtande av information, färre än tio på årsnivå. Detta torde åtminstone delvis bero på verksamhetens hemliga art. Dock bör det påpekas att endast i mycket få undantagsfall förblir hemligt inhämtande av information helt och hållet hemligt för objektet för gott. Justitieombudsmannen har genom inspektioner och annars på eget initiativ gått in för att kartlägga eventuella problem i lagstiftningen och i den praktiska verksamheten. Ärenden har undersökts t.ex. på basis av inkomna berättelser eller inspektioner. Justitieombudsmannen har emellertid begränsade möjligheter att undersöka ärenden på eget initiativ.

5.6.3 LAGSTIFTNING

Från början av 2014 förnyades tvångsmedelslagen och polislagen helt inklusive regleringen av hemligt inhämtande av information som utvidgades betydligt. Samtidigt kompletterades och preciserades regleringen av metoder som var i användning redan tidigare (mer om reformen se JO:s berättelse 2013 s. 167–168).

Vad gäller försvarsmakten trädde lagen om militär disciplin och brottsbekämpning inom försvarsmakten i kraft den 1 maj 2014. Enligt lagen har försvarsmakten till sitt förfogande när den sköter en förundersökning vissa av de hemliga tvångsmedel som regleras separat i tvångsmedelslagen t.ex. systematisk observation, teknisk avlyssning och optisk observation. Vid förhindrande och avslöjande av brott står likaså endast vissa metoder för hemligt inhämtande av information till försvarsmaktens förfogande, dock något fler än vid en förundersökning. Försvarsmakten får dock t.ex. inte använda sig av teleavlyssning, teleövervakning, täckoperationer eller bevisprovokation genom köp. Om dessa åtgärder krävs utförs de av polisen.

Lagen om brottsbekämpning inom Tullen trädde i kraft den 1 juni 2015. Tullens befogenheter reglerades så att de motsvarar den nya förundersökningslagen, tvångsmedelslagen och polislagen. En betydande ändring var att Tullen föreskrevs befogenheter att använda täckoperation och bevisprovokation genom köp, även om polisen på begäran från Tullen svarar för det praktiska genomförandet av dessa. Dessutom förenhetligades användningen av informationskällor i tullbrottsbekämpningen i överensstämmelse med polislagen och tvångsmedelslagen.

Lagen om brottsbekämpning inom Gränsbevakningsväsendet trädde i kraft den 1 april 2018. De bestämmelser om brottsbekämpning som för närvarande ingår i gränsbevakningslagen överfördes till den nya lagen. Förutom de tidigare befogenheter som Gränsbevakningsväsendet haft fick det befogenhet att genomföra vanlig användning av informationskällor.

5.6.4 BERÄTTELSE TILL JUSTITIEOMBUDSMANNEN OM HEMLIGT INHÄMTANDE AV INFORMATION

Nedan presenteras olika uppgifter om användningen och övervakningen av hemligt inhämtande av information baserat på berättelser från IM, Gränsbevakningsväsendets stab, finansministeriet och försvarsministeriet. Exakta uppgifter om antal är delvis sekretessbelagda. Bl.a. ingår skyddspolisens hemliga inhämtande av information inte i de uppgifter som redogörs nedan.

ANVÄNDNINGEN AV HEMLIGT INHÄMTANDE AV INFORMATION 2021

Teletvångsmedel med stöd av tvångsmedelslagen

För utredning av brott beviljades polisen 2 924 tillstånd för teleavlyssning och teleövervakning (3 279 tillstånd 2020). Emellertid torde det mest betydelsefulla nyckeltalet i den statistiska bedömningen av hemliga tvångsmedel vara antalet personer som utsatts för tvångsmedlen. År 2021 utsatte polisen med stöd av tvångsmedelslagen 440 (507) misstänkta personer för teleavlyssning och teleövervakning varav 88 personer var okända. 1 678 (1 604) misstänkta personer utsattes för teleövervakning.

2021 utsattes 96 (101) personer för teleavlyssning och teleövervakning vid Tullen och tillstånden uppgick till 556 (625).

Vid Tullen utsattes 151 (149) personer för teleövervakning och 601 (627) tillstånd beviljades.

Grunden för teleavlyssning och teleövervakning samtidigt vid polisen var vanligen grova narkotikabrott (60 %) och våldsbrott (11 %). Vid Tullen var det vanligen grova narkotikabrott (89 %) och grova skattebedrägerier (9 %) som låg till grund för teleavlyssning.

Vid Gränsbevakningsväsendet användes teleavlyssning och teleövervakning i mycket mindre utsträckning än vid polisen och Tullen. Detta beror också på att Gränsbevakningsväsendet enligt lagen får använda teletvångsmedel för att utreda bara några typer av brott (närmast grovt ordnande av olaglig inresa och människohandelsbrott i anslutning till det). Som helhet minskade användningen av hemliga tvångsmedel och hemliga metoder för inhämtande av information vid Gränsbevakningsväsendet jämfört med 2020. Likaså minskade antalet brott som låg till grund för dessa, vilket torde bero på coronapandemin.

Användningen av hemligt inhämtande av information var ännu mindre inom Försvarsmakten.

Teleavlyssning och teleövervakning enligt polislagen

2 (12) personer utsattes för teleavlyssning och teleövervakning i enlighet med polislagen. 131 (149) personer var föremål för endast teleövervakning. Den användes mest för att avvärja överhängande fara för liv eller hälsa och för att utreda dödsorsak.

Teleövervakning enligt lagen om brottsbekämpning inom Tullen

Det beviljades 29 (19) tillstånd för teleövervakning för att förhindra och avslöja tullbrott beviljades, vanligen på grund av grovt skattebedrägeri eller grovt narkotikabrott.

Teknisk observation

Under 2021 använde polisen med stöd av tvångsmedelslagen optisk observation på hemfridsskyddade platser 26 gånger, optisk observation 202 gånger, teknisk avlyssning 200 gånger och teknisk spårning 336 gånger. Bostadsavlyssning användes 12 gånger. Inhämtande av identifieringsuppgifter för teleadresser eller teleterminalutrustning användes 65 gånger. Det vanligaste brottet som låg till grund för alla dessa former av observation var grovt narkotikabrott. Enligt Polisstyrelsen har den relativa ringa andelen egendomsbrott som grund för observation och teknisk observation 2020 och 2021 kunnat påverkas av begränsningarna av rörelsefriheten i anslutning till bekämpningen av coronapandemin, vilka också har minskat den gränsöverskridande brottsligheten.

Med stöd av polislagen användes optisk observation 13 gånger, teknisk avlyssning sju gånger och teknisk spårning 32 gånger.

Teknisk spårning med stöd av tvångsmedelslagen användes 52 (43) gånger vid Tullen. Teknisk avlyssning användes 26 (12) gånger och optisk observation 33 (28) gånger.

Teknisk spårning enligt lagen om brottsbekämpning inom Tullen användes 10 (8) gånger. Det fattades ett (0) beslut om teknisk avlyssning, likaså ett (0) beslut om optisk observation.

Systematisk observation

Med systematisk observation avses annan än kortvarig observation av en brottsmisstänkt person eller av en person som med fog kan antas göra sig skyldig till ett brott. Polisstyrelsen har gjort upp riktlinjer för flera återkommande enstaka observationstillfällen (ungefär fem gånger) som avses här eller ett sammanhängande observationstillfälle som varar i ungefär ett dygn.

Enligt IM:s berättelse till justitieombudsmannen fattades år 2021 2019 260 (277) beslut om systematisk observation inom polisen. Antalet beslut vid Tullen uppgick till 50 (44).

Särskilda hemliga tvångsmedel

År 2021 fattades ett fåtal nya beslut om täckoperationer och om förlängning av tidigare täckoperationer. Täckoperationer som sker uteslutande i datanät är mera använda än täckoperationer i den fysiska världen. Bevisprovokation genom köp har i huvudsak använts för att avslöja och reda ut av grova narkotikabrott, även om de brott som låg till grund för förfarandet under berättelseåret bl.a. var egendomsbrott.

Förutsättningarna för övervakade leveranser är strikta, vilket i praktiken begränsat användningen av metoden. Polisen har genomfört några kontrollerade leveranser under den tid som lagen varit i kraft. Tullen meddelade att man gjort 12 (5) övervakade leveranser under 2021.

Avslag på yrkanden

Inga nämnvärda förändringar har skett vad gäller antalet yrkanden på teletvångsmedel som fått avslag. Under 2021 gav domstolen avslag på 22 av polisens yrkanden på teletvångsmedel.

För Tullens del förkastades ett yrkande på fortsatt teleavlyssning och teleövervakning samt ett yrkande på teleövervakning i domstol.

Underrättelse om användning av tvångsmedel

Den som varit föremål för hemligt inhämtande av information ska i regel underrättas om detta senast ett år efter att inhämtandet av information har avslutats. En domstol kan under vissa förutsättningar ge tillstånd till att flytta tidpunkten för underrättelsen eller till att låta bli att underrätta personen i fråga.

Under berättelseåret framkom inom polisen vissa enskilda fall där underrättelsen hade gjorts för sent. Vid Tullen hade detta inte skett i ett enda fall.

INTERN LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Polisstyrelsens övervakning av användningen av hemliga metoder för inhämtande av information genomfördes som ett prioriterat område som en del av laglighetsövervakningen 2021. Polisensheternas inspektioner utfördes på distans på grund av coronapandemin.

Polisstyrelsen har gjort den allmänna observationen att ordnandet av, användningen av och tillsynen över hemligt inhämtande av information som en funktionell process låg på en god nivå. Nivån på besluten och kraven är god. De fel som observerats har oftast att göra med hur tidsfristerna i protokollen iakttagits och hur noggranna anteckningarna är samt i viss mån med hur konkreta motiveringarna är. Det förekom enstaka avvikelser från den allmänna goda kvaliteten men inga allmänt återkommande fel eller kvalitativa avvikelser.

Största delen av de kvalitativa avvikelserna gällde ofullständiga eller bristfälliga utredningar om sambandet mellan den teleövervakade personen och dennes teleadress. I den samtyckesbaserade teleövervakningen framkom i viss mån brister i medgivandena om samtycke. Det framkom i ringa utsträckning inexaktheter i beskrivningen av gärningen för det misstänkta brottet och i motiveringarna om den andel som föremålet för inhämtandet av information har i det misstänkta brottet eller den misstänkta händelsen.

Observationerna gick i samma riktning i polisensheternas inspektionsverksamhet som i Polisstyrelsens inspektioner. Det förekom brister i utredningen av sambandet mellan målpersonen för inhämtandet av information och den teleanslutning eller det fordon som anmälts för personen i fråga i beslutet eller yrkandet. Det fanns brister i registreringen av samtycken inom den samtyckesbaserade teleövervakningen samt i iakttagandet av tidsfristen för protokollföring av inhämtandet av information.

Centralkriminalpolisens telekommunikationsenhet övervakar dagligen användningen av teletvångsmedel genom att kontrollera förutsättningarna för och innehållet i de yrkanden på teletvångsmedel och begäran om information som gjorts i Salpa-systemet. Sökanden underrättas om de brister som upptäckts och ombuds korrigerar felen till exempel genom att göra en ny begäran om information eller ändra sitt yrkande. Kontrollen utförs innan yrkandena sänds till teleföretagen. Enligt Centralkriminalpolisens telekommunikationsenhet har man genom utbildning lyckats minska de problem med brådskande beslut som observerats under tidigare år.

Övervakningen av skyddspolisen ankommer inte på Polisstyrelsen, utan på inrikesministeriet. Inrikesministeriet har utifrån Skyddspolisens utredning bedömt lagligheten och ändamålsenligheten i fråga om hemliga metoder för inhämtande av information.

Enligt inrikesministeriet har Skyddspolisen omfattat ett perspektiv som inkluderar de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Skyddspolisens interna laglighetsövervakning har i praktiken ordnats av en heltidsanställd intern laglighetsövervakare som är oberoende av den operativa verksamheten.

Enligt inrikesministeriet är skyddspolisens utredning om användningen av och tillsynen över hemliga metoder för inhämtande av information korrekt.

Tullen har under berättelseåret kontinuerligt och systematiskt följt allt hemligt inhämtande av information och skyddet av detta.

Tullens åtta regionala Salpa-övervakare har getts ansvaret att följa användningen av dessa metoder och utarbeta en rapport om den övervakning som utförts och observationerna i anslutning till den till en särskilt utsedd tullman. Denna tullman har i uppgift att på riksnivå övervaka användningen och ordnandet av hemligt inhämtande av information samt genomförandet av chefsövervakningen.

Enligt Tullen har man vid inspektioner i Salpa-systemet och inspektionsbesök vid undersökande enheter observerat att det varje år görs färre fel och försummelse i processerna i anslutning till användningen av hemliga metoder för inhämtande av information. Under berättelseåret observerades knappt några felaktigheter alls. Det uppdagades inte en enda allvarlig brist.

I ljuset av den utredning som finansministeriet fått av Tullen anser finansministeriet att metoderna för laglighetsövervakning av användningen av Tullens hemliga tvångsmedel och metoder för inhämtande av information är etablerade och konstaterar att den goda praxisen och processerna inom laglighetsövervakningen har stärkt finansministeriets uppfattning om att man lyckats etablera en noggrann och ändamålsenlig verksamhetskultur för användning av hemliga tvångsmedel och metoder för inhämtande av information inom Tullen.

Vid Gränsbevakningsväsendet är det Gränsbevakningsväsendets stab och förvaltningsenheter som genomför Salpa-övervakningen. Vid förvaltningsenheten ansvarar en tjänsteman som inte själv deltar i den operativa brottsbekämpningen för Salpa-övervakningen. Inspektionen och övervakningsobservationerna antecknas i fältet för övervakare i Salpa-systemet. Vid staben för Gränsbevakningsväsendet ansvarar enheten för laglighetsövervakning vid juridiska avdelningen för övervakningen från och med ingången av 2022.

Teleavlyssning och inhämtande av information i stället för teleavlyssning används endast vid Finska vikens sjöbevakningssektion och Sydöstra Finlands gränsbevakningssektion.

Som en allmän observation konstaterar Gränsbevakningsväsendet att yrkandena i huvudsak har varit väl motiverade och omfattande.

Försvarsministeriet har inte observerat några lagstridiga förfaranden vad gäller Försvarsmaktens användning av hemliga tvångsmedel och metoder för hemligt inhämtande av information 2021. Dessutom bedömer försvarsministeriet att den interna laglighetsövervakningen inom Försvarsmakten är effektiv och heltäckande samt till sin organisation ändamålsenlig.

5.6.5 JUSTITIEOMBUDSMANNENS LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Under berättelseåret granskades beslut om hemliga tvångsmedel och metoder för inhämtande av information vid polisinrättningen i Östra Finland. På grund av coronapandemin utfördes inspektionerna som så kallade dokumentinspektioner. Dokumentinspektionen kompletterades dessutom med ett diskussionstillfälle som ordnades via videoförbindelse. Polisinrättningen ombads lämna in yrkanden på teletvångsmedel för tidsperioden som föregick inspektionen, samt tingsrätternas beslut i ärendena, beslut om teknisk observation och beslut om så kallad begränsad bevisprovokation genom köp.

Utifrån inspektionen utredde JO på eget initiativ tre beslut om optisk observation av anhållningsberättigade tjänstemän och ett beslut om teknisk avlyssning av en anhållningsberättigad tjänsteman. Efter inspektionen var frågan om det som åtgärderna riktades mot var tillräckligt noggrant specificerat i fråga om dessa beslut. Behandlingen av detta ärende pågick vid utgången av berättelseåret.

JO bad 2016 Polisstyrelsen om information om fall där hemligt tvångsmedel har sökts och beviljats för att utreda, förhindra eller avslöja ett sådant brott för vilket man enligt lagen inte får bevilja tillståndet i fråga. JO har ansett det vara viktigt att behovet av laglighetsövervakningsåtgärder i sådana här fall och i eventuella andra fall som verkar uppenbart lagstridiga bedöms även i fråga om domstolens förfarande. Utifrån ett sådant meddelande från Polisstyrelsen undersökte JO på eget initiativ ett beslut av tingsrätten om teleavlyssning och -övervakning.

Tillståndet hade beviljats för att förhindra förberedelse till grovt brott mot liv eller hälsa. Tillståndet motiverades med att det ansågs vara nödvändigt för att avvärja en allvarlig fara som direkt hotar liv eller hälsa.

JO gav tingsdomaren en anmärkning eftersom det inte var fråga om att avvärja ett sådant direkt hot som lagstiftaren avsett, eftersom syftet med inhämtandet av information enligt tillståndsyrkandet var att skaffa förhandsinformation om den berörda personens planer vid beredningen av ett grovt brott mot liv eller hälsa. Dessutom kritiserade JO motiveringarna till beslutet eftersom det av beslutet inte framgick de fakta som man med stöd av polislagen ansett att förutsättningarna för att använda metoden för inhämtande av information grundar sig på. I motiveringarna till beslutet hänvisade man till det som framförts i yrkandet, och dessutom konstaterades allmänt att ett teleavlyssningstillstånd kan anses vara nödvändigt för att avvärja en fara som direkt hotar liv och hälsa. I beslutet förklarades således inte närmare vilka fakta beslutsfattandet egentligen grundade sig på. Antecknandet av fakta i beslutet skulle dessutom sannolikt ha bidragit till att upptäcka att det inte fanns några med polislagen förenliga grunder för att bevilja tillstånd för teleavlyssning (7688/2020*).

På basis av en inspektion av Gränsbevakningsväsendets hemliga tvångsmedel och metoder för inhämtande av information konstaterade JO i ett ärende som han undersökt på eget initiativ att man i beslutet om teknisk spårning mer konkret borde ha antecknat vilka fakta som låg till grund för brottsmisstanken. Detta skulle i detta fall ha krävt att man presenterade även sådana omständigheter som man uppenbarligen inte kunde avslöja för de misstänkta senare, om och när de eventuellt hade underrättats om de hemliga tvångsmedel som använts. Detta är dock inget hinder för att fatta beslut i enlighet med kraven i tvångsmedelslagen. Det är en annan sak vilka uppgifter den misstänkte skulle ha haft rätt att få om beslutet. Sekretessaspekter berättigar inte till att låta bli att motivera ett beslut på det sätt som uttryckligen förutsätts i tvångsmedelslagen. I laglighetsövervakningen har man av hävd betonat betydelsen av att motivera yrkanden och beslut som gäller hemliga tvångsmedel och metoder för inhämtande av information. Detta är i synnerhet viktigt för sådana metoder som grundar sig på förundersökningsmyndighetens egna beslut, eftersom dessa inte har fattats av en utomstående oberoende beslutsfattare, till skillnad från metoder som domstolen fattar beslut om (1762/2020).

5.6.6 UTVÄRDERING

VANLIGA PROBLEM MED ÖVERVAKNINGEN

Satsningar på intern övervakning behövs

Justitieombudsmannens laglighetsövervakning av hemligt inhämtande av information understryker övervakning av myndighetens interna övervakning. Under inspektionerna vid polisinsrättningarnas enheter för juridiska frågor betonas enheternas egen övervakning av polisinsrättningens hemliga inhämtande av information.

Myndigheter som använder sig av hemligt inhämtande av information har satsat på intern övervakning under de senaste åren. Enligt Polisstyrelsen har verksamheten vid polisinsrättningarnas enheter för juridiska frågor etablerats och uppgiftsfältet blivit klarare, även om enheternas verksamhetsbild, som ständigt utvidgas, tar tid av övervakningsverksamheten.

I sin berättelse lyfter Polisstyrelsen fram ett behov som polisinrättningarna framfört i flera år om att förundersökningsmyndigheterna via datasystemet borde kunna hämta information om avgöranden från justitieförvaltningens system, för att man utifrån dessa uppgifter kunna genomföra och övervaka störningen av uppgifter som erhållits med hemliga metoder för inhämtande av information. Hittills har detta inte genomförts; dataöverföringen mellan Salpa-systemet och ALPA-systemet som domstolarna använder begränsas till handlingar som gäller behandlingen av tvångsmedel.

Vid Tullen, Gränsbevakningsväsendet och Försvarsmakten har den interna övervakningen enligt deras egen bedömning fungerat rätt bra. Övervakningen underlättas av att verksamhetens volym är mycket mindre än polisens.

Justitieombudsmannens övervakning sker i efterhand och är rätt så generell. 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 justitieombudsmannen är nödvändiga men löser inte problemen med övervakningen och rättsskyddet.

Övervakningen av hemliga tvångsmedel grundar sig delvis på förväntningen att den som utför övervakningen får all den information han eller hon vill ha. På grund av verksamhetens speciella karaktär är en noggrann dokumentering en grundläggande förutsättning för att övervakningen ska lyckas.

Att aktivt föra anteckningar i realtid hjälper också aktörerna att bedöma och utveckla sin verksamhet samt säkerställer att verksamheten följer lagen och ökar dess trovärdighet. Anteckningarna är också en absolut förutsättning för att justitieombudsmannen i efterhand ska kunna genomföra laglighetskontrollen.

I sin laglighetskontroll har justitieombudsmannen fortlöpande 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.

5.6.7 UNDERRÄTTELSEVERKSAMHET

UNDERRÄTTELSEMETODER

Underrättelseverksamhet får bedrivas för inhämtande av information om militär verksamhet eller sådan annan verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten.

I 5 a kap. i polislagen (civil underrättelse) föreskrivs om skyddspolisens inhämtande och nyttjande information för att den nationella säkerheten ska kunna skyddas och den högsta statsledningens beslutsfattande stödjas samt för att andra myndigheter ska kunna utföra de lagstadgade uppgifter som hänför sig till den nationella säkerheten.

Syftet med den militära underrättelseinhämtningen är att till stöd för den högsta statsledningens beslutsfattande inhämta och behandla information om militär verksamhet som riktar sig mot Finland eller som är av betydelse med tanke på Finlands säkerhetsmiljö. Föremål för den militära underrättelseinhämtningen är också en främmande stats verksamhet eller någon annan sådan verksamhet som allvarligt hotar det finska försvaret eller som äventyrar samhällets vitala funktioner. Syftet med inhämtandet av information är att stöda den högsta statsledningens beslutsfattande och att utföra de av Försvarsmaktens uppgifter som närmare bestäms i lag. Med underrättelseinhämtning som avser datatrafik avses teknisk informationsinhämtning riktad mot datatrafik i kommunikationsnät som överskrider Finlands gräns, vilken baserar sig på automatiserad avskiljning av datatrafiken, samt behandling av den inhämtade informationen.

SKILLNADERNA MELLAN UNDERRÄTTELSEMETODER OCH METODER FÖR HEMLIGT INHÄMTANDE AV INFORMATION

Det finns vissa betydande skillnader i användningen av underrättelsemetoder och metoder för hemligt inhämtande av information.

Samma metoder som för hemligt inhämtande av information kan i själva verket användas i samband med underrättelseverksamhet men under mindre snäva förutsättningar, eftersom underrättelseverksamhet inte är baserat på ett brott och dess inriktning på en specifik fysisk person är mindre exakt.

De objekt underrättelseverksamhet är riktad mot kan vara mycket ospecifika i jämförelse med objekten för hemligt inhämtande av information. Hemligt inhämtande av information enligt 5 kap. i polislagen kan endast riktas mot en person som med fog kan antas göra sig skyldig till ett visst brott. Däremot är det i underrättelseverksamhet oklart i fråga om vilka befogenheter, i vilka situationer och inom vilka gränser användningen av underrättelsemetoden kan inriktas på annan än militär verksamhet eller en person som själv deltar i eller har anknytning till verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten.

T.ex. vid hemligt inhämtande av information kan teleövervakningen endast riktas mot en person som med fog kan antas göra sig skyldig till ett brott som nämns i bestämmelsen. Vid militär underrättelse finns det ingen personbunden begränsning för användningen av denna metod. Det räcker att teleövervakningen kan antas ha en mycket viktig betydelse för att få information för underrättelseuppdraget. I lagrummet om teleövervakning vid civil underrättelse har det inte uttalats något om att rikta åtgärderna mot en person.

För många underrättelsemetoder kan tillstånd beviljas för upp till sex gånger så lång tid (1 mån/6 mån) som den tid en viss metod kan användas vid hemligt inhämtande av information. Dessa underrättelsemetoder är teleavlyssning, teleövervakning, teknisk avlyssning, optisk observation, teknisk observation av utrustning och bevisprovokation genom köp.

Användningsområdet för hemliga metoder för inhämtande av information är mera omfattande vid underrättelseverksamhet både vad gäller innehåll och metod. Vid hemligt inhämtande av information kan föremål för teleavlyssning och teleövervakning endast vara en teleadress eller teleterminalutrustning, medan underrättelseobjektet kan vara en person (varvid teleadressen och teleterminalutrustningen inte omfattas av domstolskontrollen). Vid underrättelseverksamhet kan många metoder riktas mot en persongrupp, medan samma metoder vid hemligt inhämtande av information ska riktas mot en person. Vid hemligt inhämtande av information får den anordning som används för att skaffa identifieringsuppgifter för teleadressen och teleterminalutrustningen inte möjliggöra teleavlyssning, medan en sådan begränsning inte finns vid underrättelseverksamhet. Vid underrättelseverksamhet kan underrättelsemyndigheten använda sin egen utrustning vid teleavlyssning. Vid hemligt inhämtande av information används normalt externa operatörer. Metoder för hemligt inhämtande av information kan enligt beslut av en finsk domstol eller myndighet användas endast i Finland, medan samma metoder vid underrättelseverksamhet kan användas även utomlands genom beslut av chefen för skyddspolisen eller Huvudstabens underrättelsechef utan samma rättsskyddsarrangemang som i Finland, även om föremålet är en finländare.

Utöver metoderna för hemligt inhämtande av information har underrättelseverksamheten tillgång till helt nya metoder som inte finns för hemligt inhämtande av information. Dessa är platsspecifik underrättelseinhämtning, kopiering, kvarhållande av försändelse för kopiering, rätt att få uppgifter av en privat sammanslutning och underrättelseinhämtning avseende datatrafik.

ÖVERVAKNING AV UNDERRÄTTELSEVERKSAMHETEN

Övervakningshelheten för underrättelseverksamheten omfattar följande övervakningselement: parlamentarisk kontroll av underrättelsen, laglighetskontroll av underrättelseinhämtning, domstolsbehandling av underrättelsebefogenheter, myndigheternas interna övervakning och den högsta laglighetsövervakningen.

Den parlamentariska övervakningen av underrättelseverksamheten utövas av riksdagens underrättelsetillsynsutskott. Bestämmelser om utskottets uppgifter finns i 31 b § i riksdagens arbetsordning.

Enligt 2 § 3 mom. i lagen om övervakning av underrättelseverksamheten utövas laglighetskontrollen av underrättelseverksamheten av underrättelsetillsynsombudsmannen. Ombudsmannen övervakar också skyddspolisens övriga verksamhet. På den här övervakningen tillämpas 3 kap. i denna lag i tillämpliga delar. Underrättelsetillsynsombudsmannen har alltså alla de befogenheter som nämns i lagen om övervakning av underrättelseverksamheten som skyddspolisens har, förutom den verksamhet som uttryckligen gäller underrättelsemetoder. Således omfattar till exempel underrättelsetillsynsombudsmannens befogenhet att undersöka klagomål riktade till skyddspolisens förutom underrättelseverksamheten också all annan verksamhet.

En oberoende domstol är en central metod för att övervaka användningen av underrättelsemetoder. Att användningen av vissa underrättelsebefogenheter förutsätter tillstånd av domstol har en viktig betydelse med tanke på att användningen av dem är laglig och att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

För myndighetens interna laglighetsövervakning ansvarar för den civila underrättelseverksamheten skyddspolisens själv tillsammans med inrikesministeriet, där laglighetsövervakningen av polisen har ordnats vid polisavdelningen. Den militära underrättelsetjänsten övervakas av chefen för huvudstaben. Försvarsmaktens assessor ansvarar för den interna laglighetsövervakningen av militär underrättelseverksamhet. Militär underrättelseverksamhet övervakas också av försvarsministeriet (lagberednings- och rättsenheten samt kanslichefen).

Justitieombudsmannen och justitiekanslern har lika befogenhet att övervaka myndigheter som utför civil underrättelse och militär underrättelseverksamhet, liksom även domstolar och underrättelsetillsynsombudsmannen.

I det praktiska genomförandet av den högsta laglighetsövervakningen bör man dock först och främst beakta att redan övervakningen av hemligt inhämtande av information och hemliga tvångsmedel har blivit ett specialuppdrag för justitieombudsmannen. Detta beror på att de ministerier som ansvarar för verksamheten vid de myndigheter som använder dessa metoder årligen ska avge berättelser till justitieombudsmannen om hur metoderna och skyddandet av dem har använts och övervakats vid polisen. Enligt gällande bestämmelser ska berättelserna lämnas in årligen senast den 15 mars.

Samma beslut har fattats även i fråga om lagen om civil underrättelseinhämtning. Därför ligger en stor del av den högsta laglighetsövervakningen hos justitieombudsmannen. Dessutom ska 1 § 1 mom. 1 punkten i lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman beaktas, enligt vilken justitiekanslern i statsrådet befrias från skyldigheten att övervaka att lagen följs i ärenden som hör till riksdagens justitieombudsman och som gäller försvarsministeriet och försvarsmakten. Detta påverkar de facto den högsta laglighetsövervakningen av militär underrättelseverksamhet.

I och med att underrättelselagstiftningen leder till att det område som justitieombudsmannen övervakar utvidgas som en följd av de berättelser om underrättelseverksamhet som ska avges åt justitieombudsmannen, kommer dessa för sin del att öka övervakningen av "hemliga metoder" i justitieombudsmannens laglighetsövervakning.

Att övervaka riksdagens underrättelsetillsynsutskott hör inte till justitieombudsmannens befogenheter.

JUSTITIEOMBUDSMANNENS LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Utgångspunkten för den högsta laglighetsövervakningen är samma som vid hemligt inhämtande av information. I övervakningen av hemligt inhämtande av information och användningen av hemliga tvångsmedel har justitieombudsmannens övervakning i praktiken fokuserat på "övervakning av övervakningen", dvs. att den interna laglighetsövervakningen av myndigheter som använder dessa metoder ska fungera så bra som möjligt. Å andra sidan är ombudsmannens "direkta" övervakning särskilt viktig när det gäller de metoder som myndigheterna kan besluta om utan domstolens tillstånd.

I justitieombudsmannens verksamhet är det viktigt med laglighetsövervakning av underrättelseverksamheten i fråga om sådana metoder vars övervakning inte hör till underrättelsetillsynsombudsmannens behörighet. Ett sådant objekt är försvarsmaktens hemliga inhämtande av information, om vilket det föreskrivs i 9 kap. i lagen om militär disciplin och brottsbekämpning inom försvarsmakten. Övervakningen av detta är viktigt med tanke på "gränssnittet" mellan hemligt inhämtande av information och underrättelseverksamhet. Under berättelseåret pågick en granskning av försvarsmaktens hemliga inhämtande av information och delvis även av underrättelseverksamheten.

Underrättelsetillsynsombudsmannen övervakas för sin del av justitieombudsmannen. Övervakningen av ombudsmannen är dock mer av samarbetskaraktär än en traditionell granskande laglighetsövervakning, även om detta dock inte är uteslutet. Eventuella klagomål som riktas mot underrättelsetillsynsombudsmannen undersöks på normalt sätt. Övervakningen av domstolarna är med beaktande av att de är oberoende av hävd i huvudsak av diskussionskaraktär. Justitieombudsmannens övervakning av domstolarna är dock viktig med tanke på att underrättelsetillsynsombudsmannens övervakning inte omfattar domstolarna.

Inga klagomål som skulle ha tagits upp till prövning lämnades in till JO under berättelseåret gällande underrättelseverksamheten.

Intilliggande tabell beskriver systemet för underrättelseverksamhetens tillsyn.

JO gav sitt beslut i ett ärende som gällde tolkningen av den så kallade brandväggsbestämmelsen som han undersökt på eget initiativ. Ärendet hade lyfts fram i den tolkning av lagen som underrättelsetillsynsombudsmannen presenterade i sin verksamhetsberättelse för 2019.

JO konstaterade på de grunder som närmare framgår av beslutet att

1. Underrättelsetillsynsombudsmannens tolkning om att brandväggsbestämmelserna inte begränsar utlämnandet av underrättelseinformation om brott som hör till underrättelsemyndigheternas eget uppgiftsområde strider mot lagstiftarens syfte.
2. Bestämmelserna om brandväggar i civil och militär underrättelseinhämtning tillämpas också på användning av underrättelseinformation i underrättelsemyndigheternas egen brottsförebyggande eller avslöjande verksamhet.
3. Brandväggsbestämmelserna visar under vilka förutsättningar information som erhållits genom underrättelseinhämtningsmetoder får lämnas ut för brottsbekämpning.
4. Utlämnande av information som erhållits med hjälp av underrättelseinhämtningsmetoder för brottsbekämpning innebär ett undantag från ändamålsbundenheten. Dessa undantag regleras uttryckligen i brandväggsbestämmelserna i underrättelsetillagarna, som är specialbestämmelser i förhållande till de allmänna bestämmelserna i lagen om behandling av personuppgifter i brottmål eller lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet eller lagen om behandling av personuppgifter inom Försvarsmakten. Brandväggsbestämmelserna visar under vilka förutsättningar information som erhållits genom underrättelseinhämtningsmetoder om ett brott som redan har begåtts eller som bereds ska, får eller inte får lämnas ut för brottsbekämpning. Dessutom får uppgifter alltid lämnas ut som en utredning som stöder att en person är oskyldig och för att förhindra en viss fara och skada.
5. Avvikelse från personuppgifternas ändamålsbundenhet kan inte berättigas eller motiveras med skyddspolisens och militärunderrättelsemyndigheternas uppgiftsdefinitioner. För detta krävs uttrycklig reglering på lagnivå.

ÖVERVAKNINGSSYSTEM

ÖVERVAKAS	JO	JK	UNDU	UNDO
Skyddspolisen 5 a kap. i polislagen samt lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik	Ö + I + B	Ö + I	Ö + I + B	Ö + I + B
Skyddspolisen 5 kap. i polislagen	Ö + I + B	Ö + I	Ö + I	Ö + I
Skyddspolisen övrig verksamhet	Ö + I	Ö + I	Ö + I	Ö + I
Försvarmakten Lagen om militär underrättelseverksamhet	Ö + I + B	Ö* + I	Ö + I + B	Ö + I + B
Försvarmakten 9 kap. i lagen om militär disciplin och brottsbekämpning inom försvarmakten	Ö + I + B	Ö* + I	–	–
Försvarmakten övrig verksamhet	Ö + I	Ö* + I	–	–
Underrättelsetillsynsombudsman	Ö + I + B	Ö + I	I + B**	
Domstol	Ö + I	Ö + I	I	I + P
Offentlig förvaltningsuppgift	Ö + I	Ö + I	I	I
Offentlig uppdrag	Ö + I	Ö + I	I	–

JO: justitieombudsmannen

JK: justitiekanslern

UndU: underrättelsetillsynsutskottet

UndO: underrättelsetillsynsombudsmannen

Ö: övervakning

I: tillgång till information

B: berättelse

P: processuella befogenheter

* se 1 § i lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman

** Berättelse åt riksdagen: 19 § i lagen om övervakning av underrättelseverksamheten

6. Det faktum att rättsskyddsgarantierna då underrättelseinformation leder till en straffprocess kopplas till tillämpningen av brandväggsregleringen visar för sin del lagstiftarens avsikt att brandväggsbestämmelserna ska tillämpas i alla situationer där information som erhållits genom underrättelseinhämtningsmetoder lämnas ut för brottsbekämpning.
7. Även det att information som erhållits genom underrättelseinhämtningsmetoder förvaras och lagras på annat sätt än för underrättelseändamål i lagen har bundits till de fall som avses i brandväggsbestämmelserna visar att lagstiftarens avsikt är att utlämnandet av underrättelseinformation för brottsbekämpningsbehov regleras uttömmande i brandväggsbestämmelserna (289/2021*).

JO hördes under berättelseåret av underrättelsetillsynsutskottet om underrättelsetillsynsombudsmannens årsberättelse för 2020. I sitt utlåtande ansåg JO det beklagligt att den offentliga berättelsen inte kan innehålla sekretessbelagd information, vilket innebär att uppgifterna om underrättelsetillsynsombudsmannens egentliga tillsynsobservationer är mycket ringa och nästan inga statistikuppgifter har kunnat presenteras. Även beskrivningen av det konkreta utförandet av tillsynen i verksamhetsberättelsen förblir uppenbarligen mycket tunn på grund av sekretessbestämmelserna. Justitieombudsmannen får noggranna statistikuppgifter om myndigheternas årliga verksamhetsberättelser till justitieombudsmannen – liksom även underrättelsetillsynsutskottet – men den information som det övriga samhället får om ärendet är oundvikligen mycket allmän. Denna omständighet kan ha negativa konsekvenser för det allmänna förtroendet för underrättelseverksamhetens laglighet.

Liksom föregående år ansåg JO att de knappa resurser underrättelsetillsynsombudsmannen nu har var mycket problematiska med tanke på verksamhetens sårbarhet. Tillräckliga resurser är en förutsättning för att underrättelsetillsynsombudsmannens verksamhet ska kunna sköta alla lagstadgade tillsynsuppgifter. Till tillräckliga resurser hör enligt JO också att det inom underrättelsetillsynsombudsmannens egen verksamhet finns all den sakkunskap som behövs för uppgifterna så att man inte på det sätt som framförs i berättelsen måste skaffa expertis inom informations- och kommunikationsteknik som är oberoende av underrättelsemyndigheterna genom samarbetsarrangemang. Till resurserna hör också att man enligt JO i vidareutvecklingen av underrättelsetillsynsombudsmannens verksamhet även bör fästa uppmärksamhet vid övervakningen av Skyddspolisens övriga verksamhet utöver underrättelseverksamheten (5849/2021).

BERÄTTELSE TILL JUSTITIEOMBUDSMANNEN

Inrikesministeriet konstaterar att det har till uppgift att med stöd av skyddspolisens utredning bedöma den civila underrättelseverksamhetens laglighet och ändamålsenlighet.

Skyddspolisens utredning till inrikesministeriet omfattar genomförandet av den interna laglighetsövervakningen av civil underrättelseinhämtning. Enligt inrikesministeriet har skyddspolisens interna övervakningsverksamhet i fråga om användningen av civila underrättelsemetoder så långt som möjligt skett i realtid och iakttagelserna har åtgärdats på det sätt som de förutsätter. Till behövliga delar har en anmälan gjorts till underrättelsetillsynsombudsmannen och ärendet har delgetts inrikesministeriet. Enligt inrikesministeriet är skyddspolisens utredning ändamålsenlig.

Enligt inrikesministeriet är det ändamålsenligt att bedöma behoven av att utveckla lagstiftningen i fråga om hemligt inhämtande av information som en helhet. Statsrådet lämnade den 16 december 2021 en redogörelse om underrättelsetlagstiftningen (SRR 11/2021 rd) till riksdagen.

Försvarsministeriet meddelar i sin berättelse att det granskats alla beslut och protokoll som fattats av den militära underrättelsemyndigheten 2021. Dessutom har försvarsministeriet granskat alla inspektionsberättelser som utarbetats av huvudstabens juridiska avdelning.

I samband med granskningen av handlingarna har man diskuterat juridiska frågor samt andra utvecklingsbehov och aktuella frågor med representanter för den militära underrättelsemyndigheten.

Covid-19-pandemin har inte orsakat några betydande konsekvenser för den planerade laglighetsövervakningen av den militära underrättelseverksamheten. Laglighetsövervakningen kunde genomföras väl och försvarsministeriet har inte observerat några särskilda utvecklingsobjekt eller lagstridiga förfaranden i laglighetsövervakningen av den militära underrättelseverksamheten 2021.

Till skillnad från de myndigheter som utför underrättelseverksamhet har det inte fastställts någon tidsfrist för underrättelsetillsynsombudsmannen att lämna in årsberättelsen till justitieombudsmannen. Därför var underrättelsetillsynsombudsmannens årsberättelse ännu inte tillgänglig för denna verksamhetsberättelse. I och med att underrättelsemyndigheterna lämnar in sina berättelser till underrättelsetillsynsombudsmannen samtidigt som till justitieombudsmannen, är tidschemat för färdigställandet av underrättelsetillsynsombudsmannens årsberättelse svårt att samordna med tidschemat för JO:s verksamhetsberättelse. Det vore dock bra om underrättelsetillsynsombudsmannens berättelse kunde användas när justitieombudsmannens verksamhetsberättelse utarbetas.

5.6.8 VITNESSKYDD

Lagen om vittnesskyddsprogram (88/2015) trädde i kraft den 1 mars 2015. Lagen är en viktig reform ur individens och de grundläggande fri- och rättigheternas perspektiv. Genom lagen tryggas den grundlagsenliga rätten till liv, personlig frihet och integritet och hemfrid.

Ett vittnesskyddsprogram kan inledas för att skydda en person, om ett allvarligt hot riktas mot personens eller dennes närståendes liv eller hälsa på grund av att personen hörs i ett brottmål eller av någon annan orsak och hotet inte effektivt kan 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. I programmet fokuserar man på att skydda personen, inte på brottsutredning.

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 honom eller henne.

Centralkriminalpolisen ansvarar för genomförandet av vittnesskyddsprogram i samarbete med andra myndigheter. Chefen för centralkriminalpolisen beslutar om inledande och avslutande av ett vittnesskyddsprogram samt om vissa av de åtgärder som anknyter till programmet. Inrikesministeriet ska årligen till justitieombudsmannen avge en berättelse om beslut som fattats och åtgärder som vidtagits med stöd av denna lag.

Enligt Polisstyrelsens rapport som bifogats inrikesministeriets berättelse har man i den årsberättelse som Centralkriminalpolisen gett om vittnesskyddsprogrammet ingående gått igenom omständigheter som är av betydelse för laglighetsövervakningen i anslutning till genomförandet av vittnesskyddsprogrammet. I årsberättelsen har man lyft fram utmaningar med vittnesskyddsprogrammet.

De inexaktheter och problempunkter som Centralkriminalpolisen observerat i lagen om vittnesskydd är lagens betydande tillämpningsområde i förhållande till de tillgängliga resurserna; att det råder ”hög” tröskel för att avsluta skyddsprogrammet; en tillfällig identitet binds till programmets giltighetstid och behovet av att ändra behörigheten för teknisk övervakning i anslutning till vittnesskyddet har inte granskats i strid med riksdagens svar RSv 248/2014.

Enligt Polisstyrelsen är det viktigt att granska den gällande lagstiftningen i ljuset av de utmaningar som lyfts fram och fundera över behovet av att förnya lagstiftningen på basis av observationerna.

Justitieombudsmannen fick inga klagomål om vittnesskydd under berättelseåret.

5.7 Brottspåföljdsområdet

BJO Pasi Pölönen skötte laglighetskontrollen inom området brottspåföljder.

Brottspåföljdsmyndigheten (Rise) har hand om verkställighet av fängelsestraff, samhällspåföljder och häktning. JO ska enligt lagen genomföra inspektioner i synnerhet i fängelser och andra slutna inrättningar. Av denna anledning handlar tillsynen över Rise i huvudsak om hur ovillkorliga fängelsestraff verkställs i fängelser. Därtill övervakar JO slutna anstalter i egenskap av nationellt besöksorgan i enlighet med det fakultativa protokollet till Förenta Nationernas (FN) konvention mot tortyr (OPCAT).

Hälsovården för fångar sköts inte av Rise utan av Enheten för hälso- och sjukvård för fångar (VTH) vid Institutet för hälsa och välfärd. Den behandlas huvudsakligen i avsnitt 5.11.5.

5.7.1 VERKSAMHETSMILJÖN

Det dagliga genomsnittet fångar var år 2021 cirka 2 800 (även år 2020 var genomsnittet 2 800). Genomsnittet för samhällspåföljdsklienterna låg strax under 3 200 (strax över 3 000). På grund av coronapandemin sköts verkställigheten för vissa kortare fängelsestraff upp. På så sätt eftersträvades en minskning av antalet intagna i fängelserna och därigenom risken för smitta. Coronarelaterade ärenden behandlas mer detaljerat i avsnitt 4.

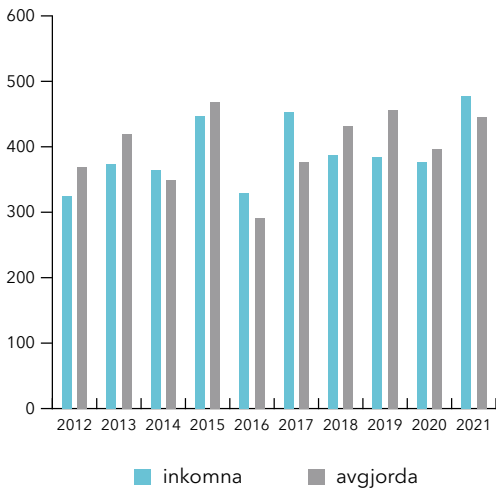
Otillräckliga resurser är ett återkommande tema, vilket påverkar all verksamhet vid fängelserna. Huvudsakligen handlar det om knapp personal (6769/2021*), men även brister i fråga om lokaler (7922/2020*) och utrustning (7742/2020). Stora problem förekommer bland annat i fråga om de intagnas möjlighet att tillbringa tid utanför sin cell och i vad de kan göra under den tiden (6885/2020, 1419/2021). Bristen på personal har även påverkat bland annat verksamheten vid mottagningsavdelningarna (6268/2020*), genomförande av och säkerhet under eskort (8356/2020), lokalunderhåll (7996/2020) och stängning (8240/2020*) samt fångarnas möjlighet att hålla kontakt med andra utanför fängelset (6911/2020).

Också lagutskottet har uppmärksammat resursläget vid Rise (LaUU 11/2021 rd) och beskrev det som ohållbart. Resurserna behandlas också i avsnitt 3.8, eftersom riksdagens justitieombudsmans tillsyn hade som särskilt tema under 2021 att övervaka huruvida myndigheterna har tillräckliga resurser för att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna.

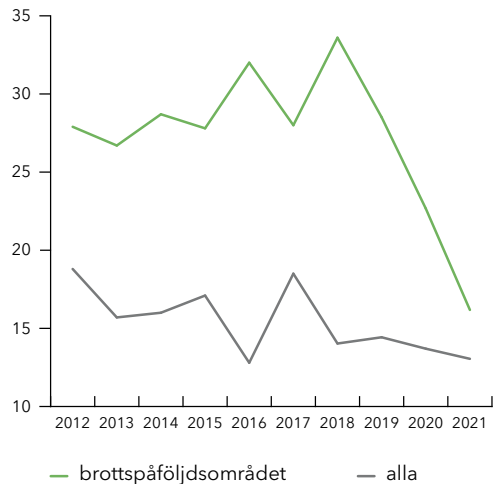
5.7.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Klagomål gällande brottspåföljdsområdet utgör en ganska stor kategori av ärenden. Siffrorna nedan gäller enbart Brottspåföljdsmyndigheten, som lyder under justitieministeriet. I vissa av tabellerna i verksamhetsberättelsen inkluderar siffrorna över brottspåföljdsområdet också ärenden som hör till Enheten för hälso- och sjukvård för fångar, som lyder under social- och hälsovårdsministeriet (se avsnitt 5.11.5). Därför är siffrorna över brottspåföljdsområdet i tabellerna högre än nedanstående.

Under 2021 mottogs 399 klagomål som gällde Rise (324 år 2020). Antalet avgjorda klagomål blev 365 (349). Ett ärende avgjordes på eget initiativ. Antalet klagomål kan variera stort från år till år. Under "toppåret" 2017 inkom exempelvis 453 klagomål på Rise. Vi har inte kunnat identifiera någon enskild orsak till detta.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2012–2021.



Åtgärdsprocent under åren 2012–2021.

Åtgärder vidtogs i 64 (87) av klagomålen mot Rise och i det egna initiativet. Åtgärdsprocenten var 18 (25). I fråga om Rise har åtgärdsprocenten vanligtvis varit hög, ofta den högsta bland alla förvaltningsområden med lite under eller över 30 procent.

Den lägre åtgärdsprocenten för 2020 och 2021 påverkas av det faktum att klagomålen mot Rises coronarelaterade åtgärder – år 2021 inkom 95 (66) sådana – i de flesta fall inte började undersökas eller överfördes till Rise för behandling. Detta beskrivs mer detaljerat i avsnitt 4.2.4.

Också ökningen i antalet klagomål som överförts till Rise för avgörande, vilket även inkluderar andra än coronarelaterade ärenden, torde bidra till att åtgärdsprocenten har minskat. Särskilt fall som handlat om enskilda tjänstemäns beteende har överförts. Det är ändamålsenligt att den här typen av ärenden, som hör till chefers styrnings- och övervakningsansvar, i första hand behandlas inom myndighetens egen organisation. Till Rises laglighetsövervakning överfördes dessutom vissa ärenden som högsta laglighetsövervakaren redan tagit ställning till eller där den rättsliga bedömningen på annat sätt var uppenbar. År 2021 beslutades det i 22 procent (9 %) av de avgjorda fallen om överföring av klagomålen.

5.7.3 INSPEKTIONER

På grund av coronapandemin gjordes inga inspektioner i början av året. I juni gjordes en distansinspektion av fängelset i Naarjärvi. Observationerna vid inspektionen baserade sig på dokument som fängelset på förhand ombetts lämna in samt enkätformulär som intagna och personal fick besvara anonymt. Dessutom fördes samtal på distans med fängelseledningen. I november inspekterades fängelset i Kuopio på plats. Inspektionerna behandlas mer detaljerat i avsnitt 3.5.

5.7.4 UTLÅTANDEN, EGNA INITIATIV OCH FRAMSTÄLLNINGAR

UTLÅTANDEN

Temana för de fem utlåtanden som justitieministeriet gavs var reformen av Brottspåföljdsmyndighetens organisation (7961/2020*), åtgärderna gällande allmänfarliga smittsamma sjukdomar (8169/2020*), de tillfälliga åtgärderna gällande covid-19-epidemin (1187/2021*), kompletteringen av regeringens proposition om ändring av bestämmelserna om rökning i fängselagen och häktninglagen (1309/2021) och utkastet till statsrådets förordning om strukturreform av Brottspåföljdsmyndigheten (4050/2021).

Ärendena för de tre utlåtandena till lagutskottet var regeringens proposition med förslag till lag om behandling av personuppgifter vid Brottspåföljdsmyndigheten och till lagar om ändring av fängselagen och av vissa andra lagar om verkställighet av påföljder (RP 246/2020 rd), (790/2021), regeringens proposition med förslag till lag om temporära åtgärder vid verkställighet av straff och häktning till följd av covid-19-epidemin (RP 44/2021 rd), (2472/2021*) och regeringens proposition med förslag till lag om Brottspåföljdsmyndigheten och till vissa lagar som har samband med den (RP 57/2021 rd), (3862/2021).

Grundlagsutskottet bad om ett utlåtande om regeringens proposition med förslag till lag om temporära åtgärder vid verkställighet av straff och häktning till följd av covid-19-epidemin (RP 44/2021 rd), (2700/2021*).

Dessutom gav JO ett utlåtande om utkastet till anvisning om förfaringsätt för säkerhetskontroll vid Brottspåföljdsmyndighetens centralförvaltningsenhet (4958/2021).

EGNA INITIATIV

BJO tog på eget initiativ ställning till Brottspåföljdsmyndighetens verksamhet under coronapandemin (2606/2020*). De rättsliga ställningstaganden som utfärdats på eget initiativ är tillämpliga på tiden innan den 7 juni 2021, då lagen om temporära åtgärder vid verkställighet av straff och häktning till följd av covid-19-epidemin (452/2021) trädde i kraft. Avgörandet behandlas i avsnitt 4.

I det egna initiativ om självdestruktivitet hos en intagen som avgjordes 2020, delgav BJO Brottspåföljdsmyndighetens centralförvaltningsenhet (Rise/keha) sin uppfattning om undersökning i efterhand av de händelser som ledde till självmordet samt om huruvida tillräckliga instruktioner finns i saken. Centralförvaltningsenheten ombads meddela vilka åtgärder i fråga om instruktionerna BJO:s konstaterade hade föranlett (853/2018*).

- Rise/keha meddelade den 1 juli 2021 att man i ett första skede hade kartlagt vem som ska delta i beredningen av instruktionerna och tillsatt en särskild arbetsgrupp för uppdatering av dem. I arbetsgruppen ingick en representant för varje uppgiftsområde vid centralförvaltningsenheten (säkerhet, HR-ledning, klientarbete och verksamheter) samt för Enheten för hälso- och sjukvård för fångar. Enligt uppgift från Rise/keha i januari 2022 pågår arbetsgruppens arbete ännu. I november hade en utredning om förebyggande av självmord bland intagna i Vanda fängelse slutförts. Utredningen ligger till grund för arbetsgruppens arbete.

I det egna initiativet om tillräcklig tillgång till utbildad vaktpersonal, som avgjordes 2020, uppmärksammade BJO att korrekt bemötande av de intagna samt ordning och säkerhet i fängelserna kräver att det finns tillräckligt med utbildad och yrkeskunnig personal för övervaknings- och styrningsuppgifter. Utifrån den inkomna redogörelserna och observationerna vid inspektionen tedde det sig uppenbart att bristen på utbildade vakter som uppfyller behörighetskraven är ett allvarligt och akut problem. Rise/keha ombads meddela vilka åtgärder observationerna föranledde (4153/2019*).

- Rise/keha meddelade den 28 januari 2022 bland annat om följande åtgärder som vidtagits för att förbättra tillgången till utbildad vaktpersonal: antalet startplatser för examen inom brottspåföljdssektorn höjs till 80; den utredning som Jussi Pajuoja, jur.dr och docent, gjort med åtgärdsförslag angående utbildningsbehoven i fråga om rekryterings- och utbildningssystemet för personal utnyttjas; läroavtalsutbildningen utvecklas genom samarbete med Åbo yrkesinstitut och yrkesläroanstalten i Norra Savolax; rekryteringsprocessen och arbetet med arbetsgivarvarumärket utvecklas.

FRAMSTÄLLNINGAR

Lagen kräver att disciplinstraff som påförts fångar verkställs utan dröjsmål. Fängelset hade inte handlat i strid med lagen genom att verkställa straffet i enrum så snabbt att klaganden inte hann yrka på verkställighetsförbud innan straffet redan hade utförts. Enligt klaganden förverkligades inte rättsskyddet enligt 21 § i grundlagen. BJO konstaterade att lagstiftaren också mer allmänt utgått från att överklagbara beslut i vissa fall kan eller ska verkställas omedelbart. Det hör till det disciplinära systemets karaktär att påföljder påförs snabbt. I fråga om militär disciplin är det emellertid möjligt att i vissa fall ge den besträffade gottgörelse. BJO delgav med tanke på lagstiftningsarbetet justitieministeriet sin uppfattning om att systemet med verkställighet utan dröjsmål inte är helt problemfritt (6533/2020).

Ett fängelse kan inte göra det till en förutsättning för en träff mellan en häktad och hans rättegångsombud att träffen handlar om den pågående rättsprocessen. Kontakten kan enligt tvångsmedelslagen inte begränsas. Det framgår varken av lagen eller förarbetena till den att bestämmelsen enbart skulle gälla försvarare eller biträden i brottmål. Lagen hade tolkats annorlunda i fängelset. BJO underrättade justitieministeriet om de oklarheter som framkommit i tolkningen av lagen och ombad ministeriet meddela vilka åtgärder observationerna eventuellt hade föranlett (2406/2020*).

- Den 31 januari 2022 meddelade justitieministeriet följande. Den 10 juli 2020 tillsatte ministeriet en arbetsgrupp för ett bedöma behoven av ändring av tvångsmedelslagen och att utifrån bedömningen bereda de nödvändiga revideringarna av lagstiftningen. Arbetsgruppen granskade utöver andra aspekter de frågor som framkom i BJO:s avgörande. Avsikten är att en regeringsproposition i ärendet ska beredas utgående från betänkandet och utlåtandena om detta.

I fråga om den begränsning av kontakt som den häktade förordnats i domstol visade det sig vara oklart huruvida det var polisen eller fängelset som skulle övervaka kontakten, och hur övervakningen borde ha sett ut till innehållet. JO föredrog för justitieministeriet att behovet av revidering av tvångsmedelslagen bedöms i de aktuella avseendena. Avgörandet beskrivs också i avsnitt 5.3 om polisen (7510/2020*).

5.7.5 ÖVRIGA AVGÖRANDE

ANMÄRKNINGAR

Ett specifikt beslut för varje samtal måste fattas vid fängelser innan samtal avlyssnas och upptas. Bestämmelserna möjliggör tills vidare inte att sådana beslut fattas på obestämd tid.

Ett fängelse kan inte besluta att begränsa en enskild fånges dagliga telefontid. För att säkerställa rättvis behandling av fångarna kan ett fängelse emellertid också ingripa i en enskild fånges telefonanvändning om användningen leder till att andra fångar inte kan använda telefonen.

BJO gav fängelsets biträdande direktör, som hade fattat beslutet, en anmärkning för att en fånges samtal avlyssnas och upptas tills vidare och att fångens dagliga telefotid begränsas till 10 minuter per dag. BJO ansåg det vara nödvändigt att det regioncenter som övervakar verksamheten vid fängelset utreder fängelsets praxis också i större utsträckning och vidtar åtgärder för att säkerställa lagenligheten vid fängelset. BJO bad regioncentret meddela senast den 1 september 2021 vilka åtgärder detta hade föranlett (2696/2020*).

- Regioncentret för Västra Finlands brottspåföljdsregion meddelade att dess jurist hade besökt fängelset och diskuterat saken med direktören. Förfarandet hade redan reviderats vid fängelset så att samtal inte längre avlyssnas eller upptas utan separata beslut för varje samtal. Enligt direktören är det på grund av de begränsade resurserna emellertid inte möjligt i praktiken att fatta sådana beslut, och samtalen kan då inte heller avlyssnas och upptas i fall där det vore nödvändigt. Rise/keha har börjat bereda en anvisning om förfaringssätt avsedd för alla fängelser. Avgörandet 2696/2020 behandlas dessutom i regionens ledningsgrupp mellan alla fängelsedirektörer.

RÄTTSSKYDDET ÄVENTYRAS AV PROCEDURFEL – MAN VET INTE ALLTID VAD DET STÅR I LAGEN

Brister framkommer regelbundet i förfarandet bland Rises tjänstemän. När lagstridigt eller felaktigt förfarande konstateras är det vanligt att det hänger samman med det beslutsförfarande som föreskrivs i förvaltningslagen eller med andra rättsskyddsgarantier. Det förekommer fortfarande brister i kännedomen om intagnas rätt att söka ändring. Problemen har pågått länge. Detta avsnitt innehåller några typiska exempel.

Det finns inte alltid kunskap om behörighetsbestämmelserna. Ett fängelse har inte behörighet att avgöra skadeståndskrav. Ett skadeståndskrav som adresseras till fängelset ska oberoende av innehållet i yrkandet antingen överföras till Statskontoret för handläggning eller ges klaganden med uppmaningen att själv lämna in det till Statskontoret. Det är emellertid motiverat att fängelset undersöker huruvida det föreligger ersättningsgrund (7931/2021). Också vid ett annat fängelse framkom det att kännedom saknades om vad som är korrekt förfarande i skadeståndsärenden (920/2021).

Fängelsedirektören beslutar om hur fängelsets lokaler ska vara låsta. Toaletten i de intagnas fritidslokaler hölls på beslut av brottspåföljdschefen låst på grund av smygrökning på toaletten. Det handlade inte om ett beslut som måste fattas skyndsamt, och därför borde ärendet ha föredragits för direktören (8240/2020*). När en intagen ansöker om besök utan övervakning ska ett skriftligt, motiverat beslut fattas. Beslutet ska fattas på föredragning. Den som skulle ha varit behörig att fatta beslutet var biträdande direktören eller brottspåföljdschefen.

Det utlåtande om anstaltssäkerheten som ingår i planen för strafftiden ska motsvara fakta. Ett utlåtande var felaktigt, och fången hade fått en anteckning om disciplinstraff för tre händelser som emellertid inte lett till disciplinåtgärder. Utlåtandet var dessutom otydligt. En anteckning hade gjorts om att en viss annan person hade dömts i samma brottmål. Eventuell delaktighet i brottet eller ärendets betydelse i övrigt borde ha formulerats tydligare. En dom påvisar åtminstone inte i ett omfattande brottskomplex direkt att de skulle ha haft något med varandra att göra, och betydelsen för anstaltssäkerheten förblev oklar. Dessutom ingick en anteckning i utlåtandet om att den intagna hade misstänkts för förberedelse till grovt brott mot liv eller hälsa i fängelset. Ett påstående om en allvarlig brottsmisstanke kan påverka många beslut som fattas om den intagna. Uppgiften hade emellertid varit felaktig. Polisen hade i sin förundersökning inte funnit stöd för misstanken, och detta stod klart redan långt innan utlåtandet om anstaltssäkerhet utarbetades. BJO ansåg att anteckningen var synnerligen problematisk. Ville man nämna den misstanke som uppstått bland fängelsepersonalen, borde utlåtandet även ha inkluderat slutsatsen av förundersökningen.

För att hålla informationen pålitlig och aktuell bör referenser till ärenden som ingår eller ingått i en straffprocess alltid inkludera en redogörelse för i vilket skede handläggningen av ärendet befinner sig, huruvida beslut har fattats i ärendet och om sådana finns, även innehållet i dem. Utöver att uppgifter som inkluderas i utlåtandet om anstaltssäkerhet ska vara korrekta, ska man om de används som grund för ett beslut undersöka huruvida förändringar skett (3725/2020*).

Den intagna hade inte fått något skriftligt motiverat beslut angående innehav av egendom och inga anvisningar för begäran om omprövning. De tjänstemän som vanligtvis fattar besluten gällande innehav av egendom hade haft semester. Också personal som arbetar under semestersäsongen ska känna till de bestämmelser som styr förfaringsätten (5796/2021).

Fångarnas ärendebblanketter ska handläggas inom skälig tid också under tider av coronaepidemi och distansarbete. Tre veckors svarstid var för långt. Det var oklart huruvida blanketten var avsedd för fängelsedirektören eller bedömningscentrets direktör. Saken borde ha helst ha utretts genom samtal med fången och inte så att hen i ett skriftligt svar uppmanades att vända sig till en annan tjänsteman. Klaganden borde inte ha instruerats om rätten att anföra klagomål till laglighetsövervakaren innan ärendet utretts internt inom myndigheten. Svaret borde ha inkluderat den undertecknades namn, namnförtydligande, tjänsteställning och datum (2747/2021). Det förekommer återkommande brister i fråga om undertecknades namn och tjänsteställning i svaren på ärendebblanketter (1793/2021, 3267/2021).

Bedömningscentret kunde inte förete tillräcklig motivering till avslag på ansökan om överföring till öppen anstalt. Bedömningscentret hade inte undersökt saken på det sätt som krävs i förvaltningslagen innan ansökan om överföring till öppen anstalt.

Fångens vilja och motivering till ett icke-kriminellt liv hade på många sätt framkommit i fängelset. Hon var bland annat en motiverad och flitig student, motiverad att leva drogfritt och hade fört många samtal med psykologen. Enligt psykologen hade fången framtidsplaner som stödde förändringen. Den intagnas närmaste, inklusive hennes pojkvän, stödde ett drogfritt och icke-kriminellt liv. Den intagnas uppträdande hade varit klanderfritt. På öppen anstalt skulle hon haft bättre möjlighet att hålla kontakt med sitt barn. Enligt BJO förelåg det starka grunder för förflyttning till öppen anstalt.

Trots ovannämnda fakta motiverade bedömningscentret avslaget med att det förblivit oklart huruvida den intagnas ansträngningar för att lösgöra sig från en kriminell livsstil och sociala kretsar med kriminell förankring och arbetet mot förändring till stöd för ansträngningarna hade gått framåt. Bedömningscentret motiverade avslaget även med kopplingar till organiserad brottslighet. Det hade emellertid inte utretts om den intagna också i fängelse haft kontakt med andra individer som tillhör nätverk av organiserad brottslighet än barnets far. Enligt BJO kan man inte kräva att den intagna inte ska kontakta barnets far, sin före detta make hos vilken barnet bodde, i saker som gäller barnet (7030/2020*).

Ett beslut om att flytta en häktad från ett fängelse till ett annat hade motiverats bristfälligt. Dessutom gav det en felaktig bild av klagandens åsikt (6701/2020*). Ett negativt beslut om permission hade motiverats otillräckligt. Det fanns vägande skäl för att bevilja permission, bland annat upprätthållande av familjeband. Den intagna hade redan beviljats permission från ett annat fängelse och då efterlevt villkoren (1598/2021).

En intagens ansökan om förflyttning till ett annat fängelse ska, precis som andra förvaltningsärenden, handläggas utan oskäligt dröjsmål. Det tog fängelset över tre veckor att överföra ansökan till bedömningscentret för avgörande. Fängelset borde ha lämnat ansökan till bedömningscentret snabbare (667/2020).

För att rätten att söka ändring ska tillgodoses, förutsätts det att beslut fattas utan dröjsmål. En intagen borde ha getts beslutet om avslag på placering i övervakad frihet på prov omedelbart efter att det framkommit att villkoren för frihet på prov inte uppfylls (4742/2020).

Permissioner som en intagen ansökte om för att träffa en nära anhörig som var allvarligt sjuk borde ha behandlats som permission av synnerligen viktigt skäl. Den intagna hade angett viktigt skäl i ansökningarna och ärendena behandlats som sådana. I blanketten för att ansöka om permission fanns inte alternativet synnerligen viktigt skäl. Trots det alternativ som den intagna kryssat för ska ärendet utredas på basis av det korrekta skälet. Centralförvaltningsenheten måste säkerställa att den aktuella typen av brister inte förekommer i blanketterna. Permission beviljades inte. Det senare beslutet av den 31 juli 2020 motiverades med att den anhörigas tillstånd skulle ha förbättrats. Hen avled den 1–2 augusti 2020. Föredragande borde ha försäkrats sig om att den information om hälsotillståndet som användes som underlag till beslutet var korrekt och aktuell. Förbättringen i tillståndet baserade sig uppenbarligen på ett antagande. Den intagna hade inte påstått något sådant i sin ansökan och det framgick inte heller av läkarutlåtandet. Ändring kan inte sökas i beslut om permission av viktigt skäl, däremot nog för permission av synnerligen viktigt skäl. Den intagna gick alltså också miste om sitt rättsmedel (5411/2020).

En intagen hade haft svårigheter att ta del av det elektroniska rättegångsmaterialet i sitt brottmål. Till rättsskyddet hör möjligheten att bereda sitt försvar i brottmål. Fängelset ska för sin del se till att inte detta delområde av rätten till rättvis rättegång kränks (2510/2020*).

PERSONLIG INTEGRITET OCH SKYDD FÖR PRIVATLIVET

För att trygga säkerheten kan man tvingas ingripa i de intagnas personliga integritet och skydd för privatlivet. Sådana intrång får bara göras om lagen uttryckligen föreskriver en sådan rättighet. Intrången ska göras med finkänslighet och respekt för den intagnas människovärde. Till exempel framkommer det regelbundet problematiska förfaranden när det gäller visitering, kameraövervakning, urinprov, säkerhetsåtgärder och bevakning under hälso- och sjukvårdsbesök.

De intagnas svårighet att ge urinprov medan de övervakas av personal är från år till år ett återkommande tema. Följderna av att inte lyckas med att ge urinprov kan vara betydande för de intagna. I samband med ett sådant klagomål bad BJO Rise/keha och VTH att göra en bedömning av hur problemet kunde lösas.

Enligt keha skulle urinprov kunna ersättas av salivprov om det är särskilt svårt för en intagen att ge urinprov exempelvis av medicinska skäl. Enligt särskild prövning från fall till fall anser keha att intagna i regel ska ges möjlighet att i stället ge salivprov. Keha ansåg det dessutom vara motiverat att salivprov tas i stället för urinprov om en intagen inte ens med tilläggstid förmår ge urinprov.

Efter utlåtandet utfärdade keha en ny anvisning om drogkontroll. I anvisningen konstateras det att testsituationen och det som hänger samman med den kan vara ångestfyllt och svårt. På bedömning av det enskilda fallet kan det i sådana situationer vara mer motiverat att ta salivprov än urinprov.

Eftersom anvisningen inte verkade motsvara kehas utlåtande i klagomålet, uppmärksammade BJO fortsättningsvis keha på att urinprov som enda sätt att påvisa drogfrihet kan vara problematiskt med tanke på jämlikt bemötande om svårigheten att ge urinprov handlar om den intagnas hälsotillstånd.

I fråga om VTH tog BJO upp möjligheten att förete fängelset en medicinsk bedömning av huruvida patienten har något hälsorelaterat problem som påverkar möjligheten att ge urinprov, eller åtminstone bedöma huruvida de symtom som patienten beskriver kan påverka möjligheten att ge urinprov.

Med tanke på tystnadsplikten inom hälso- och sjukvården, skulle en sådan bedömning enbart kunna ges på den intagnas begäran eller med hans uttryckliga samtycke. BJO refererade också till de anvisningar som Tillstånds- och tillsynsverket för hälso- och sjukvården (Valvira) gett, enligt vilken ett läkarintyg som patienten begär på basis av en vårdrelation i regel ska lämnas ut. Om läkaren bedömer att det begärda utlåtandet är onödigt eller rentav skadligt för patienten ska läkaren trots det utfärda utlåtandet om patienten efter att ha hört läkarens åsikt fortfarande vill ha ett intyg (5749/2020*).

Maktmedel får inte användas för säkerhets skull utan först när övriga metoder inte fått effekt. Det allmänna förfarings sättet i fängelser med att en intagen som förs till isoleringsavdelning hålls om händerna är felaktigt. Att hålla en intagen i avskildhet medan ordningsföreseelser utreds kunde inte motiveras enbart med att den intagna använt opassande språk, eftersom hen inte varit hotfull eller aggressiv. Inga sådana skäl som förutsätts i lagen hade framförts för att placera fången under observation med kameraövervakning (5290/2020*).

Det skulle vara motiverat att fängelsepersonalen underrättar fångens nära anhöriga eller någon annan närstående om allvarlig sjukdom eller förflyttning till sjukhus om fången ber om det eller inte själv förmår göra det (5793/2020).

I avsnitt 5.11.5 om hälso- och sjukvård för fångar beskrivs mer detaljerat de avgöranden som gäller fängsel under transport (4441/2020) och närvaro av vakt i vårdsituationer där en fånge besöker hälso- och sjukvård utanför fängelset (4272/2021). I fråga om hälso- och sjukvård är en fråga som lyfts fångars möjlighet att klä sig i annat än anstaltsklädseln när de är borta från fängelset. Fängelserna har inte prövningsrätt i saken (8356/2020).

PLACERING AV FÅNGE OCH FÖRHÅLLANDENA I FÄNGELSET

Ett återkommande problem är alltför långvarig eller ogrundad placering i resecell. I dessa frågor har inte samarbetet mellan fängelse och bedömningscentrum alltid fungerat så som det ska. År 2021 förekom det också problem med motiveringarna till förflyttning mellan fängelser.

Ett typiskt ämne för klagomål är möjlighet att tillbringa tid utanför cellen i mindre än åtta timmar om dagen. Åtta timmar är minimitiden enligt de internationella rekommendationerna. Det är inte bara fråga om att fångarna ska få vistas utanför cellen, det bör också finnas tillgång till meningsfulla och utvecklande aktiviteter under tiden utanför cellen. Även den finska lagstiftningen förpliktar till att ordna arbete, utbildning eller rehabilitering samt fritidsverksamhet för fångarna. En del av fängelserna kan inte uppfylla dessa skyldigheter i tillräcklig utsträckning.

Det blev nödvändigt att placera en intagen i resecell i åtta veckor eftersom det inte fanns plats på fängelsets boendeavdelningar. Fängelsets förfarande var felaktigt. En förmildrande omständighet var att man försökt möjliggöra aktiviteter och fritidsverksamhet för den intagna. När det blev klart att placeringen i resecell kommer att fortsätta borde fängelset ha tagit kontakt med bedömningscentret. Bedömningscentret måste i sin tur ha vetskap om beläggningsgraden på anstalterna som hör till dess område. Dessutom ska bedömningscentret ha kännedom om områdets fängelsers förutsättningar att erbjuda de intagna adekvata förhållanden och sysselsättning i enlighet med planen för strafftiden. Bedömningscentren och fängelserna ska hålla kontakt och samarbeta i frågor kring placering av fångar och planer för strafftiden (6700/2020*).

Huruvida förflyttningen av en häktad till ett annat fängelse uppfyllde kraven i lagen var öppen för tolkning. Fängelset borde i första hand ha försökt lösa konfliktsituationen genom diskussion med de intagna. Situationen hade inte varit så "inflammad" att förflyttning av den häktade kunde ha motiverats med det. Den häktade borde ha flyttats till en annan boendeavdelning i stället för till resecellsavdelningen (6100/2020*).

Att tiden och aktiviteterna utanför cellen blir knappa kan inte alltid lösas med fängelsets egna åtgärder. På grund av de knappa personalresurserna hade man tvingats dra ned på den tid som cellerna hölls öppna om kvällarna (6885/2020).

Avskildhet berättigar inte till placering av en fånge i en cell med inredning som avviker från det sedvanliga. Boendeförhållandena ska motsvara en vanlig cell. Den som hålls i avskildhet bör erbjudas meningsfullt socialt umgänge, i enlighet med de internationella rekommendationerna minst två timmar varje dag. Dessutom ska man försöka ordna sysselsättning för den som hålls i avskildhet. Vistelse utomhus och möjligheten att använda telefon är inte tillräcklig sysselsättning utanför cellen. Fängelset kan inte förbjuda intagna som hålls i avskildhet att låna böcker. Fängelset kan inte heller utfärda föreskrifter om att den som hålls i avskildhet inte ska ges annan egendom än en skälig mängd kläder (6783/2020*).

Utkontraktering av underhållet av ett fängelse förändrar inte fängelsernas och deras personals ansvar för förhållandena. I sista hand är det fängelset som ska se till att de områden som är avsedda för vistelse utomhus är i sådant skick att de kan användas tryggt och att där finns nödvändig utrustning för snöskottning och sandning, om dessa åtgärder inte har skötts av serviceleverantören (2741/2021). Det får inte ta två veckor att byta lampan på toaletten i en cell (7996/2020).

Celler och andra boendelokaler ska vara adekvat städade och rena när intagna placeras där. Även om fångarna enligt lagen ansvarar för att hålla sina celler städade, hör det inte till deras uppgifter att städa upp efter föregående fångar (7157/2020*). Problem med renligheten har särskilt förekommit i reseceller. BJO betonade fängelsets ansvar för att hålla cellerna prydliga och att yrkeskunnigt leda och övervaka städarbetet (3547/2021*).

En häktad får inte placeras i samma cell som en dömd fånge ens med den häktades samtycke (3130/2020*).

SKYDD FÖR FÖRTROLIGA MEDDELANDEN

Brevväxling mellan en fånge och en tillsynsmyndighet får inte läsas. Det brev som en fånge adresserat till Valvira och som fången bett att skulle skickas elektroniskt borde inte ha fått läsas. Det förändrar inte saken att fången lämnade över brevet i ett icke-förslutet kuvert och att göra det som fången bett om oundvikligen skulle ha betytt hantering av brevet (8486/2020*).

Beslutet om avlyssning och upptagning av en dömd fånges samtal beskrivs ovan under punkten Anmärkningar. Beslutet handlade också om begränsning av den dagliga telefontiden (2696/2020*). På motsvarande sätt kan fängelset inte heller besluta om att lyssna och uppta häktades samtal på obestämd tid. Den dagliga telefontiden för en häktad i avskildhet kunde inte begränsas till tio minuter (6783/2020*).

PROBLEM MED KONTAKTER UTANFÖR FÄNGELSET

Enligt den lagstiftning som varit i kraft i över sex år kan fångar ges tillstånd att använda sin personliga e-post för att sända och ta emot e-postmeddelanden. I praktiken är detta ändå inte möjligt. Den högsta laglighetsövervakaren kritiserade redan 2016 det faktum att den möjlighet som fastslås i lagen att använda e-post inte förverkligas. Nu ansåg BJO att Rise hade försummat att verkställa lagen. Han skickade även sitt beslut till justitieministeriet (2510/2020*).

Fångarnas inkomster är små och samtal från fängelset dyra. Fängelserna har gjort olika tolkningar av i hur stor utsträckning det är möjligt att ringa till rättegångsombud eller rättegångsbiträden på fängelsets bekostnad. BJO höll med om justitieministeriets tolkning att det vore motiverat att samtal som är nödvändiga för att sköta anhängiga brottmål, liksom även så kallade ankomstsamtal vid ankomsten till fängelset alltid ska kunna skötas på fängelsets bekostnad. Det är möjligt att fångar och häktade också har andra juridiska ärenden. Med tanke på konfidentialiteten i klient-advokatrelationen är det problematiskt om fängelset förutsätter att ärendets art ska redogöras. Därför vore det motiverat att alla telefonsamtal till en advokat eller något annat rättegångsombud eller rättegångsbiträde som avses i 15 kap. 2 § 1 eller 5 mom. i rättegångsbalken kan skötas på fängelsets bekostnad.

BJO delgav Rise/keha att den bör instruera fängelserna angående frågan om telefonsamtal på fängelsets bekostnad så som justitieministeriet föreslagit. BJO skickade justitieministeriet beslutet för övervägande om huruvida bestämmelserna angående avgiftsfria samtal behöver förtydligas (4257/2020*).

I klagomålen återkommer svårigheter med att hålla kontakt med anhöriga per telefon på grund av att de anhöriga inte går att nås vid den tidpunkt då fången har möjlighet att ringa. Möjlighet att ringa samtal bör vid behov också ges när celldörrarna inte ännu öppnats (6885/2020).

E-postmeddelanden som skickats till inkorgen för e-post till fångarna bör ges den avsedda mottagaren senast dagen efter att meddelandet skickats. E-postkommunikationens karaktär av snabbt kommunikationsmedel talar för att överlämnande inte ska ta längre än så. Behovet till relativt snabb kommunikation understryks av att det inte går att ringa upp fångarna i fängelset (1537/2020).

Det vore också motiverat att träffar med videoförbindelse kunde ordnas flexibelt och inte enbart under vissa givna tidpunkter (7742/2020). En fånge hade motiverat videoförbindelse till sina närmaste anhöriga med romska klanfejder. Det handlade om ett fall där videoförbindelsen var avsedd som och kan jämföras med exempelvis att långa distanser omöjliggör deltagande i en träff (6911/2020). Träffar per videoförbindelse mellan makar i olika fängelser bör möjliggöras, liksom mellan makar där den ena sitter i fängelse och den andra inte (2801/2020, 1631/2021).

Det vore mer motiverat att fängelset direkt tar emot samtal som en advokat bedömer som brådskande än att be advokaten mejla för att be klienten ringa, vilket meddelas fången senare. Fängelset bör lita på advokatens bedömning av graden av brådskande och inte försöka göra en egen bedömning (1537/2020).

5.8 Ekonomisk verksamhet, betalningsstörningar och utsökning

Inom detta sakområde handlar den största helheten om utsökning, konkurs, skuldsanering för privatpersoner samt företagsanering. Om ett klagomål gäller utsökning eller annan verkställighet hänförs det till denna kategori även om det är fråga om ett domstolsförfarande. Här upptas även på ett bredare plan förfaranden som gäller skuldsättning och betalningsstörningar som omfattas av justitieombudsmannens behörighet. Typiska exempel är indrivningsförfarandet vid myndigheter och indrivningsföretags förfarande vid indrivning av offentligrättsliga fordringar. I avsnittet behandlas även ordnandet av ekonomi- och skuldrådgivning samt förfarandet kring detta.

För den ekonomiska verksamhetens del omfattar ärendehelheten konkurrensövervakning samt konsumentombudsmannens verksamhet och konsumentrådgivningen. Av den ekonomiska verksamhetens myndighets- och offentliga uppdrag behandlas i detta sammanhang även finansinspektionen, näringslivsstödsfrågor och ärenden som gäller Patent- och registerstyrelsens förfarande samt en del ärenden som gäller tillsynen av näringar. Inom det här sakområdet behandlades också ärenden som handlar om Senatfastigheter, Statskontoret, Statens center för informations- och kommunikationsteknik och Säkerhets- och kemikaliemyndigheten.

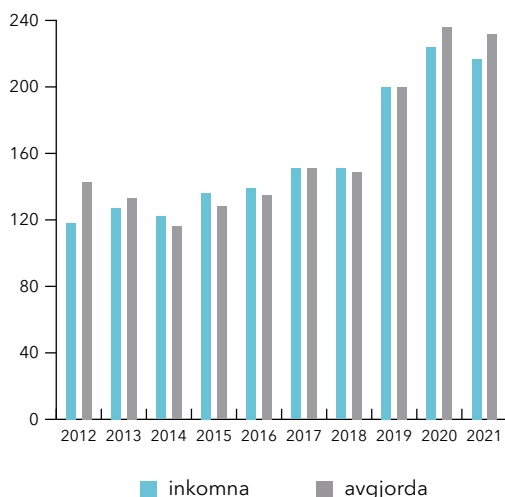
Ärendena inom detta sakområde avgjordes av BJO Pasi Pölönen. Huvudföredragande var referendarierådet Riitta Länsisyriä. Den andra föredraganden i sakområdet var äldre justitieombudsmannasekreterare Terhi Arjola-Sarja, som också var huvudföredragande under en del av året.

5.8.1 UTLÅTANDEN OM DE VIKTIGASTE LAGSTIFTNINGSPROJEKTEN

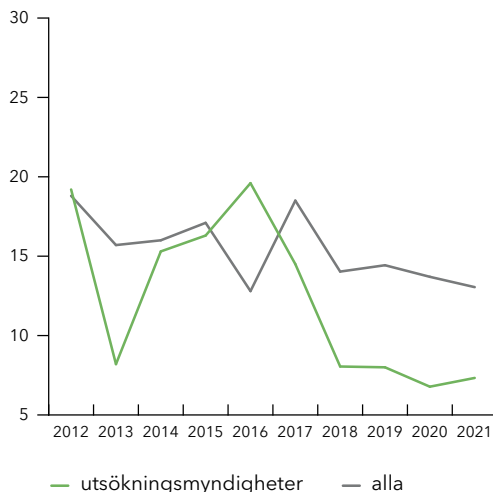
Under berättelseåret lyftes överskuldssättning, förebyggande åtgärder liksom många lagstiftningsprojekt som syftar till att förebygga problemen med överskuldssättning. Som en följd av coronapandemin vidtogs inom de branscher som ingår i sakområdet flera åtgärder för att underlätta för privatpersoner och juridiska personer som råkat i ekonomiskt trångmål på grund av pandemin (se avsnitt 4 ärenden som gäller coronaviruset).

BJO gav lagutskottet sitt utlåtande om regeringens proposition bland annat till ändring av kreditupplysningslagen. BJO uppmärksammade det förslag som JO tidigare gjort, nämligen att man borde överväga att göra kreditupplysningsverksamhet till en offentlig förvaltningsuppgift – en sådan omdefiniering skulle ha betydelse för att effektivisera tillsynen av verksamheten. BJO ansåg att regleringen bör vara precisare eftersom det handlar om uppgifter som identifierar den registrerade och om hur den information om att betala fordringen som ges den registrerade påverkar lagringstiden för informationen. BJO ansåg också i enlighet med den lagmotion som behandlades i samband med regeringspropositionen att det är motiverat att utmätningsmannen å tjänstens vägnar ska meddela kreditupplysningsbolag om fordringar som betalats (6490/2021).

JO hördes i grundlagsutskottet angående ovannämnda regeringsproposition. JO bedömde frågan om huruvida utövande av kreditupplysningsverksamhet kan betraktas som en sådan offentlig förvaltningsuppgift som avses i 124 § i grundlagen eller åtminstone som ett sådan offentligt uppdrag som avses i 109 § i grundlagen.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2012–2021.



Åtgärdsprocent under åren 2012–2021.

Enligt JO kan bedömning av kreditvärdighet och fastställande av individers kreditvärdighetsklass (profilering) på grund av de betydande faktiska konsekvenserna betraktas som något som åtminstone ligger nära utövande av offentlig makt. Om idkande av kreditupplysningsverksamhet inte betraktas som en offentlig förvaltningsuppgift, kunde det ändå betraktas som ett offentlig uppdrag som omfattas av justitieombudsmannens tillsynsbefogenheter. Det vore såväl motiverat som viktigt att den högsta laglighetsövervakaren övervakar kreditupplysningsverksamheten (6918/2021).

BJO gav justitieministeriet (JM) ett utlåtande om arbetsgruppsbetänkandet angående beredning av lagstiftning för ett positivt kreditupplysningsregister. BJO ansåg att den föreslagna regleringen medför utmaningar med tanke på tillsynen av registrering och användning av registerdata, de registrerades rättsskydd och regleringen av personuppgiftsansvarigas och anmälningspliktigas ansvar. Också omfattningen i registreringen bör övervägas ytterligare med tanke på proportionalitetskravet (2214/2021).

BJO gav JM ett utlåtande om arbetsgruppsbetänkandet angående revidering av lagen om skuldsanering. BJO ansåg att den framförda motiveringen till att ställa gäldenärer som avslutat sin näringsverksamhet i en bättre position än andra gäldenärer i fråga om förutsättningarna för beviljande av skuldsanering var otillräcklig (3310/2021).

5.8.2 BETYDELSEFULLA OBSERVATIONER UR LAGLIGHETSÖVERVAKNINGENS SYNVINKEL

Under berättelseåret avgjordes totalt 250 ärenden angående laglighetsövervakning som gällde frågor tillhörande den statistiska kategorin utsökning. Av dessa gällde största delen utsökningsförfarandet. De övriga klagomålen angående ekonomisk verksamhet uppgick till 73. Totalt avgjordes alltså 323 ärenden.

FAKTURERINGS- OCH INDRIVNINGSFÖRFARANDE

BJO gav samkommunen för social- och hälsovårdstjänster i Kymmenedalen en anmärkning gällande den två år långa handläggningstiden för en begäran om omprövning. Det handlade om ett ärende som enligt lagen ska behandlas skyndsamt. Samkommunen hade betraktat begäran som otydlig och tolkade den så att begäran skulle ha avsett vården, inte klientavgiften. Samkommunen hade emellertid inte utan obefogat dröjsmål uppmanat klaganden att komplettera omprövningsbegäran eller på annat sätt kontaktat klaganden till exempel för att försäkra sig om beslutet kring begäran eller ge klaganden råd i ärendet. Handläggningen av begäran och ett beslut i ärendet var en förutsättning för att ärendet skulle kunna prövas i domstol. Dessutom försummade samkommunen sin skyldighet att ge laglighetsövervakaren de begärda uppgifterna inom utsatt tid (809/2020*).

Ett fel i patientdatasystemet när adressuppgifterna för en klient med spärrmarkering skulle skickas till faktureringsavdelningen hade påverkat leveransen av fakturor så att klaganden inte fått kännedom om många av de fakturor som skickats innan de gått till indrivning genom utsökning. BJO delgav stadens omsorgsservice sin uppfattning om att staden ska ordna sitt patientdata- och faktureringsystem så att informationen om fakturor levereras till rätt adress i rätt tid samtidigt som adressuppgifterna för klienter med spärrmarkering förvaras informationssäkert och uppgifterna behandlas på det sätt som förutsätts i lagen. Han bad stadens omsorgsservice utreda bristerna i informationsförmedlingen mellan datasystemen och föreslog att den skada och de utgifter som felet och utredningen av det föranlett klaganden skulle ersättas (4582/2020).

- Stadens omsorgsenhet gav den begärda redogörelsen över sina åtgärder och den utbetalda gottgörelsen, varvid BJO inte hade anledning att vidta ytterligare åtgärder.

BJO uppmärksammade stadens bildnings- och kulturtjänster på vikten av att kontrollera att avgifterna är aktuella, eftersom de uppgifter som ett av stadens gymnasier meddelat faktureraren inte hade motsvarat gällande bestämmelser. Dessutom framförde BJO sin uppfattning om den kontaktinformation som ska inkluderas i fakturor. Om man inte bara gav kontaktinformationen till fakturerarna utan också inkluderade kontaktinformation till någon instans som kan besvara förfrågningar om grunderna för avgifterna, skulle det bättre trygga tillgodoseendet av kravet på adekvat service liksom även av adekvat rådgivning. Enligt BJO:s uppfattning skulle detta också bättre motsvara de riktlinjer som konsumentombudsmannen gett angående betalningar och fakturering (5021/2020).

UTSÖKNINGSFÖRFARANDE

Inkorrekt förfarande vid Utsökningsverket ledde till att ett betalningsförbud för klagandens bolag, som hade rollen av arbetsgivare, hade förblivit oggrundat i kraft i över nio månader. Detta hade i sin tur bidragit till att klaganden fick en anmärkning om betalningsstörning på grund av långvarig utsökning. BJO föreslog att Riksfogdens kansli kunde överväga hur det kunde gottgöra den klagande för den skada som orsakats av Utsökningsverkets förfarande. Utmätningmännen borde ha kontaktat de som fått betalningsförbud så att anställningsförhållandenas korrekta status skulle ha klarnat. Utöver övervakning av betalningsförbuden handlade saken även om hur man vid Utsökningsverket hade förfarit i fråga om informationen om de av klagandens anställningsförhållanden som hade avslutats. Enligt BJO bör man i fall av utsökning vid behov kontrollera gäldenärens anställningsstatus i det fall att utsökningsmyndigheten får kännedom om att gäldenärens anställningsförhållande har upphört (978/2020).

BJO bedömde förutsättningarna att be om handräckning och handräckningens omfattning, samt Tullens förfarande vid handräckning av utsökningsmyndigheten.

Häradsfogdens begäran om handräckning var på så sätt inexakt formulerad att den inte inkluderade någon redogörelse för förutsättningarna enligt utsökningsbalken till eftersökning som avser person, och inte heller någon referens till den aktuella bestämmelsen i utsökningsbalken. Tullen har mer omfattande behörighet än utmätningsmän för kroppsvisitation, men utsökningsmyndighetens behörigheter vid eftersökning av egendom utvidgas inte genom begäran om handräckning. BJO ansåg det vara viktigt att man vid Utsökningsverket uppmärksammar att specificera sina begäranden om handräckning noggrant, eftersom verkställighetsåtgärderna inkluderar begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna. Angående Tullens förfarande i ärendet, se avsnitt 5.5 (5494/2020).

Häradsutmätningsmannen hade rått klaganden att vända sig till sin arbetsgivare när klaganden hade påpekat för utmätningsmannen att hans kvarvarande lön efter utsökningen underskred det skyddade beloppet. BJO ansåg att förfarandet i ärendet inte stridit mot lagen. Enligt BJO skulle emellertid kraven på tillbörligt förfarande och öppenhet ha efterlevts bättre om utsökningsmyndigheten hade utrett gäldenärens påstående om att utmätningen överskred skyddsbeloppet. BJO konstaterade på ett allmänt plan att utredning av ett sådant påstående också kan blottlägga behovet av rådgivning i fråga om efterlevnaden av betalningsförbud och eventuellt förhindra felaktig innehållning i framtiden, även om utmätningsmannen inte har behörighet att korrigera felaktigheter i löneräkningen eller möjlighet att återkräva medel som redan redovisats (4774/2020).

Häradsutmätningsmannen hade skickat klaganden ett dokument som okrypterade e-post med information bland annat om gäldenärens namn, personbeteckning och adress. Utöver personuppgifterna hade också konfidentiell information om en specificerad person framgått av dokumentet, med andra ord innehöll det information om att en fysisk person är utsökningsgäldenär. Eftersom dokumentet skickats som okrypterad e-post var förfarandet i ärendet inkorrekt. Enligt ledande häradsfogdens utlåtande i saken handlade det om ett synnerligen vanligt förekommande misstag. BJO föreslog för Riksfogdens kansli att överväga huruvida det vore påkallat att inom Utsökningsverket uppmärksamma saken på ett sätt som man vid Riksfogdens kansli anser vara lämpligt (5299/2020).

Det framgick inte av utskrifterna Gäldenärens utsökningsärenden att utsökningsgrundens tidsfrist i klagandens fall var 20 år. Av utskrifterna fick man uppfattningen att den angivna tidsfristen på 15 år också skulle omfatta klaganden. I samband med utredningen av klagomålet framkom det att det i utsökningsmyndighetens datasystem inte var möjligt att registrera olika preskriptionstider för medgäldenärerna för en solidarisk skuld. Det som skulle vara förenligt med kravet på tillbörligt förfarande och öppenhet vid utsökning är emellertid att den faktiska tidsfristen för utsökningsgrundens verkställbarhet skulle framgå inte bara för de tjänstemän som handlägger utsökningsärenden vid utsökningsmyndigheten, där informationen visas bland de tilläggsuppgifter eller övriga uppgifter som registrerats i datasystemet för utsökning, utan även för gäldenären själv i den utskrift som ges över hans utsökningsärenden. I fråga om förfrågningar om tidpunkten för preskription ansåg BJO att tidsfristen för utsökningsgrunden borde ha kontrollerats av såväl indrivningssekreteraren, innan hen besvarade förfrågan, som utsökningsöverinspektören innan hen konstaterade att hinder förelåg. Särskilt ansåg BJO det vara motiverat att uppmärksamma utsökningsöverinspektören på vikten av att vara noggrann i fråga om intyg över hinder. I detta fall hade utmätningsmannens felaktiga uppfattning om utsökningsgrundens tidsfrist lett till att hinder konstaterats och ärendet återförvisats till sökanden (8457/2020*).

Ekonomi- och skuldrådgivning

Handläggningen av en ansökan om skuldsanering hade pågått i över 1,5 år vid ekonomi- och skuldrådgivningen. Den totala längden överskred avsevärt det som tillräckligt omsorgsfull och adekvat handledning rimligen kunde förutsätta med beaktande av ärendets betydelse för klaganden. Dessutom hade det tagit omkring två månader att besvara en kontaktförfrågan, och därefter hade ansökan om skuldsanering dröjt i cirka nio månader i ekonomi- och skuldsaneringen (5304/2020).

ANNAN EKONOMISK VERKSAMHET

JO Jääskeläinen började på eget initiativ undersöka dataombudsmannens förfarande angående ett tidigare eget initiativ som gällde ogrundade anteckningar om betalningstörning som gjorts på grund av justitieförvaltningens bristfälliga datasystem (se JO:s verksamhetsberättelse 2017, s. 211–212). Han bad dataombudsmannen redogöra för vilka åtgärder denna ansåg motiverade för att säkerställa att inga felaktiga anteckningar blir kvar i kreditupplysningsregistren.

JO ansåg att dataombudsmannen detaljerat och utförligt hade utrett kreditupplysningsbolagens registerpraxis och Rättsregistercentralens förfarande vid utlämnande av uppgifter. Dataombudsmannen hade handlat inom ramen för sina befogenheter och vidtagit åtgärder i enlighet med sina befogenheter enligt dataskyddsförordningen för att se till att registreringen av anteckningar om betalningstörningar för lagakraftvunna domar och anteckningarna i kreditupplysningsregistret görs lagenliga.

JO ansåg att dataombudsmannens åtgärder i ärendet var synnerligen viktiga. Handläggningen av ärendet hade emellertid totalt sett dröjt väldigt länge. Med beaktande av den tid som enbart handläggningen av den enskilda sökandens ärende krävde – 3 år 8 månader – var längden problematisk särskilt med tanke på rättsskyddet för den registrerade som ansökt om rättelse av fel. Beslutet att utvidga utredningsarbetet till kreditupplysningsbolagens registerpraxis, och i vidare utsträckning även Rättsregistercentralens förfarande vid utlämnande av uppgifter, var emellertid synnerligen motiverat. Detta utredningsarbete hängde tätt samman med bedömningen av resultatet i den enskilda rättssaken. Utredningsarbetet var i sig grundligt, men också med detta i beaktande blev handläggningstiden lång (3274/2018*).

BJO utredde den rättsliga grunden för statens hyressystem och Senatfastigheters rättsliga ställning som de statliga ämbetsverkens hyresvärd med monopolställning. Han ansåg att Senatfastigheters verksamhet åtminstone inte under 2016–2020 hade grundat sig på lag på det sätt som förutsätts i 84 § 4 mom. i grundlagen vad gäller grunder och prissättning för statens interna hyresavtal. Det rådande rättsläget stred mot grundlagen även i fråga om den monopolställning som skapats för Senatfastigheter.

BJO konstaterade att lagen om Senatfastigheter och Försvarsfastigheter, som trädde i kraft den 1 januari 2021, innehåller nödvändiga bestämmelser på lagnivå om statens interna serviceavtal. I fråga om huruvida statliga myndigheter och inrättningar är skyldiga att anlita Senatkoncernens affärsverks lokalservice och ingå ett serviceavtal med affärsverket för lokalerna konstaterade BJO att det inte finns någon bestämmelse i lagstiftningen som medför en sådan skyldighet. Statliga ämbetsverk och inrättningar kan således skaffa lokaler även på den fria marknaden (6870/2019*).

I ärendet gällande det företagande som bisyssla som en anställd vid Senatfastigheter ägnat sig åt konstaterade BJO att de skriftliga instruktionerna och interna praxis avseende Senatfastigheters anställdas bisysslor byggde på en sådan privaträttslig grund som gjorde att laglighetsövervakning av dem inte var faktiskt möjlig. Även om de anställdas bisysslor inte alls begränsades i Senatfastigheters anställningsförhållanden, skulle inte den högsta laglighetsövervakaren ha möjligheter att ingripa i en sak som gäller de anställda.

BJO ansåg att det är viktigt att offentliga uppdrag inte hamnar utanför JO:s tillsynsbefogenheter, och att innehållet i alla offentliga uppdrag fastställs i lag och korrekt utfärdade författningar av lägre rang så att lagligheten i uppdragen faktiskt kan övervakas i praktiken. Den obefintliga regleringen av Senatfastigheters anställdas bisysslor blottade enligt BJO en allvarlig brist i laglighetsövervakningen av Senatkoncernens anställdas förehavanden (6421/2020*).

Social- och hälsoorganisationernas understödscentral (STEA) hade gjort ett utredningsbesök hos en förening som fått STEA-understöd. Föreningen anförde ett klagomål, som handlade om protokollet över utredningsbesöket och hörandet av klaganden i saken. Protokollet inkluderade utöver inspektörens observationer också avsnitt som var att betrakta som en bedömning och slutsatser. I protokollet hade det dessutom antecknats en ändring som skulle göras i utbetalningen av understöden, det vill säga att man för ett visst stödobjekt frångår automatisk utbetalning och att understödet i fortsättningen enbart betalas ut mot utredningar av godtagbara kostnader.

I enlighet med utlåtandet av Statens revisionsverk (SRV), ansåg BJO att STEA:s utredningsbesök främst påminde om en inspektion, inte en syn som STEA menade. BJO ansåg dessutom att protokollsanteckningen de facto hade innefattat ett beslut om ändring i utbetalningssättet för understödet. Bedömningen av huruvida avgörandet om en sådan ändring skulle vara överklagbart var i sista hand en fråga för en domstol. Hade ett separat beslut fattats om ändring av utbetalningssättet, skulle det bättre ha tryggt föreningens rätt att bli hörd och dessutom varit mer motiverat med tanke på rättsskyddet än att inkludera beslutet om ändring i protokollet över besöket. Med tanke särskilt på att protokollet inkluderat ovannämnda åtgärd, som ur föreningens synpunkt var betydande, det vill säga en ändring i hur understödet betalas ut, ansåg BJO att föreningen hur som helst borde ha beretts möjlighet att göra sig hörd i saken innan ändringen tillämpades (7419/2020).

De totala tiden för handläggning av en dokumentbegäran hade varat i över fem månader vid Patent- och registerstyrelsen. Redan svaret under första skedet av handläggningen av klagandens dokumentbegäran hade dröjt längre än den maximala tidsfrist som lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet överhuvudtaget medger. Därefter hade det tagit ytterligare cirka tre månader innan ett överklagbart beslut getts (7834/2020*).

BJO fäste uppmärksamhet vid brister i de anvisningar för sökande av ändring och den besväransvisning som Energiverket inkluderat i sitt beslut. Det BJO fäste avseende vid handlade om avisande av klagandens besvär (2022/2020).

Till följd av coronapandemin vidtogs inom de branscher som ingår i sakområdet flera åtgärder för att underlätta de ekonomiska trångmål pandemin orsakat.

Efter mars 2020 hade justitieombudsmannens kansli tagit emot över trettio klagomål gällande de företagsstöd som beviljades inom ramen för det anslag som gjordes i statens tilläggsbudget på grund av covid-19-pandemin och utifrån nödvändig reglering. De flesta av klagomålen gäller Business Finland, vilket här avser Business Finland Oy som beviljade understöden, och Innovaatorahoituskeskus Business Finland som styrde och övervakade verksamheten (se avsnitt 4 ärenden som gäller coronaviruset).

5.9 Utlänningsärenden

Som utlänningsärenden betraktas i första hand ärenden som hör samman med utlänningslagen och medborgarskapslagen. Inom detta sakområde riktar sig klagomålen oftast mot tillstånds- och remissmyndigheter, framför allt inrikesministeriet (IM), Migrationsverket, polisen, utrikesministeriet (UM) eller Finlands beskickningar i utlandet samt mot Gränsbevakningsväsendet. Alla ärenden som på något sätt berör andra än finska medborgare statistikförs emellertid inte som utlänningsärenden.

Utlänningsärenden sköttes av JO Petri Jääskeläinen. Huvudföredragande var referendarierådet Jari Pirjola.

5.9.1 VERKSAMHETSMILJÖN

Med utlännning avses i utlänningslagen var och en som inte är finsk medborgare. Vid utgången av 2020 var cirka 280 000 utlänningar bosatta i Finland, vilket utgjorde cirka 5 procent av hela befolkningen.

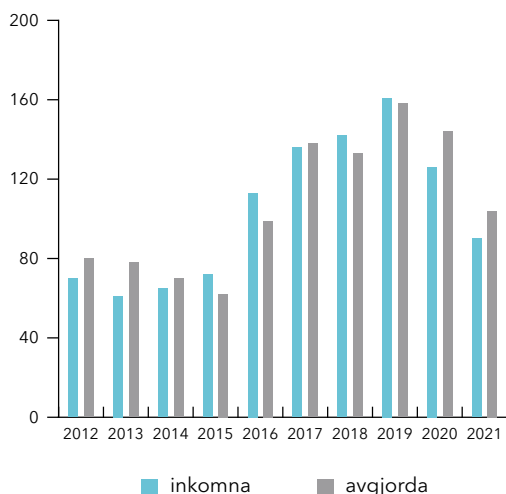
Enligt utlänningslagen kan asyl beviljas en asylsökande som har motiverad anledning att frukta förföljelse i sitt hemland. Ifall förutsättningarna för att erhålla asyl inte uppfylls kan den som söker internationellt skydd beviljas uppehållstillstånd på grund av alternativt skydd. Utöver internationellt skydd är det också möjligt att få uppehållstillstånd på andra grunder, exempelvis för arbete eller studier.

År 2021 ansökte 2 559 personer om asyl i Finland. År 2020 var antalet asylsökande 3 209. De flesta asylsökande kom från Irak, Afghanistan och Somalia. Varje år tar Finland även emot kvotflyktingar som godkänts av FN:s flyktingorganisation UNHCR. Under berättelseåret anlände 891 kvotflyktingar till Finland. Därtill beslutade statsrådet i augusti 2021 att afghaner som arbetat i Finlands, EU:s och Natos tjänst i Afghanistan samt deras familjer tas till Finland och beviljas uppehållstillstånd.

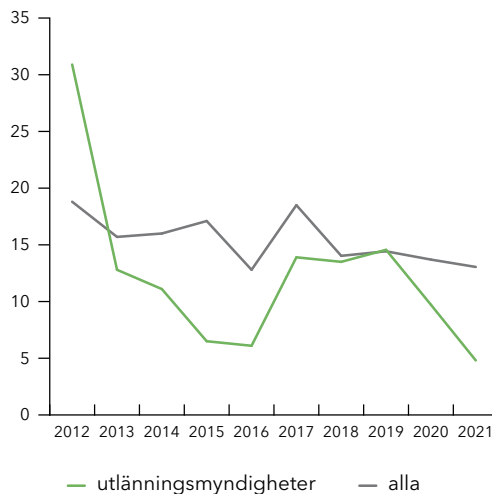
På grund av det minskade antalet asylsökande har Migrationsverket minskat antalet platser vid förläggningarna. Under berättelseåret lades tre förläggningar ned. I slutet av 2021 fanns det 20 förläggningar för vuxna och familjer, sju enheter för minderåriga och två förvarsenheter. Helsingfors förläggning överfördes från Helsingfors stad till Migrationsverket den 25 oktober 2021.

5.9.2 ÄNDRINGAR AV UTLÄNNINGSLAGEN

Under berättelseåret gjordes vissa ändringar i utlänningslagen som påverkade utlänningarnas rättsskydd. På basis av de ändringar i utlänningslagen och rättshjälpslagen som gjordes i början av augusti kommer den rättshjälp som finansieras med offentliga medel för asylsökande i fortsättningen att inbegripa biträdande vid asylsamtalet, och det krävs inte längre särskilt vägande skäl för detta. Besvärstiden för asylbeslut förlängdes till 30 dagar. Besvärstiden är nu densamma som för andra förvaltningsrättsliga ärenden. Tillgången till biträden förbättrades genom att det till ett privat biträde nu betalas en timersättning i stället för det nuvarande arvodet per ärende. I utlänningslagen gjordes också ändringar som syftar till att förebygga utnyttjande av utländsk arbetskraft och förbättra den rättsliga ställningen för offer för utnyttjande av arbetskraft.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2012–2021.



Åtgärdsprocent under åren 2012–2021.

5.9.3 KLAGOMÅL

Under berättelseåret inkom 107 klagomål som statistikfördes som utlänningsärenden och av dessa avgjordes 119 ärenden. År 2020 inkom 128 klagomål i utlänningsärenden och 146 avgjordes. Av de klagomål som inkommit och avgjorts har andelen utlänningsärenden varierat mellan 1–3 %. Andelen är mindre än andelen utlännningar av landets hela befolkning.

Typiska klagomål i utlänningsärenden gäller missnöje med avslag på ansökningar om uppehållstillstånd eller asyl och missnöje med myndigheternas förfarande. I synnerhet Migrationsverkets långa behandlingstider och olika myndigheters förfaranden som upplevdes strida mot god förvaltningsprincip gav upphov till klagomål. I några klagomål kritiserades de finska ambassadernas verksamhet i frågor som gäller familjeåterförening. Vissa klagande kritiserade förhållandena vid förläggningarna eller förvaringscentralerna. I ett klagomål kritiserades Migrationsverket för att ämbetsverket blandade ihop klagandens make med en annan person som vistas olagligt i landet och har brottslig bakgrund (5732/2020*, fallet beskrivs närmare i avsnitt 3.7 om JO:s framställningar om gottgörelse).

I klagomålen kritiserades också till exempel det faktum att Migrationsverkets tidsbokningssystem inte fungerar. JO konstaterade att han i fortsättningen kommer att följa upp hur de åtgärder för att utveckla tidsbokningssystemet som Migrationsverket beskriver i sin utredning genomförs i praktiken (2390/2021).

Handläggningstiderna för asylansökningar och ansökningar om uppehållstillstånd var långa även 2021. JO gav Migrationsverket en anmärkning för att behandlingen av en asylansökan tagit länge. JO konstaterade i flera klagomålsavgöranden att han är medveten om att Migrationsverkets handläggningstider i allmänhet är långa och att han inom ramen för sina befogenheter har ingripit i fördröjningar i handläggningen av ansökningar om uppehållstillstånd. Enligt JO var situationen vad gäller handläggningstiden för Migrationsverkets tillståndsansökningar mycket otillfredsställande. På basis av de utredningar som inkommit har handläggningen av ärenden fördröjts till exempel på grund av det ökade antalet tillståndsansökningar och otillräckliga resurser. JO ansåg det vara bra att Migrationsverket har vidtagit åtgärder för att påskynda handläggningstiderna.

JO fäste i sina beslut flera klagandens uppmärksamhet vid att man kan söka ändring i Migrationsverkets avgöranden angående internationellt skydd hos förvaltningsdomstolen och högsta förvaltningsdomstolen om den beviljar besvärstillstånd. JO kan inte påverka oberoende domstolars avgöranden om behovet av internationellt skydd. Justitieombudsmannen kan inte heller befatta sig med avgörandet av ett ärende som är anhängigt hos behörig myndighet.

INSPEKTIONER OCH EGNA INITIATIV

På förordnande av JO inspekterades förvarsenheterna i Joutseno och Helsingfors. Målet med inspektionerna var att utreda om bemötandet av utlänningar vid förvarsenheter har varit lagenligt. Under inspektionerna diskuterades också genomförandet av rekommendationerna från tidigare inspektioner.

I det inspektionsprotokoll som utarbetades efter inspektionen uppmärksammade JO FÖRVARSENHETEN I JOUTSENO till exempel på att förvarsenheten inte hade några särskilda anvisningar för intagna eller personal om hur och till vem illabehandling kan anmälas om sådant iakttas på enheten. Enligt de uppgifter som erhållits var responslådan vid förvarsenheten inte i bruk. Justitieombudsmannen konstaterade att förvarsenheten ska ha ett fungerande klagomålssystem som intagna och personal är medvetna om och genom vilket man kan klaga både till ett externt organ som undersöker klagomål (till exempel riksdagens justitieombudsman) och inom enheten (till exempel till enhetschefen). Enligt de internationella rekommendationerna ska klagomålssystemet vara tillgängligt, konfidentiellt, fungerande och det ska ges tillräckligt med information om systemet. Dessutom ska klagomålen och åtgärderna de föranleder dokumenteras.

I det protokoll som upprättats efter inspektionen av FÖRVARSENHETEN I HELSINGFORS uppmärksammade JO till exempel att registreringar enligt 5 § i lagen om bemötande av utlänningar som tagits i förvar och om förvarsenheter ska göras och undertecknas omsorgsfullt och på det sätt som lagen förutsätter. JO konstaterade dessutom att enheten ska se till att enhetens isoleringsutrymmen städas på behörigt sätt. I protokollet fästes också uppmärksamhet vid att om kunden inte har gett sitt skriftliga samtycke till att hans hälsouppgifter lämnas ut till personer som utför styrnings- och tillsynsuppgifter, ska detta beaktas när läkemedelsbehandlingen genomförs. Den handledare som är ansvarig för läkemedelsbehandlingen har då inte rätt att få information om kundens läkemedelsbehandling.

År 2019 undersökte JO på eget initiativ både polisens och Gränsbevakningsväsendets agerande för att ta och hålla utlänningar i förvar under coronaviruspandemin (2615* och 2807/2020). JO:s beslut beskrivs i berättelsens avsnitt 4 om coronaviruset.

AVGÖRANDE

Avbrytande av mottagandet av visumansökningar

Utrikesministeriet avbröt mottagandet av visumansökningar i Indien på grund av coronapandemin. Klaganden kritiserade att hans make och barnens far inte kunde ansöka om visum till Finland.

JO konstaterade att utrikesministeriet avbröt behandlingen av visumansökningar i mars 2020. Enligt den erhållna utredningen var bakgrunden till avbrottet Europeiska unionens kommissions rekommendationsdokument av den 18 mars 2020 gällande behandlingen av visumansökningar under COVID-19-pandemin. Av utredningen framgick inte vad utrikesministeriets beslut att avbryta behandlingen av visumansökningar vid beskickningarna juridiskt grundade sig på.

JO ansåg att kundkontakter i den rådande pandemisituationen förknippades med en smittorisk, som utrikesministeriet och ambassaden i egenskap av tjänsteleverantör och arbetsgivare hade ett visst ansvar att undvika.

Han ansåg att det i sig var klart att det hade varit svårt att ordna en hälsosäker kundservice. Av utredningen framgick dock inte vilka ansträngningar som gjorts för att ordna en hälsosäker kundservice vid ambassaden. Därför var han inte helt övertygad om att det till exempel inte hade varit möjligt att ordna så att man kunde ta emot enskilda visumkunder på ett hälsosäkert sätt.

Enligt utrikesministeriets riktlinjer hade beskickningarna trots avbrottet som inleddes den 19 mars 2020 möjlighet att ta emot visumansökningar som hör till undantagsgrupper enligt prövning från fall till fall och med beaktande av de lokala förhållandena. I enlighet med statsrådets beslut av den 6 augusti 2020 fastställde utrikesministeriet riktlinjen om att lägga till personer som ansöker om visum på basis av etablerat parförhållande som en undantagsgrupp. Den klagandes make som bodde i Indien hade dock inte kunnat lämna in en visumansökan till Finlands ambassad i New Delhi under den tidsperiod som beskrivs i klagomålet. Behandlingen av visumansökningar avbröts helt och hållet vid ambassaden fram till den 31 augusti 2020. Därefter verkade orsaken vara att klaganden inte hade informerats om makens möjlighet att lämna in en visumansökan som grundar sig på familjeband eller på att klaganden hade fått motstridig information i ärendet.

JO konstaterade att det allmänna enligt 22 § i grundlagen ska se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Enligt JO:s uppfattning lyckades utrikesministeriet åtminstone inte i klagandens fall ordna behandlingen av visumansökningar samt information och rådgivning i anslutning till behandlingen av visumansökningar i enlighet med principerna för god förvaltning och så att ministeriet skulle ha tillgodosett det skydd för familjelivet som tryggas i grundlagen och människorättskonventionerna. Utrikesministeriets bristfälliga och motstridiga information och rådgivning ledde till att en person som befann sig utomlands och var far till barn bosatta i Finland inte kunde ansöka om visum under den tidsperiod som beskrivs i klagomålet. Enligt senare uppgifter från utrikesministeriet anhängiggjorde klagandens make en visumansökan i New Delhi den 21 juni 2021 och beviljades flergångsvisum för 90 dagar under en halvårsperiod.

JO delgav utrikesministeriet och Finlands ambassad i New Delhi sin uppfattning (7800/2020*).

Handläggningen av ansökan om internationellt skydd fördröjdes

Med stöd av 10 § 1 mom. i lagen om riksdagens justitieombudsman gav JO Migrationsverket en anmärkning för att behandlingen av den klagandes asylansökan i hög grad överskred den i lagen fastställda tidsfristen. Ansökan borde ha avgjorts inom 6 månader från det att ansökan lämnades in, men vid tidpunkten för klagomålet hade ärendet redan varit anhängigt 16 månader.

I sin utredning medgav Migrationsverket att det ärende som klaganden kritiserade inte hade kunnat behandlas inom den lagstadgade tidsfristen. Klaganden hade flera gånger meddelats om att handläggningstiden förlängs. Den första förlängningen av handläggningstiden baserade sig på kommissionens meddelande (2020/C/126/02) av den 17 april 2020. Förlängningen av tidsfristen slopades den 10 juli 2020. JO fäste i detta sammanhang uppmärksamhet vid att kommissionens meddelande i sig inte ger myndigheten rätt att avvika från efterlevnaden av den nationella lagen. Den senaste bedömningen av tidpunkten för när den klagandes ärende avgörs var att den klagande får ett beslut på sin ansökan senast den 22 juli 2021. Meddelandet hade också skickats till den klagandes biträde för kännedom.

JO ansåg att Migrationsverket på ett lagstridigt sätt hade fördröjt behandlingen av klagandens asylansökan. Migrationsverket medgav i sin utredning att förlängningen av behandlingstiderna inte hade baserat sig på de grunder som nämns i 98 a § i utlänningslagen, utan på den överbelastade situationen vid asylheten. JO konstaterade att om klagomålet avgörs inom ramen för den senaste tidsfristen som Migrationsverket fastställt, blir handläggningstiden för ansökan cirka 21 månader, även om ansökan enligt lagen i regel borde ha avgjorts inom sex månader. Enligt JO var det beklagligt att handläggningstiden drog ut på tiden, eftersom det faktum att behandlingen av ärendet tog lång tid enligt uppgifterna i klagomålet hade orsakat klaganden allvarliga psykiska problem.

JO ansåg det vara viktigt att Migrationsverket fortsätter att utveckla sin verksamhet så att handläggningstiderna kan påskyndas ytterligare. Han kommer även i fortsättningen att följa utvecklingen av handläggningstiderna vid Migrationsverket (1141/2021*).

Felaktigt förfarande vid undersökning av ett ärende som gäller diskriminering i arbetslivet

En utländsk klagande kritiserade polisinspektionen i Östra Nyland för att undersökningen av hans ärende som gäller diskriminering i arbetslivet hade fördröjts. Av de preliminära utredningar som justitieombudsmannens kansli inhämtat med tanke på klagomålet framgick att Flyktingrådgivningen rf den 14 juni 2019 hade bett polisinspektionen i Östra Nyland att utreda om klaganden hade utsatts för ockerliknande diskriminering i arbetslivet.

I den utredning som erhöles medgavs att man i ärendet inte hade handlat utan ogrundat dröjsmål i enlighet med förundersökningslagen och att bedömningen av hur brådskande ärendet var hade varit felaktig. I utredningen medgavs att det faktum att det dröjt innan förundersökningen inleddes också hade fördröjt Migrationsverkets behandling av ansökan om tillfälligt uppehållstillstånd för asylsökande, som regleras i utlänningslagen.

JO konstaterade att polisinspektionen i Östra Nyland i sitt eget utlåtande hade kommit fram till att man förfarit felaktigt i ärendet. Polisinspektionen hade delgivit undersökningsledarna sin åsikt om den felaktiga prioriteringen av fallet och meddelat att ärendet omedelbart tas upp till behandling i undersökningsgruppen.

JO ansåg att ärendet på grund av sin art borde ha behandlats som brådskande. Han konstaterade att det i polisinspektionens anvisning för prioritering av ärenden kunde vara motiverat att uttryckligen lyfta fram att det faktum att ett ärende har anknytning till människohandel är en omständighet som omfattas av prioritetsbedömningen. Med beaktande av polisinspektionens åtgärder ansåg JO att ärendet inte krävde andra åtgärder än att han delgav polisinspektionen och de polismän som lämnat utredningar i ärendet sin uppfattning (4727/2020).

5.10 Socialvård

Enligt 19 § i grundlagen har alla som inte förmår skaffa sig den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv rätt till oundgänglig försörjning och omsorg. Det allmänna ska, enligt vad som närmare bestäms genom lag, tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt främja befolkningens hälsa. Det allmänna ska också stödja familjerna och andra som svarar för omsorgen om barn så att de har möjligheter att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt. Laglighetsövervakningen av socialvården handlar i synnerhet om att kontrollera att dessa grundläggande fri- och rättigheter tillgodoses.

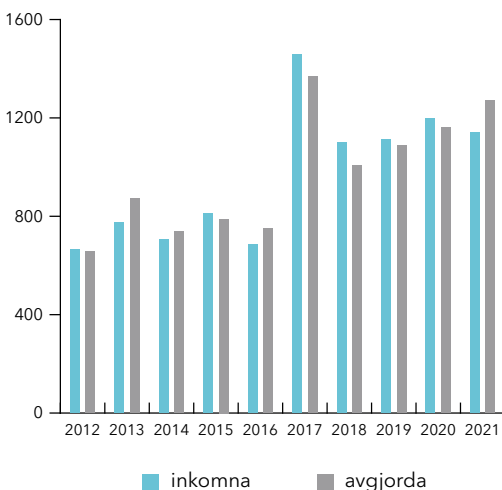
Ärendena inom sakområdet socialvård gäller tjänster för personer med funktionsnedsättning, utkomststöd, tjänster för äldre och barnets rättigheter, i synnerhet tolkning och tillämpning av barnskyddslagen.

Socialvårdsärendena och ärenden som gällde barnets rättigheter avgjordes av BJO Majja Sakslin. JO Petri Jääskeläinen avgjorde de ärenden som gällde rättigheter för personer med funktionsnedsättning och BJO Pasi Pölönen de klagomål som gällde utkomststöd.

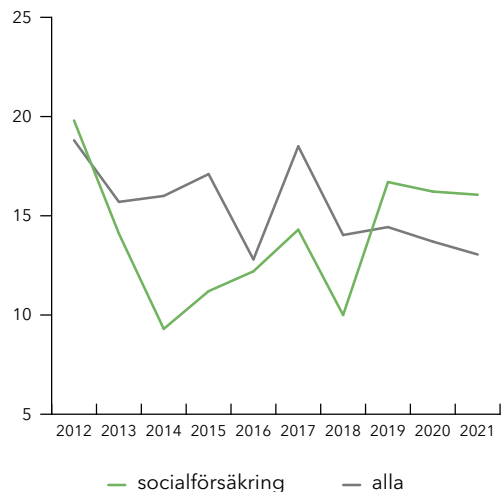
5.10.1 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Under verksamhetsåret inkom 1 142 nya klagomål som gällde socialvård (1 196 år 2020). Antalet avgjorda klagomål var 1 269 och 52 egna initiativ avgjordes (totalt 1 161 år 2020). Åtgärdsprocenten inom socialvården var 20,5 procent.

Under verksamhetsåret avgjordes 459 klagomål och 36 egna initiativ som gällde barnskyddet. 371 avgjorda klagomål gällde utkomststöd. 131 klagomål som gällde personer med funktionsnedsättning och specialomsorger om personer med utvecklingsstörning avgjordes, liksom 65 klagomål och egna initiativ som gällde äldreomsorgen.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2012–2021.



Åtgärdsprocent under åren 2012–2021.

Övriga ärenden som avgjordes gällde övrig socialvård, såsom ordnande av tjänster inom boende och missbrukarvård, vårdnad om barn och underhåll för barn samt tillämpning av offentlighetslagen och dataskyddslagstiftningen. Inom socialvården gjordes fem framställningar om gottgörelse och de behandlas i avsnitt 3.7.

Sakområdet socialvård är det näst största sakområdet i JO:s laglighetsövervakning. Av klagomålen framgår att de som använder tjänsterna ofta är medvetna om sina rättigheter och om myndigheternas skyldigheter. Å andra sidan kan klienter inom socialvården ibland lämna in klagomål trots att de i första hand borde utnyttja de metoder för ändringssökande som framgår av lag.

Barnets rättigheter behandlas i avsnitt 5.12, avgöranden som gäller personer med funktionsnedsättning med anknytning till socialvård i avsnitt 3.4 och avgöranden som gäller äldreomsorg i avsnitt 5.13.

5.10.2 BESLUT OM BOSTADSLÖSHET

ORDNANDE AV BOENDE FÖR PERSONER SOM SAKNAR UPPEHÅLLSTILLÅND

I avgörandet var det fråga om nödinkvartering som ordnas för personer som vistas i Finland utan tillstånd. BJO konstaterade att den gällande lagstiftningen inte tillräckligt tydligt definierar myndigheternas skyldighet att agera i situationer där bostadslösheten har dragit ut på tiden och drar ut på tiden på grund av att personen inte får den hjälp han eller hon behöver och det inte sker någon ändring i personens situation. När lagstiftningen ses över bör man se till att det för alla bostadslösa föreskrivs om de gränser inom vilka det är möjligt att hjälpa en person med hjälp av nödinkvartering nattetid och i vilka situationer och för vem man borde kunna erbjuda krisinkvartering dygnet runt för att trygga rätten till oundgänglig omsorg enligt grundlagen. BJO bad social- och hälsovårdsministeriet meddela senast den 31 mars 2022, vilka åtgärder framställningen har gett anledning till (4354/2020*).

KRISINKVARTERING

Familjen hade blivit bostadslös på grund av brister i boendeförhållandena (fuktskada). Modern och det minderåriga barnet hade varit tvungna att flytta från en bostad som inte var beboelig. Vid ordnandet av krisinkvartering hade man agerat i strid med klientens intresse, då familjen först hade hänvisats att inte söka en bostad där hyran överskred de skäligen boendeutgifter som FPA har fastställt och därefter hade familjen med stöd av ett beslut av stadens arbetsgrupp för tillfälligt boende vid social- och hälsovårdssektorn hänvisats att bo i bostäder där bostadspriserna överskred skäligen hyror. BJO konstaterade att man vid behandlingen av ärendet som gällde boende inte i tillräcklig utsträckning hade beaktat barnets behov av särskilt stöd. Samarbetet mellan olika myndigheter hade varit bristfälligt och tryggandet av barnets bästa hade inte ombesörjts på behörigt sätt efter att klientrelationen inom barnskyddet upphört (2361/2020*).

ORDNANDE AV BOENDESERVICE UNDER UNDANTAGSFÖRHÅLLANDEN

BJO beslöt att på eget initiativ undersöka vissa kommuners verksamhet för att minska bostadslösheten och ordna social- och hälsovårdstjänster för bostadslösa under undantagstillståndet. BJO konstaterade att situationen för bostadslösa personer har försvårats under den pandemi som orsakats av coronaviruset, när tjänsterna under dagtid har stängts och det samtidigt har varit allt svårare för personerna att hitta tillfällig inkvartering.

Bostadslösa har också haft större risk än andra att insjukna. Bostadslösa som anses utgöra ett hot om våld samt personer med en svår rusmedelssjukdom eller psykiatrisk sjukdom löper dessutom särskilt stor risk att bli utan den service de behöver.

BJO konstaterade att uppgifter om att en bostadslös person inte har tagits in för sjukhusvård oberoende av sin vilja eller att vården har avslutats inte alltid förmedlas till socialvårdsenheten. Också för att trygga de grundläggande rättigheterna för personer som förhåller sig negativt till vård och service förutsätts att de tillgängliga tjänsterna så väl som möjligt motsvarar dessa personers behov. BJO betonade att även de personer som är allra svårast att hjälpa har samma rätt till människovärdigt bemötande, oundgänglig omsorg och tillräckliga social- och hälsovårdstjänster enligt grundlagen (2446/2020*).

5.10.3 INSPEKTIONER

Inom området socialvård gjordes sammanlagt 6 inspektioner (3 inom omsorg för personer med funktionsnedsättning och 3 inom äldreomsorgen) På grund av pandemin gjordes inspektionerna som dokumentinspektioner.

5.10.4 UTKOMSTSTÖD

Från och med början av 2017 övertog Folkpensionsanstalten (FPA) ansvaret för det grundläggande utkomststödet från kommunerna. Kommunen ordnar kompletterande och förebyggande utkomststöd. Utkomststödet är alltså fortfarande en del av socialvårdshelheten.

Den arbetsgrupp som social- och hälsovårdsministeriet tillsatt för beredning av reformen av lagen om utkomststöd överlämnade sin slutrapport sommaren 2021. Arbetsgruppens arbete var en fortsättning på den tidigare tillsatta juridiskt sakkunniga arbetsgruppen för utkomststödsärenden (2018–2020).

Under berättelseåret minskade antalet klagomål om utkomststöd något. 313 klagomål blev anhängiga vid justitieombudsmannens kansli (394 året innan). Det handlade i huvudsak om klagomål om utkomststöd som gällde FPA. Klagomål om utkomststöd avgjordes 371 (412).

Åtgärdsavgörandena gällde bl.a. brister i den individuella prövningen. I vissa fall har klienten ombetts ge uppgifter som klienten redan tidigare har lämnat in till FPA eller som FPA har haft till förfogande på annat sätt. I många avgöranden fäste BJO FPA:s uppmärksamhet vid lämplig information och rådgivning, noggrannhet, korrekt beslutsfattande och skyldigheten att beakta klientens och familjens individuella omständigheter.

ATT UTRÄTTA ÄRENDEN HOS FPA

FPA:s tjänster i synnerhet i fråga om utkomststöd i sista hand ska ordnas på ett sätt som är tillgängligt för kunden. Det kan vara problematiskt att uträtta ärenden hos FPA i synnerhet för personer som inte har möjlighet att använda e-tjänster på grund av att de till exempel inte har en smarttelefon eller dator eller då en person inte kan använda e-tjänsten utan hjälp av en annan person. Att personligen uträtta ärenden vid något av FPA:s verksamhetsställen är inte alltid möjligt på grund av personens ålder eller funktionsnedsättning. FPA:s verksamhetsställen finns inte heller på alla orter.

BJO ansåg det positivt att FPA har utvecklat sina ärendehanteringssystem. BJO betonade att sådana kunder i särskilt utsatt ställning som har begränsade färdigheter att agera i en digital miljö ska tas i beaktande.

BJO ansåg det också nödvändigt att möjligheten att uträtta ärenden på någon annans vägnar utvecklas snabbt, särskilt med beaktande av pandemisituationen och de ytterligare utmaningar som den medför och i synnerhet när äldre personer som hör till riskgruppen uträttar ärenden (1945/2021*).

TELEFONTJÄNSTERNAS FUNKTION

FPA strävar efter att styra de kunder som självständigt kan uträtta sina ärenden på webben till e-tjänster och på så sätt trygga telefontjänsterna för dem som har utmaningar med att uträtta sina ärenden självständigt och som behöver personlig service för att uträtta dem.

BJO ansåg det vara av största vikt att FPA säkerställer tillräckliga resurser för telefontjänsten både vad gäller personalen och de tekniska lösningarna, så att det inte uppstår kösituationer som orsakar extra kostnader för kunderna (710/2020).

BRÅDSKANDE UTKOMSTSTÖD

I ett fall var bedömningen av behovet av brådskande utkomststöd i samband med kundbetjäningssituationen bristfällig, eftersom man av den klagande inte hade utrett namnet på det läkemedelspreparat som tagit slut och inte heller om läkemedlen var helt slut eller om de eventuellt fanns något kvar av dem (1977/2020*).

ÅTERKRAV AV UTKOMSTSTÖD

I ett ärende som gällde återkrav av utkomststöd frågade FPA hur maken eller maken deltar i underhållet för den klagande som ansökte om utkomststöd. Den klagande meddelade att den klagande bött åtskilt från sin make/maka i tre år, att maken/makan inte hjälper honom/henne ekonomiskt och att den klagande inte känner till sin makes/makas ekonomiska angelägenheter. FPA beviljade den klagande utkomststöd. I beslutet meddelade FPA att man misstänker att maken/makan försummar sin underhållsskyldighet, vilket kan leda till att det utbetalda stödet drivs in av maken/makan, och därför kommer maken/makan att höras i ärendet.

BJO konstaterade att det av beslutet inte framgick vad FPA:s misstanke mot den klagandes make/maka grundade sig på och varför den utredning som den klagande framlagt inte ansågs vara tillräcklig. Att lägga fram en sådan motivering är nödvändigt, eftersom man när man överväger återkrav också ska höra den person som återkravet gäller och i detta sammanhang måste man lämna ut sekretessbelagda uppgifter om den som ansöker om stöd. Därför är det viktigt att noggrant överväga om man överhuvudtaget ska inleda ett förfarande för återkrav i ärendet, i synnerhet om makarnas omständigheter visar tiden för avskilt boende och avbrott i det gemensamma hushållet och att det är en bestående lösning (6227/2020*).

I ett annat återkravsärende framgick det åtminstone inte tydligt av FPA:s beslut huruvida det med det omnämmande som användes i beslutet, "återkrävs senare av medel från realiseringen av egendomen", avsågs att eventuella realiserbara medel skulle drivas in genom ett beslut för stödmånaden i fråga eller om det var fråga om förhandsinformation som ingick i beslutet till den klagande. Kundens rättsskydd förutsätter att ett beslut som gäller honom eller henne upprättas så att det tydligt framgår hur ärendet har avgjorts och vilka kundens rättigheter eller skyldigheter är. De standardblanketter och beslutsunderlag som myndigheten använder ska till sina uttryck och sitt informationsinnehåll vara tydliga och begripliga, och de får inte orsaka missförstånd eller att kundens rättigheter inskränks eller fråntas kunden (1104/2020*).

SÄNKNING AV UTKOMSTSTÖDETS GRUNNDEL

FPA hade sänkt utkomststödets grunddel under en anmärkningsvärt lång tid nästan utan avbrott och så att sänkningen av grunddelen hade varit maximal, dvs. 40 procent. Förfarandet var inte skäligt på det sätt som avses i lagen.

BJO konstaterade att grunddelen inte kan sänkas enbart på den grunden att personen har förlorat sin rätt till utkomstskydd för arbetslösa eller är verksam som företagare så att hans eller hennes företagsverksamhet anses olönsam. En företagare har rätt att få utkomststöd på samma grunder som andra personer. I rättspraxis (HFD 20.6.2001 T 1472) har man dock ansett att det under vissa omständigheter kan krävas att man avstår från företagsverksamhet för att få utkomststöd. Grundlagsutskottet har å andra sidan betonat att det vid prövningen av en sänkning av utkomststödets grunddel ska säkerställas att det inte uppstår situationer som strider mot den oundgängliga försörjning som tryggas i 19 § i grundlagen. Grunddelens storlek får inte sänkas, om det vore oskäligt. Oskälighetskriteriet bör tolkas enligt principen om tolkning av de grundläggande fri- och rättigheterna i en positiv anda (GrUU 31/1997 rd).

BJO betonade i sitt klagomålsavgörande betydelsen av den plan som utarbetats av socialväsendet tillsammans med klienten för att hjälpa klienten att klara sig på egen hand (10 § i lagen om utkomststöd) vid prövningen av en sänkning av utkomststödets grunddel. Beslutet om sänkning av grunddelen ska motiveras och i beslutet ska också antecknas på vilket sätt myndigheten har styrt sökanden att agera i ärendet som gäller dennes sysselsättning. Ett av syftena med planen är att främja och göra det möjligt för en person att komma in på arbetsmarknaden och väga andra metoder med vilka försörjningen för personen och dem personen ska försörja tryggas. Om grunddelen för den som ansöker om utkomststöd sänks upprepade gånger, bör planen ses över på motsvarande sätt (1843/2020*).

SAMARBETE MELLAN FPA OCH KOMMUNEN – UTREDNING AV KLIENTENS SITUATION

Den klagande hade sedan 2017 anfört klagomål till justitieombudsmannen om FPA:s förfarande för beviljande av utkomststöd för anskaffning av eldningsolja. FPA fick en anmärkning i samma klagandes ärende 2017 och en klandrande uppfattning 2018. Det har i hög grad varit fråga om samarbete mellan kommunen och FPA samt behörlig och brådskande behandling av ansökan om utkomststöd. Nu gav BJO FPA åter en anmärkning.

Den klagande var en multisjuk person i utsatt ställning, vars boendeförhållanden och övriga omständigheter som påverkade fastställandet av utkomststöd åtminstone från och med 2017 hade varit oförändrade. FPA har känt till den sökandes förhållanden och hur och vid vilka tidpunkter behovet av eldningsolja har förekommit.

Trots detta har FPA inte satt sig in i den klagandes ärende ordentligt och det verkade som om de tidigare besluten om utkomststöd och ansöknings- och utredningshandlingarna samt justitieombudsmannens ställningstaganden i anslutning till dem inte hade beaktats i beslutsfattandet. FPA hade inte utrett den klagandes helhetssituation tillräckligt och inte gjort någon individuell beslutsprövning som beaktade den sökandes helhetssituation. BJO anser detta vara en allvarlig brist. BJO betonade samarbetet mellan kommunen och Folkpensionsanstalten bland annat för att bedöma en persons servicebehov och göra upp en klientplan (58/2021*).

5.11 Hälsa- och sjukvård

JO utövar tillsyn över den offentliga hälsa- och sjukvården. Tillsynen gäller i synnerhet tillgodoseendet av den rätt till tillräckliga hälsa- och sjukvårdstjänster som enligt 19 § 3 mom. i grundlagen hör till vars och ens grundläggande rättigheter. Laglighetskontrollen är viktig särskilt i samband med tillsynen över sådan psykiatrisk sjukvård som ges oberoende av patientens vilja. JO är däremot inte behörig att utöva direkt tillsyn över sådana yrkesutbildade personer inom hälsa- och sjukvården som utövar sitt yrke självständigt och är heller inte behörig att utöva tillsyn över privata producenter av hälsa- och sjukvårdstjänster, med undantag för situationer där kommuner eller samkommuner köper tjänster av dem. Justitieombudsmannens tillsyn över dessa sker via regionförvaltningsverken och via tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira). JO utövar tillsyn också över hälsa- och sjukvården inom fångvården (se avsnitt 5.11.6) och inom försvarsmakten (se avsnitt 5.11.7).



Att avgöra ärenden som gäller hälsa- och sjukvård ingick i BJO Maija Saksliins uppgifter. Under berättelseåret avgjorde även JO Petri Jääskeläinen och ställföreträdaren för BJO Mikko Sarja ärenden som gällde hälsa- och sjukvården. Som huvudföredragande verkade referendarierådet Kaija Tanttinen-Laakkonen. Ärenden som gällde hälsa- och sjukvården föredrogs också av äldre justitieombudsmannasekreterare Riitta Burrell, Lotta Hämeen-Anttila, Anne Ilkka, Heidi Laurila och Pia Wirta, justitieombudsmannasekreterare Leena-Maija Vitie samt notarie Taru Koskiniemi.

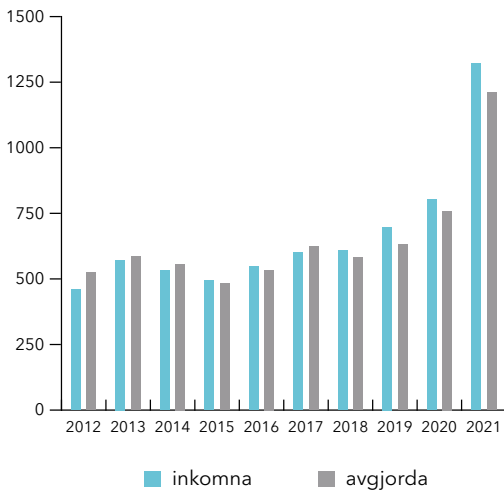
BJO Pasi Pölönen hade hand om ärenden som gällde hälsa- och sjukvården för fångar och försvarsmaktens hälsa- och sjukvård. Dessa ärenden föredrogs av äldre justitieombudsmannasekreterare Pia Wirta.

5.11.1 LAGLIGHETSKONTROLL

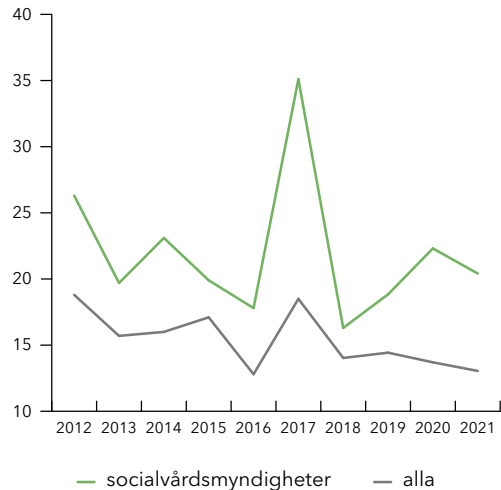
Många av klagomålen gällde ordnandet av tillräckliga hälsa- och sjukvårdstjänster, patientens rätt till god vård och gott bemötande, patientens självbestämmanderätt och rätt till information samt patientjournalanteckningar. I likhet med tidigare år riktades det också kritik mot behandlingen av ärenden vid myndigheter och verksamhetsenheter inom hälsa- och sjukvårdssektorn.

Inom ramen för laglighetskontrollen blir JO också tvungen att bedöma vården på medicinska och odontologiska grunder. I dessa fall har JO hört medicinska sakkunniga innan ärendet avgörs, i allmänhet Valvira.

Under verksamhetsåret avgjorde JO 1 211 klagomål som gällde hälsa- och sjukvårdssektorn. Därutöver tog JO sex ärenden till prövning på eget initiativ. Åtgärdsavgörandena utgjorde 17,42 % av klagomålen och av de ärenden som undersöktes på eget initiativ inom detta sakområde. Antalet klagomål som gäller hälsa- och sjukvården har ökat från år till år.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2012–2021.



Åtgärdsprocent under åren 2012–2021.

Tillväxten har inte tidigare kunnat påvisas bero på någon enskild orsak. 2020 anhängiggjordes 802 klagomål. Antalet klagomål som anlände under berättelseåret ökade kraftigt, det vill säga till 1 322 klagomål. Av dessa gällde 501 klagomål hälso- och sjukvårdsmyndigheternas och verksamhetsenheternas förfarande i anslutning till coronapandemin. År 2020 lämnades 125 sådana klagomål in.

5.11.2 FRAMSTÄLLNINGAR OCH EGNA INITIATIV

JO:s framställningar om gottgörelse refereras i avsnitt 3.7 i denna berättelse.

FÖRSLAG TILL KOMPLETTERANDE AV LAGSTIFTNINGEN

Förslag till komplettering av mentalvårdslagen

BJO bad social- och hälsovårdsministeriet (SHM) fästa uppmärksamhet vid de problem som observerats i mentalvårdslagen när lagstiftningen utvecklas. Observationerna gjordes utifrån patienternas klagomål och inspektioner på psykiatriska sjukhus. En del av framställningarna hade gjorts till SHM redan tidigare, men de hade inte lett till åtgärder. Enligt SHM:s meddelande kommer lagstiftningen att kompletteras i samband med arbetet med att reformera lagstiftningen om stärkande av självbestämmanderätten för klienter och patienter inom social- och hälsovården (det s.k. självbestämmanderättsprojektet). BJO bad SHM överväga att bereda åtminstone de mest brådskande ärendena redan tidigare som ett separat projekt (övervakning av en patient utanför sjukhusområdet och kontroll av en patients försändelser).

Mentalvårdslagen innehåller inga bestämmelser om övervakning av patienter utanför sjukhusområdet. JO hade tidigare i två avgöranden föreslagit att SHM skulle komplettera lagstiftningen till denna del (2459/2016* och 3445/2016*). Beredningen av ärendet pågick dock fortfarande. Bristerna i bestämmelserna orsakar kontinuerligt problem i synnerhet vid statens mentalsjukhus. BJO bad SHM att utan dröjsmål vidta åtgärder för att utveckla lagstiftningen.

Psykiatriska sjukhus kan tillfälligt ha ett motiverat behov av att med hjälp av en droghund kontrollera försändelser till en patient som ordinerats vård. BJO bad SHM att utan dröjsmål vidta åtgärder för att utveckla lagstiftning och myndighetspraxis.

Enligt BJO är det motiverat att i mentalvårdslagen införa bestämmelser om att man i motiveringarna till när en person tas in för observation ska utgå ifrån individen när man tar ställning till mentalvårdslagens förutsättningar för beslut om vård.

BJO ansåg det vara viktigt att rätten till utomhusvistelse för patienter som förordnats till vård tryggas i lagen.

BJO bad SHM vidta åtgärder för att komplettera lagstiftningen så att patienter som ordinerats vård under sjukhusvården ska ha möjlighet att skaffa livsmedel och andra varor som lämpar sig för personligt bruk på samma sätt som inom brottspåföljdsområdet.

JO hade i sitt avgörande (3731/2012*) framfört till SHM ett förslag om att ministeriet ska bedöma behovet av att i mentalvårdslagen ta in bestämmelser om permission för patienter i vård samt om de villkor som får ställas på patienten under permissionsperioden. SHM hade svarat att avsikten var att bedöma ärendet i den arbetsgrupp för rättspsykiatri som tillsattes 2014. BJO konstaterade att ärendet ännu inte hade lett till åtgärder. JO hade i sitt avgörande (903/2011*) föreslagit att SHM ska bedöma behovet av att i lagen inkludera bestämmelser om s.k. familjeträffar eller andra oövervakade besök hos patienterna. SHM svarade att ärendet behandlas i samband med det s.k. självbestämmanderättsprojektet. BJO konstaterade att ärendet inte ännu hade lett till åtgärder.

Bestämmelserna om ändringssökande i mentalvårdslagen motsvarar inte till alla delar den nuvarande uppfattningen om en patients behov av rättsskydd. En patient ska ha rätt att separat överklaga intagningen för observation när hen inte ordinerats vård efter observationen. BJO hänvisade till Europadomstolens avgörande *X v. Finland*, enligt vilket Finlands lagstiftning inte erbjuder en tvångsmedicinerad patient lämpliga garantier mot godtycke, eftersom patienten inte kan få ett domstolsbeslut om medicineringslagenligheten eller proportionalitet eller ett förordnande om att läkemedelsbehandlingen ska avslutas. BJO konstaterade att rättsläget ännu inte hade korrigerats. BJO ansåg att det var mycket viktigt att förbättra en isolerad och bunden patients rättsmedel och föreslog att lagstiftningen kompletteras till denna del. BJO bad SHM utreda vilka stödåtgärder som skulle kunna ge bättre möjligheter för en patient som förordnats till vård att utnyttja sin besvär rätt. Samtidigt bad BJO att man överväger om det finns en adekvat grund för den nuvarande besvärstiden som är kortare än normalt.

Annan framställning

Det finns ingen lagstiftning om begränsning av klientens grundläggande rättigheter inom den somatiska hälso- och sjukvården eller äldreomsorgen. Enligt grundlagen och Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna ska åtgärder av detta slag grunda sig på en lag som är tillräckligt exakt och avgränsad samt innehåller lämpliga rättsmedel. Enligt BJO vore det mest brådskande att sätta i kraft lagstiftningen inom de sektorer där denna helt saknas. Även inom dessa sektorer är det möjligt att föreslå prioritetsordning.

BJO bad SHM meddela vilka åtgärder hennes uppfattning hade gett upphov till (164/2021).

- SHM meddelade den 30 september 2021 följande. SHM har sommaren 2021 beslutat att fortsätta beredningen av lagstiftningen om klienternas och patienternas självbestämmanderätt. Avsikten är att stärka klienters och patienters självbestämmanderätt genom att långsiktigt utveckla såväl lagstiftning som verksamhetssätt.

Som stöd för beredningen har man utarbetat en färdplan som sträcker sig över regeringsperioden och som ska stärka klienters och patienters delaktighet och rättigheter. Dessutom har man tillsatt en bredbasig uppföljningsgrupp som stöd för detta arbete.

- Avsikten är att beredningen av lagstiftningen ska ske i etapper, eftersom det är en mycket omfattande helhet. I det första skedet förnyas rättsmedlen för medicinering oberoende av patientens vilja inom den psykiatriska vården (delvis punkt 5.2 i BJO:s framställning om behandling mot patientens vilja). Dessutom är avsikten i det första skedet att uppdatera regleringen av vård oberoende av patientens vilja i den föråldrade lagen om missbrukarvård samt att placera regleringen om självbestämmanderätten i lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda i en ändamålsenlig lag.
- BJO har separat bett ministeriet överväga att bereda åtminstone de ärenden som redan tidigare angetts som mest brådskande som ett separat projekt (punkterna 3.1 och 3.2 i propositionen; övervakning av patienten utanför sjukhusområdet och granskning av patientens försändelser). SHM konstaterar att lagberedningsarbetet vid ministeriet har överbelastats under covid-19-pandemin.
- Beredningen av lagstiftningen om klientens och patientens självbestämmanderätt har inte varit möjlig att genomföra inom planerad tidtabell i en situation där ministeriet har varit tvunget att rikta beredningsresurser särskilt till beredningen av förordningar som utfärdas med stöd av beredskapslagen och senare till beredningen av flera ändringar i lagen om smittsamma sjukdomar. Beredningen av lagstiftningen om klientens och patientens självbestämmanderätt kan de facto fortsätta vid ministeriet i oktober 2021. I samband med detta kommer man att bedöma om det är möjligt att inkludera beredningen av ovan nämnda mest brådskande ändringar i den regeringsproposition som lämnas 2022 (den s.k. första regeringspropositionen). Propositionen ska överlämnas till riksdagen i tillräckligt god tid för att riksdagen ska hinna behandla den innan mandatperioden löper ut. I den mån ändringarna är avsedda att träda i kraft i början av 2023 ska propositionen enligt tidtabellen för budgetlagen lämnas in senast i september 2022. Därför bör man allvarligt överväga vilka helheter det är möjligt att inkludera i propositionen inom den tillgängliga beredningstidtabellen. SHM beaktar i detta sammanhang särskilt BJO:s förslag.
- I övrigt beaktar SHM BJO:s förslag vid beredningen av den aktuella lagstiftningen så snabbt som det är möjligt enligt goda lagberedningsprinciper.

Förvaring av journalhandlingar

Enligt BJO hade Regionförvaltningsverket i Södra Finland inte behörighet att ge konkursboet vid den verksamhetsenhet inom hälso- och sjukvården som avslutat sin verksamhet en bindande föreskrift om förvaring av journalhandlingar. Den handling som skrevs i form av ett beslut skapade på goda grunder ett antagande om att den var förpliktande för mottagaren. BJO ansåg att verkets förfarande stred mot god förvaltning och ändamålsbundenhet. BJO ansåg att verket även hade handlat i strid med förvaltningslagens princip om skydd av förtroende när verket senare meddelade att det beslut som verket fattat inte skulle anses vara förpliktande.

Eftersom det inte finns några författningar om skyldigheten att uppbevara handlingar hade Folkpensionsanstalten (FPA) på basis av ett avtal med SHM börjat ta emot journalhandlingar som skulle arkiveras av de enheter som avslutat sin verksamhet. BJO ansåg att denna uppgift var en offentlig uppgift såväl med tanke på justitieombudsmannens behörighet som med tanke på det tjänsteansvar och skadeståndsansvar som tillämpas på FPA:s anställda.

Innan handlingarna togs emot förutsatte FPA att arkivet skulle organiseras och att det material som skulle förstöras skulle avlägsnas därifrån. Detta visade sig orsaka en stor arbetsbörda.

En av FPA:s anställda, som hade förberett ett projekt för mottagning av journalhandlingar vid FPA och som i egenskap av representant för FPA gett konkursboet råd om arkivering, hade också förhandlat med konkursboet om ett uppdragsavtal, enligt vilket den anställda tillsammans med ett företag skulle ha organiserat arkivet mot ersättning. Det blev ändå inget avtal. BJO ansåg att den anställda borde ha förstått att avtalsförhandlingarna kunde strida mot dennes arbetsuppgifter och därmed utgöra en jävsgrund. Förfarandet stred också mot arbetsavtalslagen och FPA:s etiska anvisningar.

Enligt BJO är det motiverat att FPA preciserar sina anvisningar och informerar personalen om till vilka delar tjänsteansvar tillämpas på FPA:s personals verksamhet, vilket omfattar både straffrättsligt och skadeståndsrättsligt ansvar. Dessutom skulle FPA precisera sina anvisningar och sin praxis om hur personalen förutsätts meddela eventuella bisysslor till sin chef samt om vilka förfaringssätt som gäller vid jäv, särskilt när arbetstagaren behöver stöd och handledning för att bedöma eventuellt jäv.

Situationen beträffande skyldigheten att arkivera journalhandlingar vid enheter som avslutat sin verksamhet har länge varit oreglerad och SHM har inlett ett lagberedningsprojekt 2021. BJO ansåg att situationen var mycket oroväckande med tanke på skyddet av patienters privatliv och förutsatte att SHM framskrider snabbt med beredningen av lagstiftningen. BJO konstaterade att hon i sin laglighetskontroll kommer att bedöma hur myndigheterna samarbetar för att förhindra att motsvarande situationer ska uppstå. BJO bad SHM meddela senast den 28 februari 2022 vilka åtgärder hennes framställning om påskyndande av lagstiftningen hade föranlett samt vilka åtgärder arrangerandet av en datasäker förvaring av handlingarna hade föranlett.

BJO meddelade FPA sin uppfattning och bad att FPA senast den 28 februari 2022 ska meddela vilka åtgärder hennes beslut hade gett anledning till. BJO gav regionförvaltningsverket och FPA:s anställda en anmärkning för lagstridigt förfarande (2808/2020*).

- SHM meddelade den 15 februari 2022 följande. SHM konstaterar att förslaget till reglering av förvaring och registerföring av handlingar när det gäller serviceproducenter som avslutat sin verksamhet ingår i propositionen om behandling av klientuppgifter inom social- och hälsovården. Propositionen är för närvarande på remiss. Remissbehandlingen avslutas den 18 mars 2022. Eftersom propositionen medför budgetkonsekvenser ska den överlämnas till riksdagen i samband med budgetlagarna (vecka 37). I utkastet till lag föreslås att de framtida välfärdsområdena ska vara registeransvariga för de tjänsteproducenter som avslutat sin verksamhet och att FPA ska kunna förvara handlingarna för de registeransvarigas räkning. Den finansiering som FPA behöver inkluderas i dess omkostnader.
- Tills lagstiftningen har stadfästs sköter FPA förvaringen av handlingarna genom ett avtal mellan SHM och FPA. Tillsammans med FPA går man regelbundet igenom frågor som gäller mottagning, förvaring och informationstjänst av handlingar. SHM känner till att FPA som bäst håller på att bereda ett avtal med konkursboet för att dess handlingar ska kunna överföras till FPA för förvaring på behörigt sätt. Till denna del behöver SHM inte vidta nya åtgärder för att säkerställa förvaringen av handlingarna.
- FPA meddelade den 21 februari 2022 följande. Med anledning av beslutet EOAK/2808/2020 har de bifogade etiska anvisningarna för FPA:s hela personal uppdaterats och träder i kraft den 1 mars 2022. Den mest betydande ändringen är att FPA tar i bruk en anmälningsskyldighet för bisysslor. Viktiga bisysslor utanför arbetstiden ska anmälas till chefen så att denne kan överväga om bisysslan äventyrar skötseln av arbetet för FPA. Som en betydande bisyssla betraktas inte arbete av hobbykaraktär eller sporadiskt ringa arbete som inte påverkar skötseln av huvudsysslan. Chefen får vid behov hjälp med övervägandet från ledningens stödenhet. I anvisningarna har man också lagt till en punkt om FPA-anställdas tjänsteansvar.
- Informationen om de uppdaterade anvisningarna har publicerats på FPA:s intranät den 17 februari 2022. De etiska anvisningarna ingår också i det introduktionsmaterial som är gemensamt för alla FPA-anställda.

Komplettering av förordningen om utlämning av hjälpmedel för medicinsk rehabilitering

Förordningen om utlämning av hjälpmedel för medicinsk rehabilitering känner inte till begreppet "dagliga och nödvändiga funktioner". I förordningen används begreppet funktioner "i det dagliga livet". I förordningen definieras inte närmare vad som avses med funktioner i det dagliga livet. Enligt BJO är det klart att funktionerna i det dagliga livet inte begränsas till endast "dagliga och nödvändiga funktioner". Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikts (HUS) Hjälpmedelscentral tolkade att begreppet "dagliga och nödvändiga funktioner" närmast så att det avser endast butiksbesök, obligatoriska hälsovårdsbesök och olika slags besök vid ämbetsverken.

En sådan bedömning användarorienterad, rättidig och individuell bedömning av behovet av hjälpmedel som följer förordningen ger enligt BJO utrymme för tolkning av vilka funktioner i det dagliga livet som ingår i en patients dagliga funktioner. Därvid beaktas de krav som patientens funktionsförmåga, livssituation och livsmiljö ställer på hjälpmedlets funktion. De dagliga funktioner som avses i förordningen kan inte begränsas så snävt så att de endast avser verksamheter som bedöms som nödvändiga.

Med beaktande av vad som konstateras i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och i förordningen om utlämning av hjälpmedel för medicinsk rehabilitering bör man vid bedömningen av hjälpmedelsbehovet enligt BJO fästa särskild uppmärksamhet vid hur den som behöver hjälpmedlet med hjälp av hjälpmedlet kan delta i de dagliga funktioner som hen själv anser vara viktiga och som är viktiga för hens liv. I ljuset av kraven i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning kan de dagliga funktionerna på goda grunder granskas ur ett brett tolkningsperspektiv. BJO betonade att individuella och fungerande hjälpmedelslösningar för medicinsk rehabilitering har stor betydelse för funktionsförmågan samt för jämlikt deltagande och jämlik delaktighet när det gäller personer med funktionsnedsättning.

BJO delgav HUS och Hjälpmedelscentralen sin uppfattning. BJO skickade en kopia av sitt beslut till SHM för att ministeriet ska kunna bedöma om förordningen om utlämning av hjälpmedel för medicinsk rehabilitering eventuellt behövde preciseras till exempel i fråga om begreppet funktioner i det dagliga livet. BJO bad SHM att meddela henne senast den 22 februari 2022 vilka åtgärder hennes beslut eventuellt hade gett anledning till (3129/2020*).

- SHM meddelade den 18 februari 2022 följande. SHM har tillsatt en arbetsgrupp (SR/4677/2021) från och med början av mars 2021 för att koordinera utvecklingen av hjälpmedelstjänsterna samt uppdatera de nationella grunderna för överlämnande av hjälpmedel i medicinsk rehabilitering, som är en handbok för yrkesfolk som arbetar med hjälpmedel och anvisningar till klienter (Social- och hälsovårdsministeriets publikationer 2020:23 på finska) bilaga 1. Arbetsgruppens mandatperiod sträcker sig från den 1 mars 2021 till den 31 december 2022. Under den koordinerande arbetsgruppen finns expertgrupper som uppdaterar grunderna för överlämnande av olika hjälpmedelsgrupper.
- En av arbetsgruppens uppgifter är att lägga fram förslag till ändringar av hälso- och sjukvårdslagen och när det gäller social- och hälsovårdsministeriets hjälpmedel för medicinsk rehabilitering samt att social- och hälsovårdsministeriets förordning om utlämning av hjälpmedel för medicinsk rehabilitering. För att identifiera ändringsbehoven har man tillsatt en expertgrupp med jurist Mika Välimaa från Tröskeln rf som ordförande. Den beredande expertgruppen inleder sitt arbete i april 2022. Den koordinerande arbetsgruppen behandlar ärendet hösten 2022 och överlämnar sin uppfattning om ändringsbehoven till social- och hälsovårdsministeriet i slutet av 2022.

Behovet av nationella anvisningar

JO tog ställning till beslut om avslutande av vård och om praxis för utskrivning av en patient som var intagen för vård oberoende av sin vilja och som olovligt avvikit från behandlingen. JO tog också ställning till ett tryggt arrangerande av patienters utomhusvistelse.

JO ansåg att HUS borde komplettera sina anvisningar om utskrivning av patienter som olovligt avlägsnat sig från sjukhusområdet samt om vilka omständigheter som ska beaktas vid bedömningen av situationen. Vid bedömningen av om en person som utan tillstånd avlägsnat sig från vård som givits oberoende av patientens vilja ska skrivas ut när hen är frånvarande framhävs betydelsen av noggrann bedömning och antecknande av tillräckliga motiveringar. Enligt JO kan ett beslut om att skriva ut en patient inte enbart grunda sig på den tid som förflutit sedan patienten lämnade sjukhuset och på att patienten inte har gått att nå. När det gäller patienter som på grund av sjukdom är i en särskilt utsatt ställning på det sätt som avses i grundlagen samt patientens rätt till god hälso- och sjukvård i enlighet med lagen om patientens ställning och rättigheter betonas sjukhusets skyldighet att trygga tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster.

JO konstaterade att ärendet skulle förutsätta anvisningar som är riksomfattande. Därför bad JO Valvira utreda vilket ansvar ett psykiatriskt sjukhus har för en patient som förordnats vård när patienten utan tillstånd har avlägsnat sig från sjukhuset, vad sjukhusens utskrivningspraxis grundar sig på samt i vilka situationer och under vilka förutsättningar en patient som avlägsnat sig utan tillstånd eventuellt kan skrivas ut. Dessutom föreslog JO att Valvira utgående från av sin utredning överväger att ge riksomfattande anvisningar om ett sjukhus skyldigheter och åtgärder när en patient som förordnats vård oberoende av sin vilja har avlägsnat sig från sjukhuset utan tillstånd. JO bad sjukvårdsdistriktet och Valvira att senast den 30 juni 2022 meddela vilka åtgärder anmärkningen lett till (4702/2020*).

Utlämnande av klient- och patientuppgifter

Den klagandes klient- och patientuppgifter hade överlåtits från stödboendet till den rättspsykiatriska polikliniken och från polikliniken till den behandlande läkaren utan patientens samtycke.

BJO konstaterade att de grundläggande principerna för utlämnande av uppgifter är desamma i både social- och hälsovårdslagstiftningen. Uppgifter om en klientrelation inom socialvården och om en patients hälsotillstånd är sekretessbelagda. Uppgifter får lämnas ut till någon annan än den som ansvarar för klientens service endast med klientens samtycke eller om det i lag särskilt föreskrivs om utlämnande av uppgifter på någon annan grund. Grunden och de utlämnade uppgifterna ska antecknas.

BJO betonade att det för att skydda förtroendet är viktigt att man omsorgsfullt iakttar de lagstadgade dataskyddsbestämmelserna och tillhörande förfarandebestämmelser. Eftersom arbetstagarna i sitt arbete möter situationer som kan förutsätta snabba åtgärder för att skydda klienternas eller andra personers hälsa och säkerhet, ska de å andra sidan också ha information om vilka instanser de har rätt att vid behov kontakta samt på vilket sätt.

BJO ansåg att det felaktiga förfarandet i den klagandes ärende grundade sig på bristfälliga anvisningar och på den arbetspraxis som uppstått, där man inte hade fäst tillräcklig uppmärksamhet vid situationer där klienterna inte hade gett sitt samtycke till informationsutbytet.

En situation där klagandens behandlande läkare kontaktade överläkaren i rättspsykiatri per telefon var enligt BJO närmast till sin natur en konsultation, varvid det fanns en lagenlig grund för att lämna uppgifter. Det som i situationen var problematiskt ur laglighetssynvinkel var att överläkaren själv först hade kontaktat den behandlande läkaren. BJO hade redan tidigare tagit ställning till konsultationen med stöd av 13 § i lagen om patientens ställning och rättigheter (2184/2020). BJO ansåg det vara positivt att SHM hade gett anvisningar i ärendet. Med beaktande av behovet av konsultation inom hälso- och sjukvården och å andra sidan av hur den på uppdrag baserade konsultationen inskränker tystnadsplikten, borde konsultationsrätten enligt BJO regleras ännu noggrannare än vad som nu är fallet. Vid bedömningen av eventuella behov av att ändra lagstiftningen borde man också höra psykiatriska patienters åsikter om regleringsbehoven. I detta syfte skickade BJO en kopia av sitt beslut till SHM (6465/2020).

DNR-beslut

JO delgav SHM redan 2007 att det enligt hans uppfattning är nödvändigt att precisera 6 § i lagen om patientens ställning och rättigheter i fråga om hur bestämmelsen, i synnerhet dess 3 mom., ska tillämpas på beslut om att avstå från återupplivning (DNR-beslut) (1794/2007*).

Enligt BJO fanns det fortfarande ett uppenbart behov av att precisera lagen om patientens ställning och rättigheter i fråga om DNR-beslut. BJO ansåg att den oklara lagstiftningen inte kunde anses vara ändamålsenlig med tanke på patienternas, deras företrädares och inte heller hälso- och sjukvårdspersonalens rättsskydd. Brister i lagstiftningen kan inte korrigeras enbart genom anvisningar. Lagen om patientens ställning och rättigheter bör preciseras så att man i den tydligt beaktar hur DNR-beslut fattas och i samband med DNR-beslut beaktar jämlikhetsprincipen, självbestämmanderätten, rätten till liv och förbudet mot omänsklig behandling som ingår i grundlagen och i internationella människorättskonventioner.

Enligt BJO bör Valvira anvisningar ändras åtminstone så att man på basis av en enskild mening i dem inte kan sluta sig till uppfattningen att en läkare ofta kan fatta DNR-beslut utan att höra patienten eller, om patienten inte kan uttrycka sin egen vilja, utan att höra en laglig företrädare, en anhörig eller någon annan närstående. Anvisningen bör också preciseras i fråga om hur man ska gå till väga och vilken betydelse man ska ge den om patienten återtar sin tidigare önskan om att hen inte ska återupplivas. BJO delgav Valvira sin uppfattning om bristerna i anvisningarna. Samtidigt fäste BJO SHM:s uppmärksamhet vid att lagen om patientens ställning och rättigheter bör preciseras i ärendet (6027/2020*).

Förvägran av assisterad befruktning

Enligt BJO ska det hinder för assisterad befruktning som avses i lagen om assisterad befruktning bedömas patientspecifikt och individuellt. Enligt klagomålet nekades ett par assisterad befruktning vid Tammerfors universitetssjukhus i Birkalands sjukvårdsdistrikt endast på den grunden att parets andra part vårdades på grund av cancer och cancerbehandlingarna pågick. Enligt BJO var denna praxis kategorisk och schablonartad. Enbart det att parets ena part genomgår cancerbehandlingar leder inte automatiskt till att det nyfödda barnets balanserade utveckling inte kan tryggas.

Enligt Valvira hade även andra universitetssjukhus motsvarande praxis. Enligt BJO var det inte lagenligt med en sådan kategorisk och schablonartad praxis där ett par enbart på basis av den ena partens cancerbehandlingar förvägras assisterad befruktning, att könsceller inte får användas eller att en tidsgräns för användning av könsceller efter cancerbehandlingar kan fastställas. En sådan praxis gav inget utrymme för behovet av individuell vård för ett par som söker assisterad befruktning på det sätt som förutsätts i lagen om assisterad befruktning och i lagen om patientens ställning och rättigheter.

BJO delgav samkommunen för Birkalands sjukvårdsdistrikt sin uppfattning om lagstridigheten i den schablonartade och kategoriska praxisen för förvägran av assisterad befruktning. BJO bad Valvira att med de medel som står till buds styra universitetssjukhusen i ärendet till en laglig och ändamålsenlig praxis och meddela BJO om sina åtgärder senast den 31 mars 2022 (1587/2020*).

EGET INITIATIV

BJO bedömde i ett ärende som undersöktes på eget initiativ Valvira förfaringssätt vid behandlingen av begäran om uppgifter som gäller anhängiga tillsynsärenden samt vid tryggheten av parternas rättigheter, särskilt i sådana situationer som avses i 24 § 1 mom. 6 och 15 punkten i lagen om offentlighet i myndigheters verksamhet.

BJO ansåg att ordalydelsen i Valviras anvisning, enligt vilken det i regel inte ges några uppgifter om oavslutade tillsynsärenden, inte motsvarade den i grundlagen och i lagen om offentlighet i myndigheters verksamhet fastställda principen om handlingars offentlighet, från vilken sekretessbestämmelserna utgör ett undantag. BJO ansåg att anvisningen borde ändras så att den bättre skulle styra parterna till att iakttä offentlighetsprincipen och göra en sådan bedömning av skadeförutsättningarna i enskilda fall som förutsätts i 24 § 1 mom. 6 och 15 punkten i lagen om offentlighet i myndigheters verksamhet.

BJO instämde med Valviras åsikt att klagomåls- och tillsynshandlingarna kan vara sekretessbelagda med stöd av flera olika bestämmelser som ska bedömas när begäran om information behandlas. BJO ansåg att det vara förståeligt att Valvira hade en uppfattning om att de flesta klagomåls- och tillsynsärenden åtminstone delvis innehåller handlingar som är sekretessbelagda på flera olika grunder och att syftet med anteckningarna i anvisningen är att vägleda till ett noggrant övervägande av de olika sekretessgrunder som eventuellt kommer på fråga innan handlingen lämnas ut. BJO ansåg att detta perspektiv var viktigt bland annat för att trygga integritetsskyddet för parterna i klagomålet.

Valvira meddelade i sin utredning att man hade börjat uppdatera anvisningen i fråga under 2020, vilket BJO ansåg vara värt att understöda. BJO delgav Valvira sin uppfattning om att man hade förfarit lagstridigt (4691/2020).

5.11.3 UTLÅTANDEN

BJO gav SHM utlåtanden om följande utkast till regeringens propositioner till riksdagen: lag om Genomcentret och om förutsättningarna för hälsorelaterade genetiska analyser (7217/2021*); ny biobankslag och vissa lagar som har samband med den (8255/2020); samt ändring av 60 § i lagen om sekundär användning av personuppgifter inom social- och hälsovården (2275/2021). Dessutom gav BJO ett utlåtande till SHM om statsrådets redogörelse om jämställdhetspolitiken (8297/2020*).

BJO gav utlåtanden till riksdagens social- och hälsovårdsutskott (8276/2020) och grundlagsutskottet (2705/2021) om regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om inrättande av välfärdsområden och om en reform av ordnandet av social- och hälsovården och räddningsväsendet samt till lämnande av underrättelse enligt artikel 12 och 13 i Europeiska stadgan om lokal självstyrelse (RP 241/2020 rd).

Ställföreträdaren för BJO gav SHM ett utlåtande om utkastet till social- och hälsovårdsministeriets förordning om de funktioner som ska anslutas till medborgargränssnittet (2022/2021).

5.11.4 INSPEKTIONER

År 2021 inleddes två inspektioner vid psykiatriska enheter genom att en begäran om utredning skickades till Niuvanniemi sjukhus (3565/2021) och Gamla Vasa sjukhus (3566/2021). Båda begäran om utredning hade samma innehåll. Syftet med utredningarna var att få veta hur covid-19-pandemin påverkar patienternas rättigheter och hur patienterna bemöts. Observationerna från utredningarna presenteras i avsnitt 3.5.16 (Hälso- och sjukvård).

Utöver de ovan nämnda gjordes en dokumentinspektion vid andningsförslammingsenheten Rekolos grupphem, HUS Hjärt- och lungcentrum under perioden 16.6–3.12.2021 (4128/2021*). Observationerna från inspektionen och JO:s rekommendationer presenteras i avsnitt 3.5.15 (Enheter för personer med funktionsnedsättning).

5.11.5 AVGÖRANDE

MISSFÖRHÅLLANDEN I BEHANDLINGEN AV SMÄRTPATIENTER

BJO gav ett avgörande om klagomål som inlämnats av 913 personer och som gällde vården av smärtpatienter. BJO har observerat missförhållanden i genomförandet av tillräckliga hälsovårdstjänster för smärtpatienter, särskilt när det gäller tillräckliga resurser, kompetent personal och smidiga vårdkedjor. BJO kommer i sin laglighetskontroll att följa upp hur smärtpatienternas rättigheter tillgodoses.

Enligt den utredning som erhållits i ärendet förverkligas tillgången till smärtkliniker inom den tid som lagen förutsätter i alla andra sjukvårdsdistrikt utom ett. Valvira uppgift är att övervaka att tidsfristerna för tillgång till specialiserad sjukvård uppfylls, så BJO bad Valvira att vidta nödvändiga åtgärder som en del av tillsynen över vårdgarantin.

Alla sjukvårdsdistriktens smärtkliniker lyfte i sina svar fram bristen på kompetenta yrkespersoner. I svaren framfördes nästan utan undantag också oro över ordnandet av tjänster i framtiden när speciale experter inom smärtbehandling går i pension. Det upplevdes också som en utmaning att antalet remisser har ökat och att också tjänsterna till följd av detta har ökat.

Skötsel av lagstadgade uppgifter

Enligt grundlagen är det allmänna skyldigt att trygga och främja tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna. BJO betonade sjukvårdsdistriktens skyldighet att reservera tillräckliga resurser för skötseln av sina lagstadgade uppgifter. BJO ansåg det vara förståeligt att det kan vara svårt att rekrytera personal med specialkompetens i smärtbehandling om det inte finns kompetent personal att tillgå. BJO framförde sin allvarliga oro över bristen på kompetent personal för närvarande och tryggandet av en tillräcklig kompetent personal i framtiden.

BJO bad SHM att senast den 30 juni 2022 meddela vilka åtgärder det vidtar för att säkerställa en god vård av smärtpatienter, tillräckliga hälsovårdstjänster och tillräcklig kompetent personal inom primärvården och den specialiserade sjukvården samt i framtida välfärdsområden (8381/2020*).

TILLGÅNG TILL BEHANDLING VID POLIKLINIKEN FÖR KÖNSIDENTITETSUTREDNINGAR

Patientens tilläggsundersökningar vid polikliniken för könsidentitetsutredningar vid Helsingfors universitetscentralsjukhus (HUCS) inom HUS varade över ett år och åtta månader efter att remissen anlänt. Enligt hälso- och sjukvårdslagen är den maximala tiden för sådana tilläggsundersökningar inom mentalvårdstjänster för barn och unga sex veckor från det att remissen anlänt till sjukhuset. BJO konstaterade att de lagstadgade absoluta maximitiderna för att trygga tillgången till vård överskreds betydligt. BJO ansåg att den klagandes rätt inte tillgodosågs i fråga om tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster enligt grundlagen och i fråga om sådan hälso- och sjukvård av god kvalitet som hans eller hennes hälsotillstånd förutsätter enligt lagen om patientens ställning och rättigheter.

BJO konstaterade i sitt beslut (2842/2017*) att HUS ska ordna sin verksamhet så att den till innehållet och omfattningen är sådan att HUS kan sköta sina i lag bestämda skyldigheter att för sin del ansvara för det riksomfattande ordnandet av den utredning och behandling som syftar till könskorrigering. I detta ärende samt utgående från den utredning som även i övrigt erhållits i samband med laglighetskontrollen kunde man konstatera att resurssituationen vid HUCS poliklinik inte hade korrigerats.

Utredningen och behandlingen var överbelastade på båda vårdplatserna (HUCS och TAYS), dit forskningen och behandlingen som syftar till könskorrigering har centraliserats på riksnivå.

Väntetiderna till vård var orimligt långa och den utredning som syftade till könskorrigeringar var överbelastad på ett sätt som allvarligt äventyrade patienternas rättigheter. I denna situation ansåg BJO det nödvändigt att delge SHM verksamhetens resurssituation. BJO bad SHM att senast den 31 december 2021 meddela vilka åtgärder hennes beslut hade gett anledning till. BJO gav HUS en anmärkning för försummelse av den lagstadgade skyldigheten (2119/2020*, se även 8482/2020*).

- SHM meddelade den 24 januari 2022 följande. SHM har utrett tillgången till aktuell behandling och resurssituationen vid utredningspoliklinikerna för könsidentitet vid både Helsingfors och Tammerfors universitetscentralsjukhus. HUS har genom sina åtgärder kunnat förkorta köerna till vård och väntetiderna följer lagen. Bristen på psykiatriker ses fortfarande som en utmaning, men detta är ett mer omfattande problem. SHM har inlett ett tväradministrativt program 11/2021 för att se till att personalen inom social- och hälsovården räcker till och finns tillgänglig. Syftet är att hitta hållbara lösningar för att täcka behovet av arbetskraft inom social- och hälsovården på kort, medellång och lång sikt så att också de regionala behoven beaktas.
- Social- och hälsovårdsministeriets tjänsteutbudsråd har den 11 juni 2020 gett tre rekommendationer om medicinska behandlingsmetoder för könsdysfori, och graderingen enligt dessa rekommendationer har underlättat patienttrycket på poliklinikerna för könsutredningar och utifrån utredningarna har den övergripande vård som patienterna får vid rätt tidpunkt förbättrats. Samtidigt har poliklinikerna för könsutredningar utbildat allmänpsykiatriska experter på basnivån och inom den specialiserade sjukvården samt erbjudit konsultationshjälp. Denna verksamhet och utvecklingen av graderingen av vården fortsätter.
- Enligt utredningarna är det inte nödvändigt att grunda en tredje poliklinik för könsutredningar, utan en ändamålsenlig allokering av de nuvarande funktionerna och de redan genomförda eller planerade resursökningarna förefaller att vara tillräckliga.
- Dessutom bereder SHM en reform av translagstiftningen, vilket förtydligar de roller och de uppgifter som poliklinikerna för könsutredningar har samt främjar tillgången till god vård enligt patienternas behov i samband med de utvecklingsåtgärder som vidtas i enlighet med Tjänsteutbudsrådets rekommendation.

VÄNTETID VID SJUKHUSETS JOUR

Enligt BJO var en väntetid på sex timmar vid jousen vid HNS Borgå sjukhus orimligt lång för ett 13-årigt barn. Barnet var tvunget att vänta orimligt länge på läkarbesök, cirka 4 timmar och 45 minuter. På detta sätt beaktades inte barnets bästa vid jousen. Enligt förordningen om grunderna för brådskande vård och förutsättningarna för jour inom olika medicinska verksamhetsområden ska en minderårig patient beaktas vid jousen. Den minderåriga patientens ålder och utvecklingsnivå ska beaktas inom vården. BJO konstaterade att det av utredningen inte framgick hur barnet beaktades vid jousen.

Jourenheter ska enligt hälso- och sjukvårdslagen ha tillräckliga resurser och tillräcklig kompetens för att vårdkvaliteten och patientsäkerheten ska tillgodoses. Som orsaker till den långa väntetiden nämndes i utredningen bland annat en potentiell situation med flera patienter på jourpolikliniken och förändringar i bedömningen av hur brådskande fallen är samt avbrott på grund av samtal, avdelningskonsultationer och larm från avdelningarna. BJO konstaterade att dessa omständigheter borde beaktas i planeringen av jourverksamheten. Enligt förordningen om grunderna för brådskande vård och förutsättningarna för jour inom olika medicinska verksamhetsområden ska man vid planeringen av jourverksamhet beakta störningsmoment under normala förhållanden och situationer där det är rusning till jousen.

Enligt BJO är det i synnerhet när det gäller barn viktigt såväl att de snabbt tas in för vård och också får vård snabbt. För barnet var en sex timmars väntetid på jousen orimligt lång oberoende av orsakerna till dröjsmålet. En så lång väntetid var inte förenlig med sådan god hälso- och sjukvård som lagen om patientens ställning och rättigheter föreskriver och inte heller med förvaltningslagens serviceprincip.

En oskäligt lång väntetid ledde även till en fördröjning av barnets rätt till sådan oundgänglig omsorg samt sådana tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster som tryggas i grundlagen. BJO gav HUS och Borgå sjukvårdsområde en anmärkning på grund av dess lagstridiga förfarande (1050/2020*).

FÖRDRÖJNING AV ANMÄLAN OM DÖDSFALL

BJO gav flera anmärkningar om fördröjningar i anmälan om dödsfall (2250/2020*, 3530/2020* och 5820/2020*). Dödsfallet antecknades i befolkningsregistret över två månader efter att patientens hade avlidit.

BJO betonade att anmälan om dödsfall har en central betydelse för skötseln av ärenden. BJO konstaterade också att personalen ska iakttä särskild finkänslighet i kontakten med den avlidnes anhöriga och närstående. Den som arbetar med offentliga uppdrag ska också medverka till att den olägenhet som felet eller försummelsen orsakar minskas eller gottgörs.

BJO betonade att den instans som ansvarar för genomförandet av tjänsterna ska se till att det i samband med anmälningsprocessen säkerställs att informationen om dödsfallet utan dröjsmål överförs till olika myndigheter och att yrkesutbildade personer har nödvändig information om lagstiftningen om dödsfall och om de förfaranden som ska iakttas vid anmälan.

JO har redan i sina avgöranden konstaterat att hänvisningen till följande vardag strider mot uttrycket "utan dröjsmål" i lagstiftningen (1478/4/10* och 836/4/15*). Hänvisning till uppgiftsfördelningen så att den ena läkaren gör anteckningar i patientjournalen och den andra ser till att olika myndigheter underrättas kan också fördröja informationsgången.

BJO konstaterade att anvisningarna borde förtydligas och att förfarandet borde innehålla en mekanism med hjälp av vilken man kan säkerställa att anmälan utan dröjsmål skickas till rätt instans. I verksamheten ska också användningen och introduktionen av vikarier beaktas.

Efter avgörandena publicerade Institutet för hälsa och välfärd (THL) en webbutbildning på finska om läkarens uppgifter vid dödsfall ("Lääkäarin tehtävät kuolemantapauksessa"). Målet med kursen är att förtydliga läkarens lagstadgade skyldigheter vid dödsfall samt att fungera som handledning när läkaren gör upp nödvändiga registeranmälningar och dödsattester. Dessutom utarbetade Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata i samarbete med THL en preciserad anvisning för de verksamhetsenheter och läkare inom hälso- och sjukvården som gör dödsanmälningar.

5.11.6 HÄLSO- OCH SJUKVÅRDEN FÖR FÅNGAR

Hälso- och sjukvården för fångar har ett nära samband med laglighetskontrollen inom brottspåföljdsområdet. Därför föredras ärenden som gäller hälso- och sjukvården för fångar för samma avgörare som också har hand om fängelseärenden.

Enheten för hälso- och sjukvård för fångar verkar i samband med Institutet för hälsa och välfärd. Valvira och regionförvaltningsverkens behörighet gäller även organisationen av hälso- och sjukvården för fångar. Behandlingen av klagomål som gäller hälso- och sjukvård för fångar och tillsynen över Enheten för hälso- och sjukvård för fångar har centraliserats till Regionförvaltningsverket i Norra Finland. Som stöd för sin egen laglighetskontroll får JO för kännedom de berättelser som utarbetas över tillsynsbesöken.

Under berättelseåret diskuterade BJO Pölonen med Valvira överdirektör och den övriga ledningen för Valvira vid ett samarbetsmöte om bland annat tillsynen över hälso- och sjukvården för fångar, tillgången till vård vid Åbo- och Vanda-enheterna inom Psykiatriska sjukhuset för fångar samt om den läkemedelsbehandling och hälsovård som väktare genomför under fängstransporterna. I diskussionen diskuterades också frågan om anmälan till myndigheterna om dödsfall som skett i fängelset (6864/2021).

INSPEKTIONER

En planerad fortsättning på inspektionen av Åboenheten inom Psykiatriska sjukhuset för fångar i början av året (se 2570/2019*) blev inställd på grund av coronapandemin. I slutet av året såg coronasituationen ut att bli bättre och två inspektioner hann utföras på plats: Vanda-enheten vid Psykiatriska sjukhuset för fångar (6762/2021) och polikliniken vid Kuopio fängelse (6832/2021*). Inspektionerna av hälso- och sjukvården för fångar presenteras i avsnitt 3.5.

Verksamhetsstyrningen vid Enheten för hälso- och sjukvård för fångar granskades på distans. En positiv sak som BJO noterade var flera förbättringar som Enheten för hälso- och sjukvård för fångar hade gjort med anledning av tidigare beslut vid laglighetskontroller. Sådana var bland annat utarbetande av skriftliga anvisningar om användningen av distanstjänster, bättre uppmärksammande av alla eventuella tecken på extern misshandel och skador på huvudet i samband med en fånges ankomstintervju, utbildning som Enheten för hälso- och sjukvård för fångar ordnat om transport av en självdestruktiv fånge samt en ändring i anteckningssättet när hälsotillståndet hos fångar i isolering observerades, vilket tydligare än tidigare beskriver skillnaden mellan hälso- och sjukvårdstjänsterna och verkställandet av straff.

Situationen för fångelsernas tjänsteläkare hade förbättrats, men det fanns fortfarande utmaningar. BJO betonade också det ansvar som Enheten för hälso- och sjukvård för fångar hade när det gällde ordnande av verksamheten samt tillräckliga resurser. Det är inte heller godtagbart – en situation som är beroende av resurserna inom JM:s förvaltningsområde – att hälso- och sjukvård enligt fångarnas medicinska behov kan utebli på grund av att väktarresurser saknas. I fråga om verksamheten vid sjukhuset för fångar i Tavastehus framkom allvarliga orosmoment, i synnerhet i fråga om tillgången till resurser för somatisk sjukvård för kvinnliga fångar och de tillgängliga utrymmenas ändamålsenlighet.

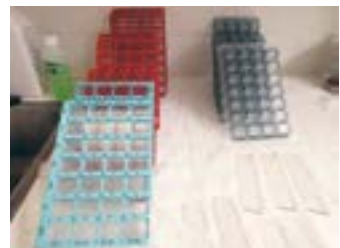
BJO ansåg att det är mycket viktigt att det nya patientdatasystemet som håller på att utvecklas är kompatibelt med Kanta och att distansläkare har tillgång till patientdatasystemet. BJO betonade också vikten av att ta i bruk maskinell dosdispensering (1185/2021*).

AVGÖRANDE

Cirka 16 % av fångarnas klagomål gällde hälso- och sjukvården. Inom detta sakområde inkom 77 klagomål (56 under 2020) och 78 (48) avgjordes. Av klagomålsavgörandena ledde 9, dvs. drygt 11%, till åtgärder.

Tillgången till läkemedel i fängelset

Den klagandes läkemedelsbehandling avbröts delvis för ungefär en vecka i samband med ankomsten till fängelset, då det i läkemedelsförrådet vid polikliniken vid Åbo fängelse inte genast fanns tillgång till alla läkemedel som ordinerats den klagande. Den klagande fick en del av sina läkemedel på behörigt sätt i läkemedelsdosetten genast på ankomstdagen. BJO ansåg att den klagandes rätt till hälso- och sjukvård av hög kvalitet inte tillgodosågs till alla delar. I en situation där läkemedel saknades i poliklinikens basläkemedelssortiment hade det varit ändamålsenligt att utreda hos Läkemedelscentralen hurdan fördröjning det var fråga om i tillgången till läkemedel och därefter konsultera läkaren om den uppskattade fördröjningen samt om eventuella åtgärder som den orsakar för patienten i fängelset (7739/2020).



Att föra en fånge till extern hälso- och sjukvård

Fångarna klagar regelbundet över att de spänns fast under transporten vid besök inom hälso- och sjukvård utanför fängelset.

I ett ärende som gällde Riihimäki fängelse grundades fastspännandet på den klagandes bakgrund samt på uppgifter från fängelsetiden och på anteckningar om den klagande, såsom på att denne hade varit placerad på en säkerhetsavdelning på grund av våldsamt beteende. BJO konstaterade att fastspännande inte kan motiveras enbart med att transporterandet ska gå tryggt till, utan att det måste finnas en specificerad och konkret grund för att fången spänns fast. Några sådana framgick inte av fängelsets utredning. Enbart det att den klagande hade varit placerad på en säkerhetsavdelning cirka ett år tidigare var inte en sådan omständighet som kunde motivera att den klagande behövde spännas fast (4441/2020).

Vid Pyhäselkä fängelse gällde klagomålet väktarnas förfarande, där fången hade försetts med handklovar både under transporten och under läkarmottagningen. Dessutom hade en av väktarna kommit med in till läkarens mottagningsrum. BJO konstaterade att om fastspännande används för att avvärja hot om våld förutsätter detta att hotet kan härledas till omständigheter i enskilda fall, exempelvis på grund av en fångens våldsamma beteende eller uttalade hot. Det är svårt och delvis osäkert att göra riskbedömningar, och detta påverkar också dokumentationen av beslutsgrunderna. När beslutsgrunderna tecknas ned ska man ändå sträva efter att vara konkret. I ljuset av uppgifterna i detta fall konstaterade BJO att grunderna för att fången spändes fast verkade något svaga.

Fortfarande är utgångspunkten att en fånge, liksom alla andra patienter, har rätt att få vård utan att utomstående är närvarande under vårdtillfället. Väktaren är en utomstående person i vårdssituationen fastän hen har tystnadsplikt. Vid besök inom hälso- och sjukvården är det dock viktigt att kunna säkerställa både vårdpersonalens och patientens säkerhet. I praktiken är det nödvändigt att diskutera med vårdpersonalen om de upplever att deras säkerhet förutsätter att en väktare är närvarande vid mottagningen. Vårdpersonalen ska delges de uppgifter om fångens eventuella farlighet som behövs för att de ska kunna bedöma om det föreligger ett hot. Av den utredning som erhållits i ärendet framgick ingen orsak till att det var nödvändigt att ha den klagande fastspänd när väktaren var på plats i mottagningssituationen. Fängelsets förfarande vid den klagandes hälsovårdsbesök föreföll vara överdimensionerat (4272/2021).

Vad gäller Åbo fängelse framgick det att man på grund av resurssituationen i regel var tvungen att sköta övervakningen i livets slutskede med en väktare. Det visade sig vara omöjligt att genomföra förfarandet enligt anvisningarna, det vill säga att utan att fången var närvarande höra läkaren för att ta reda på om väktarens närvaro var nödvändig för att trygga vårdssituationen (8356/2020).

5.11.7 HÄLSO- OCH SJUKVÅRDEN INOM FÖRSVARSMAKTEN

Under berättelseåret anhängiggjordes inga klagomål om försvarsmaktens hälso- och sjukvård som skulle ha lett till åtgärder.

5.12 Barnets rättigheter

Övervakningen av barnets rättigheter har varit ett av tyngdpunktsområdena i arbetet med laglighetsövervakning vid justitieombudsmannens kansli sedan 1998. Vid justitieombudsmannens kansli ansvarar BJO Maija Sakslin i allmänhet för ärenden som gäller barnets rättigheter. Vem som avgör enskilda laglighetsövervakningsärenden bestäms i allmänhet enligt de olika förvaltningsområdenas ärendegrupper. Huvudföredragande för sakområdet som gäller barnets rättigheter är referendarierådet Kirsti Kurki-Suonio.

Barnombudsmannen och riksdagens justitieombudsman svarar tillsammans för oberoende nationell uppföljning av området i enlighet med FN:s konvention om barnets rättigheter (CRC/C/FIN/CO/4 *, punkt 14). Barnombudsmannens uppgifter fokuserar på att främja barnets bästa och rättigheter, medan justitieombudsmannens uppgift är att övervaka att barnets grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter tillgodoses som en del av justitieombudsmannens laglighetsövervakning. Barnombudsmannen Elina Pekkarinen och BJO Maija Sakslin har hållit kontakt på många sätt även år 2021.

5.12.1 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

LAGLIGHETSÖVERVAKNINGENS ÄRENDEN SOM GÄLLER BARNETS RÄTTIGHETER

Under berättelseåret avgjordes sammanlagt 835 laglighetsövervakningsärenden som gällde tillgodoseendet av barnets rättigheter. Motsvarande siffra var 631 år 2020, vilket innebär att antalet ärenden ökade med nästan 32 procent. Cirka 85 procent av de avgjorda laglighetsövervakningsärendena som gällde barnets rättigheter gällde socialvården eller den grundläggande utbildningen och småbarnspedagogiken.

Under 2021 avgjordes sammanlagt 578 ärenden som gällde socialvården, oftast barnskyddet. Detta är 69 procent av alla ärenden som gäller barnets rättigheter. Inom sakområdet socialvård avgjordes ärendena av BJO Maija Sakslin, med referendarierådet Tapio Rätty som huvudföredragande. Socialvårdens avgöranden om barnets rättigheter beskrivs senare i detta avsnitt (5.12.3).

Laglighetsövervakningsärenden som gällde småbarnspedagogik och grundläggande utbildning avgjordes sammanlagt 129. De utgjorde 2021 det näst största förvaltningsområdesspecifika sakområdet i övervakningen av barnets rättigheter. Besluten avgjordes av BJO Pasi Pölönen och huvudföredragande var äldre justitieombudsmannasekreterare Piatta Skottman-Kivelä. Avgöranden och inspektioner i anslutning till den grundläggande utbildningen och småbarnspedagogiken beskrivs i avsnitt 5.18 om undervisning och kultur.

Laglighetsövervakningsärenden som gällde barnets rättigheter avgjordes dessutom till exempel inom ärendegrupperna hälso- och sjukvård (61 st.), polis (29 st.), brottspåföljdsbranschen (25 st.) och rättigheter för personer med funktionsnedsättning (22 st.). Justitieombudsmannens laglighetsövervakning i dessa ärendegrupper beskrivs i avsnitten undervisning och kultur (5.18), hälsovård (5.11), polis (5.3) och rättigheter för personer med funktionsnedsättning (3.4) i denna berättelse. Coronapandemins inverkan på laglighetsövervakningen av barnets rättigheter 2021 beskrivs i ett separat avsnitt (4.2.9), där det även finns hänvisningar till vissa andra underavsnitt i avsnitt 4.

KLAGOMÅL SOM ANFÖRTS AV BARN

Under de senaste åren har barnen själva lämnat in betydligt fler klagomål till justitieombudsmannen än tidigare. År 2021 avgjordes sammanlagt 118 klagomål av barn. Året innan (2020) fanns det sammanlagt 65 motsvarande avgöranden och året innan (2019) sammanlagt 45. Det ökade antalet klagomål kan vara ett tecken på att barnen bättre än tidigare känner till sina möjligheter att anföra klagomål. Detta vore positivt, eftersom i synnerhet FN:s kommitté för barnets rättigheter i sina rekommendationer om Finland särskilt har betonat betydelsen av barnens egna rättsskyddsmedel (CRC/C/FIN/CO/4 punkt 14). Man strävar efter att behandla klagomål som lämnats in av barn på ett barnvänligt och snabbt sätt.

Största delen, sammanlagt 98, av de klagomål som avgjordes 2021 gällde socialvården och i synnerhet barnskyddet. Av dessa grundade sig 93 på klagomål från barn inom vård utom hemmet och eftervården. (År 2020 var motsvarande antal 61). I siffran ingår också några sådana avgöranden om eftervård inom barnskyddet som har grundat sig på klagomål från en ung person som fått vård utom hemmet och som senare blivit myndig. Åtgärdsprocenten för avgörandena var anmärkningsvärt hög, 68 % (2020, 61 %). Att lämna in ett klagomål till justitieombudsmannen har således blivit ett betydande rättsmedel i synnerhet för en sårbar barngrupp: omhändertagna barn som placerats i vård utom hemmet.

KLAGOMÅL SOM ANFÖRTS AV BARN I VÅRD UTOM HEMMET OCH FÖRBÄTTRING AV DERAS DELAKTIGHET I LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN

Barn anförde 72 klagomål till justitieombudsmannens kansli under berättelseåret om vård utom hemmet, när de år 2020 var sammanlagt 64. Möjligheterna för barn i vård utom hemmet att anföra klagomål om missförhållanden i vården har underlättats så att barnen – i stället för ett skriftligt klagomålsförfarande som ibland upplevs som utmanande – har erbjudits möjlighet att även kontakta justitieombudsmannens kansli muntligt för att inleda ett ärende. Barnen skrev till eller kontaktade justitieombudsmannens kansli per telefon och kritiserade sitt bemötande på platsen för vård utom hemmet, barnskyddsanstaltens uppfostringspraxis, de begränsande åtgärder som använts, den egna socialarbetarens passivitet och brister i beslutsfattandet om vård utom hemmet. Barn och unga som tidigare varit i vård utom hemmet klagade också på ordnandet av den egna eftervården och på bristerna i eftervården och på att eftervården inte fungerade. Exceptionellt många (49 st., 68 %) av klagomålen som lämnats in på olika sätt av barn i vård utom hemmet ledde till åtgärder under berättelseåret, vilket också nämndes ovan. Avgöranden i klagomål som anförts av barn beskrivs närmare nedan.

Utifrån antalet klagomål verkar det som om de placerade barnens kännedom om sina rättigheter och möjligheter att anföra klagomål har förbättrats trots pandemin. Det här har delvis bottnat i till exempel det aktiva arbete som unga erfarenhetsexperter har bedrivit för att främja placerade barns rättigheter och delaktighet, men också av det mångsidiga informationsarbete som justitieombudsmannens kansli inlett.

De placerade barnens medvetenhet om sina rättigheter stärktes tidigare i synnerhet av inspektionerna som genomfördes av justitieombudsmannens kansli och främjade deras möjligheter att själva bevaka att deras rättigheter tillgodoses. Eftersom inspektioner inte kunde göras under pandemin inledde justitieombudsmannens kansli ett projekt där man strävat efter att införa nya kompletterande informationsätt för att göra barnens rättigheter och justitieombudsmannens uppgifter kända inom vård utom hemmet.

Två diskussioner med distansförbindelse ordnades på barnens initiativ vid skolhemmet Perhekuntoutuskeskus i Laustis under sommaren och hösten. I dem deltog barn som placerats i Laustis samt anstaltens personal och barnens socialarbetare.

Föredragandena vid justitieombudsmannens kansli svarade på barnens frågor om barnets rättigheter och rättsskydd i samband med vård utom hemmet. Även biträdande justitieombudsmannen deltog i det första mötet.

Föredraganden vid justitieombudsmannens kansli har också deltagit i tre virtuella chattmöten som ordnats av "influenser-socialarbetare" ("TikTok-sossut"). Syftet med chattmötena är att öka delaktigheten bland barn och unga som är klienter inom barnskyddet och göra dem medvetna om sina lagstadgade rättigheter. Varje möte har haft över 3 000 deltagare. Dessutom ordnade SOS-Barnbyns influenserungdomar ett chattmöte på sommaren kring familjevårdens teman. Mötet hade över tusen deltagare. Barnen och ungdomarna kunde ställa frågor på mötena. De informerades också om de rättsmedel som finns att tillgå vid vård utom hemmet, och om justitieombudsmannens verksamhet och beslutspraxis.

Under berättelseåret började man också förnya innehållet på de sidor på justitieombudsmannens webbplats som riktar sig till barn. Ändringarna utgår från ändringsförslag som lämnats in av barn och unga och erfarenhetsexperter inom barnskyddet. Planeringsarbetet har genomförts i samråd med erfarenhetsexperter från barnskyddsorganisationen Pesäpuu.

5.12.2 INSPEKTIONER

På grund av coronapandemin har det inte varit möjligt att göra inspektioner på ort och ställe vid barnskyddsanstalterna. Vid en inspektion är det viktigt att diskutera med de placerade barnen, så att barnen fritt och utan rädsla för påföljder kan berätta med egna ord om anstaltens förfaranden, samt om eventuella missförhållanden som de upplevt och även om god praxis. Därför har inte ens distans- eller dokumentinspektioner gjorts inom barnskyddet.

Inte heller andra inspektioner som gäller tillgodoseendet av barnens rättigheter, såsom inspektioner i skolor eller boendeenheter för barn med funktionsnedsättning, har i allmänhet kunnat genomföras på grund av coronapandemin. Inspektionerna beskrivs närmare i de förvaltningsområdesspecifika avsnitten samt i avsnitt 3.5 som gäller det nationella besöksorganet mot tortyr (OPCAT).

5.12.3 AVGÖRANDEN

AVGÖRANDEN I KLAGOMÅL OM VÅRD UTOM HEMMET SOM ANFÖRTS AV BARN

Under vård utom hemmet har barnet rätt till vård enligt sina behov. I det ingår också skydd till exempel mot barnets eget skadliga beteende. Barnskyddsanstaltens skyldighet att sörja för den dagliga vården av ett placerat barn omfattar också en skyldighet att ty sig till lagstadgade begränsande åtgärder när barnet inte kan hjälpas med lindrigare metoder och när övriga lagenliga förutsättningar uppfylls. När begränsande åtgärder används måste man också alltid säkerställa att barnets rättsskydd tillgodoses.

På en plats för vård utom hemmet hade man tytt sig till att hålla fast ett barn för att lösa en problemsituation. Motiveringen till beslutet antecknades endast delvis i den i barnskyddslagen stadgade utredningen som gällde fasthållandet. En väsentlig del av motiveringarna framgick av de dagliga anteckningarna om barnet. BJO konstaterade att även en begränsande åtgärd som gäller fasthållande av ett barn är i sak ett beslut som omfattas av förvaltningslagen och som alltid måste motiveras i enlighet med lagen.

Syftet med motiveringarna är att säkerställa att barnet i samband med beslutet också får information om beslutets grunder och kan bedöma dem med tanke på tillgodoseendet av sitt eget rättsskydd. Motiveringarna skyddar således barnet från godtyckliga begränsande åtgärder. Även om det till exempel inte är möjligt att överklaga en arbetstagares beslut om fasthållande, ska barnet alltså ha möjlighet att bedöma ärendet tillsammans med sin egen socialarbetare och till exempel lämna in ett klagomål till justitieombudsmannen. (2914/2021*).

Barnets rörelsefrihet kan begränsas för en viss tid, men även under begränsningen ska barnet kunna vistas utomhus inom gränserna för sitt hälsotillstånd och sina individuella omständigheter. Friluftsliv kan således inte nekas enbart på grund av till exempel problem med övervakningen av utomhusområden eller otillräcklig personal. Gränser kan sättas för barn på barnskyddsanstalter inom ramen för sedvanlig, allmänt accepterad fostran, till exempel när det gäller fysisk aktivitet under olika tider på dygnet. Reglerna i en barnskyddsanstalt får inte de facto leda till sådana begränsande åtgärder som avses i barnskyddslagen. Reglerna vid en anstalt får inte heller leda till ett förfarande som kan kränka barnets rättigheter (1915/2020*).

Ett omhändertaget barn hade upprepade gånger framfört ett krav till en socialarbetare om att omhändertagandet skulle upphöra eller att platsen för vård utom hemmet skulle ändras samt i anslutning till detta framfört olika alternativ för hur vården utom hemmet skulle kunna ordnas. Socialarbetaren hade också antecknat detta i barnets handlingar. Ställföreträdaren för BJO konstaterade att när man överväger om ett ärende ska beredas på basis av en muntlig ansökan eller ett muntligt yrkande, bör man fästa uppmärksamhet vid ärendets art och den som framställt yrkandet. När ett omhändertaget barn som placerats i vård utom hemmet framställer ett yrkande av nämnda slag till den myndighet som ansvarar för barnets vård utom hemmet, har myndigheten en särskild skyldighet att med beaktande av barnets bästa fästa avseende vid barnets rätt enligt 21 § i grundlagen att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad i ett lagenligt förfarande och vid behov av en domstol (6661/2021*).

AVGÖRANDE SOM GÄLLER BEGRÄNSANDE ÅTGÄRDER INOM BARNSKYDDET

År 2021 avgjordes sammanlagt 78 laglighetsövervakningsärenden som gällde begränsande åtgärder inom barnskyddet. En del av dessa hade anknytning till tidigare inspektioner. Flera åtgärdsavgöranden gavs på basis av klagomålen, av vilka de viktigaste har publicerats på justitieombudsmannens webbplats. Under de senaste åren har många avgöranden om begränsande åtgärder publicerats. Därför anges de senaste publicerade avgörandena från 2021 endast i korthet nedan.

- Avgöranden om begränsning av barnets kontakter: 2742/2020*, 5087/2020* och 2857/2021*
- Avgöranden om begränsning av rörelsefriheten: 3212/2020* och 2857/2021*
- Ärendet 1914/2020* gällde granskning av lokaler och egendom som barnet hade i sin besittning, 1997/2020* gällde kroppsbesiktning och omhändertagande av egendom. Avgörandet 2914/2021* gällde fasthållande av barn.

I klagomålsavgörandena som gällde begränsande åtgärder fästes också uppmärksamhet vid beslutsfattandet, motiveringarna till besluten, hörandet av parter samt synpunkter gällande besväransvisningen 2914/2021*, 3212/2020*, 2742/2020* och 1914/2020*.

ÅTERLÄMNANDE AV BARN SOM UTAN TILLSTÅND AVLÄGSNAT SIG FRÅN EN ANSTALT

Två för den klagande och dennas barn okända män hade kommit för att hämta ett omhändertaget barn som utan tillstånd avlägsnat sig från barnskyddsanstalten. I klagomålet misstänktes männen ha brutit mot hemfriden. De ska även i övrigt ha uppträtt osakligt och hotfullt. Männen hade inte uppvisat identitetsbevis eller beslut om att barnet ska hämtas. När ärendet utreddes visade de sig vara handledare vid ett annat skolhem som muntligen hade begärts delta i hämtningen. I ärendet bedömdes återförandet av barnet till anstalten och anstaltens förfarande efter att barnet hade återvänt.

Något egentligt lagstridigt förfarande kunde inte konstateras i ärendet, med undantag av brister i beslutsfattandet och i begäran om handräckning. I sitt beslut fäste BJO uppmärksamhet vid många laglighetsaspekter i samband med barnets återförande. Barnet hade avlägsnat sig utan lov för att tillsammans med sin familj kunna delta i Id al-Fitr, en årlig festlighet som är viktig i familjens kultur och religion. Frågan gällde således också barnets rätt att bekänna sig till och utöva sin egen religion samt att praktisera sin egen kultur i enlighet med artikel 30 i FN:s konvention om barnets rättigheter. Anstalterna bör fästa särskild uppmärksamhet vid att förebygga rymning bland barn (4174/2020*).

EFTERVÅRD INOM BARNSKYDDET

Under berättelseåret avgjordes flera klagomål som gällde eftervården inom barnskyddet. En del av fallen gällde också medlen för eget hushåll som hör till eftervården. För 2021 finns det skäl att särskilt lyfta fram två klagomål som gällde gravida ungdomars egen eftervård.

BJO ansåg att eftervården inom barnskyddet har till uppgift att säkerställa att en ung person i eftervård som väntar barn har tillgång till alla nödvändiga tjänster, stöd och förmåner som hör samman med graviditet och föräldraskap. Vid behov ska särskilt stöd ordnas för barnet som är på kommande. Graviditet och föräldraskap för en ung person i eftervård kan således inte i något fall utgöra en grund för att den ungas behov av eftervård upphör, utan ska tvärtom innebära en särskilt aktiv fas i den ungas eftervård. BJO ansåg i sitt avgörande bland annat att den samkommun som ordnat eftervården hade försummat den ungas stödåtgärder och därutöver försummat att lämna en sådan utredning som den unga hade rätt till. BJO föreslog att samkommunen skulle överväga hur den kan gottgöra den unga för de rättskränkningar som skett (2723/2020*). BJO delgav också social- och hälsovårdsministeriet sitt avgörande. Bland annat fäste BJO ministeriets uppmärksamhet vid att i och med att åldersgränsen för eftervård har stigit till 25 år, kommer frågor om den ungas graviditet och föräldraskap oftare att bli aktuella inom eftervården.

- Samkommunen meddelade att man bett den klagande om ursäkt för den dåliga behandling hen hade fått och upplevt. Dessutom har man kommit överens om att betala återstoden av den klagandes studielån som gottgörelse (cirka 3 000 euro).

Framställningarna om gottgörelse har sammanställts i avsnitt 3.7.

För en ung person som får eftervård bör det ordnas ändamålsenligt boende som en del av eftervården. En ung person i eftervård hade inte ordnats boende ens som brådskande eftervård, trots att förlösningen närmade sig. Placerarkommunen kände till den ungas graviditet och beräknade tid. Den ungas bostad var tillfällig och även i övrigt osäker. BJO fäste även mer allmänt uppmärksamhet vid den ungas individuella behov av stöd för eftervård samt vid de lagstadgade skyldigheterna hos den kommun som ansvarar för eftervården att ordna boende som eftervård (7624/2020*).

På webbplatsen finns också följande avgöranden från 2021 om eftervård och medel för eget hushåll: 971/2020*, 7518/2020*, 8494/2020* och 566/2021*.

AVGÖRANDE SOM GÄLLER BARNATILLSYNINGSMÄN

Även om merparten av justitieombudsmannens avgöranden om barnets rättigheter gäller barnskydd, anförs många klagomål också till exempel om vårdnad om barn, umgängesrätt och underhåll. Dessa klagomål gäller ofta barnatillsyningsmäns tjänster. Barnatillsyningsmännen ger handledning och fastställer avtal om vårdnad om barn, umgängesrätt och underhåll.

Under berättelseåret fäste BJO i flera avgöranden uppmärksamhet vid den dåliga tillgången till barnatillsyningsmäns tjänster.

BJO påpekade i två avgöranden att tidsbokningen till barnatillsyningsmännen vid Kymsote, samkommunen för social- och hälsovårdstjänster i Kymmenedalen, är oskäligt överbelastad (602/2021* och 6380/2020*). Överbelastningen berodde åtminstone inte helt och hållet på pandemin. BJO konstaterade att fastställandet av avtal om underhåll för barn, vårdnad om barn och umgängesrätt gäller barnets rätt till familjeliv och barnets rätt till underhåll (artikel 9 och 27 i FN:s konvention om barnets rättigheter). Tjänsterna är av väsentlig betydelse för barnfamiljer, vars rätt till tjänster också tryggas i 19 § 3 mom. i grundlagen.

BJO gav också Esbo stad en anmärkning på grund av att barnatillsyningsmäns tillgänglighet hade försämrats orimligt mycket (3817/2020). BJO hade 2018 fäst Esbo stads uppmärksamhet vid den lagstridiga situationen i tidsbokningen, som enligt en utredning dock hade förbättrats senare (7174/2017*). I samband med behandlingen av det nya klagomålsärendet framkom dock att barnatillsyningsmäns tidsbokning senare igen hade överbelastats allvarligt mycket. Överbelastningen skedde innan pandemin bröt ut.

I de två ovan nämnda ärendena föreslog BJO att den klagande skulle få gottgörelse på grund av att barnet åtminstone för en tid hade blivit utan fastställt underhållsbidrag av orsaker som berodde på barnatillsyningsmännen (602/2021* och 3817/2020). Framställningarna om gottgörelse har sammanställts i avsnitt 3.7.

- Samkommunen Kymsote meddelade inom utsatt tid att som gottgörelse hade den beklagat den långa väntetiden i ett brev till klaganden. Om klagandes barns underhåll hade föräldrarna senare ändå kunnat avtala så att inget avbrott i barnets underhåll hade uppstått. Samtidigt redogjorde Kymsote för förnyelser i tidsbokningen till barnatillsyningsmännen och i andra arrangemang samt för tillägg i resurserna. Som resultat hade situationen även i tidsbokningen förbättrat sig avsevärt (602/2021*).
- Sektorn för välfärd och hälsa vid Esbo stad meddelade inom utsatt tid att den betalat gottgörelse till den klagande på grund av att barnet inte fått underhåll (3817/2020).

BJO fäste även i ärendet 7379/2020 uppmärksamhet vid barnatillsyningsmäns tillgänglighet inom skälig tid. BJO konstaterade att avtalet om umgängesrätt ska vara primärt verkställbart och att föräldrarna i enlighet med lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården ska informeras om betydelsen av att avtalet är verkställbart samt om andra alternativ med avtalet och deras betydelse. På motsvarande sätt ska klienten även i underhållsärenden i enlighet med lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården informeras om olika alternativ och deras betydelse.

I ärendet 430/2020 hade barnatillsyningsmannen förfarit lagstridigt. I ärendet framfördes inga orsaker som skulle ha hindrat tillämpningen av justitieministeriets anvisning om underhållsbidrag och uppgörandet av en kalkyl enligt anvisningen. Den klagande i ärendet hade inte informerats om sina rättigheter, skyldigheter, olika alternativ eller deras betydelse i enlighet med klientlagen. BJO ansåg att tillämpningen av anvisningen är av primär betydelse för likabehandlingen.

KLIENTRELATION TILL SOCIALVÅRDEN INOM FAMILJEVÅRDEN SAMT KLIENTUPPGIFTER INOM BARNSKYDDET

I samband med avgörandet av ett klagomål som anförts av en familjevårdare fästes bland annat uppmärksamhet vid att en familjevårdare inom barnskyddet och vård utom hemmet inte själv i denna egenskap blir klient inom socialvården och att klientlagen därför inte heller tillämpas på hen. Familjevårdarens kontakter skulle således inte antecknas i klienthandlingarna i enlighet med lagen om klienthandlingar, när kontakten gällde familjevårdarens uppdrag i anslutning till dennas uppdragsavtal eller avtal om köpta tjänster. Däremot ska sådana uppgifter i kontakten med familjevårdaren antecknas som är av betydelse för ordnandet av barnets vård utom hemmet. De antecknas dock i barnets klienthandlingar gällande klientrelationen (8494/2020*).

De känsliga och sekretessbelagda uppgifterna om den klagande som ingick i barnskyddsanmälningarna hade lämnats till barnets vårdnadshavare. Uppgifterna ingick i barnskyddsanmälningar, som vårdnadshavaren hade fått för kännedom som sådana (4358/2020). BJO konstaterade att uppgifterna i ifrågavarande barnskyddsanmälningar inte utan åtskillnad kunde betraktas som uppgifter om barnet endast på den grunden att uppgifterna hade fogats till barnskyddsanmälan. Enligt BJO bör omfattningen av barnets uppgifter inom barnskyddet vara föremål för övervägande och vid behov begränsning, särskilt när det är fråga om sekretessbelagda personuppgifter som inte gäller barnet självt. Sådana uppgifter är också barnets föräldrars personuppgifter. Förfarandet i ärendet var olagligt. I beslutet hänvisas till ett avgörande från föregående år (5942/2019*).

BJO ansåg att meddelanden mellan föräldrarna som den ena föräldern gett barnskyddet kunde kopplas till barnets klientuppgifter, eftersom innehållet i meddelandena i hög grad gällde sådana möten mellan barnet och föräldern som lett till att barnskydd ordnades. Det hade dock varit motiverat att informera den klagande om saken, eftersom den klagande bland annat hade rätt att utöva sin rätt till insyn i meddelandena eller yrka på rättelse av uppgifter om sig själv i enlighet med EU:s allmänna dataskyddsförordning (4294/2020).

5.13 Äldre personers rättigheter

BJO Maija Sakslin ansvarade för laglighetsövervakningen av ärenden som gäller äldre personer. Huvudföredragande var äldre JO-sekreterare Lotta Hämeen-Anttila. Föredragande var också äldre JO-sekreterare Pia Wirta och Johanna Koli, notarie Riina Tuominen samt under en del av året äldre JO-sekreterare Riitta Burrell.

Tryggandet av äldre personers rättigheter ingår i justitieombudsmannens övervakning av att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Målet är att främja respekten för äldre personers människovärde samt deras grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter. Övervakningen av att äldre personers rättigheter tillgodoses är ett av justitieombudsmannens särskilda uppgiftsområden.

Laglighetsövervakningen av äldre personers rättigheter riktar sig till alla förvaltningsområden. Detta avsnitt beskriver justitieombudsmannens verksamhet i ärenden som gäller social- och hälsovården. Ställningstaganden som gäller äldre personers rättigheter beskrivs också bland annat i avsnitten om hälso- och sjukvård, rättigheter för personer med funktionsnedsättning, intressebevakning, polisen, OPCAT-inspektioner och klagomål i anslutning till corona.



5.13.1 SPECIALUPPGIFTER SOM GRUNDAR SIG PÅ INTERNATIONELLA KONVENTIONER

Justitieombudsmannen har specialuppgifter som grundar sig på internationella konventioner och som stöder främjandet och övervakningen av äldre personers rättigheter.

Den internationella konventionen mot tortyr och omänsklig behandling är av stor betydelse med tanke på befogenheter och metoder i samband med inspektioner av boendeenheter och anstalter för minnessjuka eller psykiskt sjuka. Justitieombudsmannen är det nationella besöksorganet som avses i det fakultativa protokollet och som utför inspektioner på platser varifrån en person inte av egen vilja kan avlägsna sig.

I och med att Finland den 10 juni 2016 ratificerade FN:s konvention och fakultativa protokoll om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD) fick justitieombudsmannen ett nytt specialuppdrag. Konventionens tillämpningsområde omfattar även äldre personer som har en sjukdom eller skada som kan hindra dem från att delta i samhället. De ledande principerna i konventionen är diskrimineringsförbud, tillgänglighet och tillgång. Konventionen betonar självbestämmanderätten och möjligheten att delta i beslut som gäller en själv.

Justitieombudsmannen samt Människorättscentret och dess människorättsdelegation utgör tillsammans den nationella mekanismen som avses i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Mekanismen har till uppgift att främja, skydda och övervaka tillgodosendandet av de rättigheter som garanteras i konventionen. I laglighetsövervakningen av äldre personers rättigheter samarbetar man tätt med Människorättscentret och människorättsdelegationens äldresektion.

5.13.2 VERKSAMHETSMILJÖ

TJÄNSTER SOM ANVÄNDS AV ÄLDRE

De tjänster som äldre personer använder är i synnerhet hemvård, stödtjänster inom hemvården, närståendevård, serviceboende, serviceboende med heldygnsomsorg samt institutionsvård. Enligt statistik från Institutet för hälsa och välfärd använde 9 procent av dem som fyllt 65 år, 17 procent av dem som fyllt 75 år och 37 procent av dem som fyllt 85 år tjänster för äldre i slutet av 2020 (regelbunden hemvård, vanligt serviceboende, serviceboende med heldygnsomsorg, vård på ålderdomshem och långtidsvård på hälsovårdscentralernas bäddavdelningar). Andelarna hölls på nästan samma nivå som året innan. Hemvårdens klienter uppgick till cirka 208 000, varav nästan 150 000 var över 75 år. I slutet av 2020 omfattades 8 % (knappt 44 000) av dem som fyllt 75 år av service med heldygnsomsorg (serviceboende med heldygnsomsorg, vård på ålderdomshem, långtidsvård på hälsocentraler).

ENKÄTUNDERSÖKNING OM TJÄNSTER FÖR PERSONER ÖVER 70 ÅR SOM BOR HEMMA

Riksdagens justitieombudsman och Människorättscentret anlätade i början av 2021 Taloustutkimus Oy för att göra en enkätundersökning om tillgången till service samt servicebehovet för personer över 70 år som bor hemma. Enkäten visade att nästan 75 procent av de personer som är över 69 år och som bor hemma anlitar anhörigas hjälp. De närståendes roll framhävs särskilt i fråga om stöd för att kunna röra sig utanför hemmet, där den offentliga servicens och frivilligverksamhetens andel var liten. Dessutom är över en fjärdedel av hemvårdens klienter tvungna att utöver den kommunala servicen även använda tjänster som de själva betalat för, såsom städ- och hemvårdstjänster.

Den största obalansen mellan servicebehovet och tillgången till tjänster förekommer inom olika tjänster som upprätthåller funktionsförmågan, till exempel stöd för det psykiska välbefinnandet, fysio- och ergoterapitjänster i hemmet, dag- och servicecenterverksamhet samt fotvård. Man upplever också att det behövs mer rådgivning och information om tjänsterna samt mer färdtjänster.

Enkäterna gav viktig information om servicebehovet och tillgången till tjänster. Informationen utnyttjas i laglighetsövervakningen. Laglighetsövervakningen riktas utifrån resultaten av undersökningen till de brister i hemvårdens tjänster som äldre personer identifierat. I sin laglighetsövervakning bedömer BJO särskilt hur rättigheterna tillgodoses för personer som inte har anhöriga eller närstående som stöd. Det är också viktigt att följa upp hur man har lyckats stödja anhöriga och närstående. Observationer i anslutning till coronapandemin beskrivs i avsnitt 4.

ÄNDRINGAR I LAGSTIFTNINGEN

Lagen om äldreombudsmannen trädde i kraft den 19 augusti 2021. Äldreombudsmannen är en självständig och oberoende myndighet som verkar i anslutning till diskrimineringsombudsmannens byrå. Ombudsmannens uppgift är att främja tillgodoseendet av äldre personers rättigheter. Äldreombudsmannens uppgifter fokuserar på frutseende påverkan samt uppföljning och utvärdering. Ombudsmannen har inte behörighet att avgöra klagomål i enskilda fall eller utföra inspektioner. Päivi Topo har utnämnts till tjänsten som äldreombudsman för tiden 15.1.2022–14.1.2027.

Enligt den ändring av äldreomsorgslagen som stegvis träder i kraft skulle personaldimensioneringen vid verksamhetsenheter för effektiverat serviceboende och långvarig institutionsvård vara minst 0,55 arbetstagare per klient från början av 2021. Det är fråga om en lagstadgad minimidimensionering för både offentliga och privata tjänster.

Dimensioneringen ska vara högre än minimidimensioneringen, om klienternas funktionsförmåga och säkerställandet av kvaliteten på tjänsterna förutsätter det.

Ändringarna i klientavgiftslagen trädde i kraft den 1 juli 2021. Bestämmelser om klientavgifter för långvarig boendeservice har fogats till lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården. Avgifterna bestäms enligt enhetliga grunder för tjänster som tillhandahålls i hemmet och för långvarigt, vanligt serviceboende. Avgifterna för långvarigt serviceboende med heldygnsvård regleras i stor utsträckning på motsvarande sätt som avgifterna för långvarig institutionsvård.

5.13.3 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

19 § i grundlagen tryggar de centrala grundläggande fri- och rättigheterna i fråga om laglighetsövervakningen av äldre personers rättigheter. Enligt den har var och en som inte förmår skaffa sig den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv rätt till oundgänglig försörjning och omsorg. Lagen garanterar var och en rätt till grundläggande försörjning under ålderdomen. Därtill ska det allmänna, enligt vad som närmare bestäms genom lag, tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt främja befolkningens hälsa.

År 2021 fäste BJO i flera avgöranden uppmärksamhet vid brister i lagstiftningen. Under coronapandemin har det upprepade gånger framkommit situationer där man inte i tillräckligt god tid har kunnat förutse nödvändiga lagändringar. De snabba och oförutsedda förändringarna som beror på pandemins karaktär har för sin del försvårat situationen. Bakom brotten mot de grundläggande fri- och rättigheterna samt bakom bristerna inom vården och omsorgen som observerats i laglighetsövervakningen finns också sådana brister i lagstiftningen som har varit kända i flera år och som justitieombudsmannen flera gånger har lyft fram. BJO förutsätter att social- och hälsovårdsministeriet utan dröjsmål inleder en omsorgsfull beredning av ändringar i lagstiftningen i fråga om förutsättningarna för begränsningar som gäller äldre personer samt i fråga om de förfaranden som iaktas vid sådana begränsningar. Redan innan ändringarna i lagstiftningen träder i kraft är det nödvändigt att Valvira och Institutet för hälsa och välfärd ger riksomfattande anvisningar om hur begränsningar kan undvikas genom förebyggande åtgärder i olika situationer. BJO framhåller att en begränsning inte är tillåten om målet med begränsningen kan uppnås på annat sätt.

Av de klagomål som avgjordes 2021 gällde sammanlagt 216 äldre personers rättigheter (126 år 2020, 69 år 2019, 47 år 2018 och 30 år 2017). Av klagomålen ledde 113 (52 %) till åtgärder. (2020 ledde 24 klagomål till åtgärder och 29 klagomål till vidare undersökning på eget initiativ, vilket senare ledde till åtgärder. År 2019 ledde 11 klagomål till åtgärder, 6 år 2018 och 2 år 2017). Både antalet klagomål och andelen åtgärdsavgöranden har ökat betydligt under coronapandemin.

Under berättelseåret genomfördes tre inspektioner. (År 2020 gjordes fyra inspektioner, av vilka tre var föremål för en efterföljande inspektion. År 2019 gjordes sammanlagt 29 inspektioner, 2018 sammanlagt 11 och 2017 sammanlagt 5). Antalet inspektioner och hur de genomfördes påverkades både av de försiktighetsåtgärder som pandemin orsakade och särskilt av det stora antalet klagomål som gällde coronapandemin och hälso- och sjukvården.

Justitieombudsmannen kan på eget initiativ undersöka missförhållanden som kommit till justitieombudsmannens kännedom genom klagomål, justitieombudsmannens inspektioner eller på annat sätt. År 2021 avgjordes fyra av de biträdande justitieombudsmännens egna initiativ i äldre frågor (år 2020 avgjordes 14, år 2019 avgjordes två, år 2018 ett och år 2017 avgjordes två egna initiativ). Under berättelseåret gällde de egna initiativen coronapandemin.

Klagomål och egna initiativ i anslutning till coronapandemin inom äldreomsorgen behandlas i avsnitt 4. OPCAT-inspektioner som gjorts som nationellt besöksorgan och egna initiativ i anslutning till dem beskrivs i avsnitt 3.5.

5.13.4 INSPEKTIONER

- JAMPANKAAREN PALVELUPIHA, 21.6 2021 effektiviserat serviceboende, Mellersta Nylands samkommun för social- och hälsovård (4060/2021)
- KLIENTHANDLEDNING INOM SERVICE FÖR ÄLDRE, 16.8 2021, tillhandahållande av service, Tavastehus stad (3143/2021)
- SERVICE FÖR ÄLDRE, 31.8 2021, tillhandahållande av service, Kangasala stad (1252/2021)

OBSERVATIONER OCH STÄLLNINGSTAGANDEN

Observationer som gjorts i egenskap av nationellt besöksorgan beskrivs i avsnitt 3.5 i denna berättelse.

Vid inspektionerna som gällde tillhandahållandet av tjänster för äldre (3143/2021 och 1252/2021) gjordes följande observationer.

Beslutsfattande

Personalen kunde inte alltid skilja åt när det i en klientsituation var fråga om handledning och rådgivning och när det var fråga om en ansökan som kräver ett skriftligt beslut med anvisningar för sökande av ändring. BJO betonade vikten av att identifiera en muntlig ansökan samt en närmare förfrågan om ett ärende, när det är oklart för arbetstagaren om det är fråga om en muntlig ansökan. BJO förutsatte att förfarandena vid beslutsfattandet korrigeras så att klienterna får beslut om de tjänster de söker, att skriftliga beslut fattas utan dröjsmål och att besluten är motiverade och uppgjorda på det sätt som förutsatts i förvaltningslagen. BJO underströk att den tjänsteman som fattat beslutet är juridiskt ansvarig för innehållet i beslutet. Lagstiftningen förpliktar den tjänsteinnehavare som fattar beslutet att skaffa den sakkunskap som behövs för att fatta beslutet. Beslutsfattaren befrias dock inte från tjänsteansvar, straffrättsligt ansvar eller skadeståndsansvar genom att han eller hon beaktar expertåsikter och andra underlag.

Praxis för beviljande av stödtjänster inom hemvården

Vid inspektionerna framkom ett tillvägagångssätt där hemvårdens stödtjänster inte beviljades när personen inte hade behov av hemvårdsbesök. BJO ansåg att förfarandet inte var godtagbart. Eftersom behovet av hjälp för att tvätta sig en gång i veckan inte ansågs uppfylla grunderna för beviljande av hemvård, utslöts i praktiken personer som både behövde hjälp för att tvätta sig och måltids-, butiks- och städservice.

Förfarande när grunderna för beviljande av hemvård ändras

När grunderna för beviljande av hemvård skärptes upplevde personalen inom klienthandledningen ett tryck på att avsluta hemvårdstjänsterna för de klienter som redan fick dem. BJO konstaterade att man vid tillhandahållandet av socialvårdstjänster även måste ta hänsyn till principen om förtroendeskydd enligt 6 § i förvaltningslagen. På grund av förvaltningsbeslutets varaktighet kan en myndighet i allmänhet inte utan klientens samtycke återkalla en förmån eller rättighet som den beviljat eller ens minska den, om inte lagen innehåller bestämmelser om till exempel justering av förutsättningarna för en tjänst eller stödåtgärder.

Besluten kan ändras så att de är ofördelaktiga för klienten bland annat när det har skett förändringar i klientens omständigheter som påverkar tillhandahållandet av service och förutsättningarna för beviljande av service. För att dessa ska kunna påvisas kräver varje beslut en individuell bedömning av de nya omständigheterna.

Bedömning av servicebehov

BJO ansåg det positivt att man bedömde om klienternas hemvårdstjänster är tillräckliga före utskrivningen från sjukhuset och att brådskande omsorgstjänster ordnades snabbt. BJO ansåg att det var bra att utnyttja bedömningar av en fysioterapeut. Utifrån de uppgifter som erhållits vid inspektionerna ombads dock endast sällan en annan sakkunnig bedöma klientens servicebehov. Lagstiftningen förutsätter att tillräcklig sakkunskap används vid bedömningen av servicebehov. BJO rekommenderade att man ökar det sektorsövergripande samarbetet för att identifiera klienternas servicebehov och rikta tjänster som motsvarar behoven.

Stöd för sociala problem

Kommunerna kunde inte erbjuda tillräckligt med stöd för äldre personers sociala problem. BJO fäste uppmärksamhet vid att man i förhållande till behovet måste ordna tillräckligt mycket socialarbete och social handledning samt missbrukarservice för äldre personer. BJO betonade att även äldre personer kan ha sådana i socialvårdslagen 11 § definierade behov som kräver annan service än hemvård eller boendeservice.

Egen kontaktperson

Egna kontaktpersoner diskuterades under inspektionen. Stadens mål var att den arbetstagar som gjort bedömningen av servicebehovet även i fortsättningen ska sköta kontakten med klienten. Den egna kontaktpersonen utsågs eller registrerades dock inte i klientdatasystemet. BJO konstaterade att utgångspunkten för lagstiftningen är att socialvårdsklienterna har rätt att få en egen kontaktperson. BJO betonade vikten av den egna kontaktpersonens roll både i samordningen av individens tjänster och i övervakningen av tjänsternas kvalitet. BJO förutsatte att kommunerna ser till att klienterna informeras om den i socialvårdslagen föreskrivna rätten att få en egen kontaktperson och att informationen om den egna kontaktpersonen registreras. Kontaktuppgifter till den egna kontaktpersonen måste ges till klienten och klientens lagliga företrädare eller en nära anhörig samt till klientens servicenätverk. Dessutom rekommenderade biträdande justitieombudsmannen att man tillsammans med personalen diskuterar den egna kontaktpersonens roll i olika klientsituationer.

Tillräcklig resursfördelning för myndigheterna för att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna

Vid inspektionerna observerades brister i personalens kompetens och utbildning i förhållande till antalet klienter. BJO förutsatte att eventuella brister i personalens uppgiftsstrukturer i fråga om beslutsfattandet korrigeras och att man å andra sidan ser till att yrkesutbildade personer inom social- och hälsovården samarbetar i enlighet med lagen. BJO fäste uppmärksamhet vid att antalet klienter hos servicehandledarna och socialarbetarna ska vara sådant att de lagstadgade uppgifterna, såsom bedömningen av servicebehovet inom utsatt tid, uppföljningen av klientplanerna samt den egna kontaktpersonens uppgifter är möjliga att genomföra.

Övervakning av tjänsternas kvalitet

Planen för egenkontroll är ett centralt verktyg i uppföljningen av klientsäkerheten och verksamhetens kvalitet. Den granskade klienthandledningsenheten hade ingen egen plan för egenkontroll av verksamheten, utan en mer allmän plan för hela äldreomsorgen. BJO ansåg att det var en oroväckande brist att serviceledningen inte hade förfarit enligt det fastslagna förfarings sättet vid behandlingen av en anmälan om missförhållanden. BJO betonade att det är väsentligt för klientens rättsskydd och egenkontroll att den person som ansvarar för verksamhetsenhetens egenkontroll känner till den gällande lagstiftningen och beaktar den i planeringen och genomförandet av egenkontrollen.

Coronapandemins effekt på tjänsterna

Servicebehovet bedömdes genom hembesök trots coronapandemin. Vid inspektionen lyfte personalen fram att det är utmanande att kommunicera med klienter som till exempel har dålig hörsel, eftersom mun- och nässkydden gör talet otydligt. Kortvårdstjänsterna som ordnas under närståendevårdarens ledighet centraliserades och inskränktes. Den ersättande servicen bestod främst av familjevård, som enligt personalen erbjuds endast i liten utsträckning samtidigt som kön till tjänsten är lång. Dagverksamheten hade varit pausad för lång tid under coronapandemin. BJO konstaterade att det är viktigt att äldre personers och familjers ackumulerade behov beaktas när coronasituationen fortsätter och att olika sätt att tillhandahålla tillräcklig service utvecklas och utökas.

Vid sin inspektion av tillhandahållandet av tjänster för äldre (1389/2020*) fäste BJO uppmärksamhet vid bland annat brister i personalens och ledningens kompetens, samkommunens skyldighet att ordna tjänsterna enligt behov, beslutsförfarandet samt utnämningen av en egen kontaktperson. Inspektionen beskrivs närmare i justitieombudsmannens verksamhetsberättelse för 2020 (s. 350–353).

- Efter inspektionen meddelade Siun sote om följande ändringar och utvecklingsåtgärder som inletts. Ledningens och personalens kunskaper om lagstiftningen kommer att utökas genom utbildning och introduktion. Anvisningarna har uppdaterats med beaktande av särdragen i servicen för äldre och den lagstiftning som styr den. Socialarbetarnas, socialhandledarnas och sjukskötarens resurser har utökats till Stödtjänster i vardagen (Arjen tukipalvelut), och en ledande socialarbetare har fått fast anställning för att leda socialarbetet. Hela beslutsprocessen har granskats och beslutsfattandet utvecklas genom pilotförsök. Klienterna får egna kontaktpersoner och antalet klienter följs upp. Sätten att ordna hemvårdens stödtjänster samt serviceutbudet granskas under pilotförsöken. Stödet för närståendevård utvecklas genom att man utvecklar samarbetet mellan yrkesutbildade personer, antecknar mål och planer samt kontaktar närståendevårdaren minst en gång per halvår. Under 2022 och 2023 kommer antalet serviceboenden för boende att gradvis utökas med sammanlagt 206 platser. I augusti 2021 öppnades dessutom ett nytt vårdhem, som gav samkommunen tillgång till 12 nya serviceboendeplatser.

5.13.5 FRAMSTÄLLNINGAR OCH EGNA INITIATIV

BJO Sakslin utredde på eget initiativ övervakningen av kvaliteten på anstalts- och serviceboende inom äldreomsorgen under coronaviruspandemin (2688/2020*), genomförandet av närståendevård under coronaviruspandemin (3372/2020), genomförandet av möten och rörlighet för äldre på vårdenheter under coronaviruspandemin (5463/2020*) samt begränsningen av användningen av AstraZenecas coronavaccin till 65–69-åringar (3432/2021*). Avgörandena refereras i avsnitt 4.

Tre framställningar om gottgörelse inom sakområdet lades fram under verksamhetsåret. Vid bedömningen av ärendet 7866/2020* (Undersökningsperiod mot patientens vilja på stadens sjukhus) var det av betydelse att å ena sidan den klagandes självbestämmanderätt respekterades och å andra sidan att den klagandes rätt till tillräckliga social- och hälsovårdstjänster och nödvändig omsorg enligt 19 § i grundlagen tillgodoses. Gottgörelse föreslogs också i ärendena 3279/2020* (Utdelningspraxis för vårdartiklar) samt 4180/2020* (Begränsningar för deliriumpatienter med minnessjukdom inom somatisk sjukvård). Framställningarna om gottgörelse har sammanställts i avsnitt 3.7.

Sex avgöranden som gällde äldre personer innehöll ett lagförslag.

Avgöranden med anknytning till coronapandemin (2688/2020* och 5463/2020*) beskrivs i avsnitt 4, och avgöranden med förslag till gottgörelse (4180/2020* och 7866/2020*) i avsnitt 3.7. Avgöranden i anslutning till DNR-beslut 6027/2020* behandlas i avsnittet om hälso- och sjukvård 5.11.

I ett avgörande (3115/2020*) var det fråga om fastspänning av en patient som fick vård i livets slutskede. BJO hänvisade till sina tidigare avgöranden (bl.a. 164/2021*) och föreslog att social- och hälsovårdsministeriet utan dröjsmål inleder en omsorgsfull beredning av ändringar i lagstiftningen i fråga om tillåtna begränsningar av äldre personers rättigheter och förutsättningarna för sådana begränsningar samt i fråga om de förfaranden som iakttas vid sådana begränsningar.

5.13.6 UTLÅTANDEN

BJO gav utrikesministeriet ett utlåtande (7992/2020) om ett kollektivt klagomål mot Finland i enlighet med Europeiska sociala stadgan.

BJO gav social- och hälsovårdsministeriet ett utlåtande (4222/2021) om utkastet till regeringens proposition till riksdagen om lag om ändring av socialvårdslagen, lagen om stödande av den äldre befolkningens funktionsförmåga och om social- och hälsovårdstjänster för äldre samt vissa lagar som har samband med dem.

BJO gav social- och hälsovårdsministeriet ett utlåtande (6065/2021) om Finlands uppföljningsrapport om den internationella handlingsplanen för åldrande som antogs i Madrid (2018–2022).

5.13.7 ÖVRIGA AVGÖRANDEN

Under berättelseåret fäste BJO i flera avgöranden uppmärksamhet vid kränkningen av äldre personers självbestämmanderätt och å andra sidan vid skyldigheten att trygga nödvändig omsorg för äldre. Det framkom allvarliga brister i kvaliteten på vården och omsorgen.

VÅRD AV PERSON MED MINNESSJUKDOM

BJO ansåg att vårdpersonalen vid en enhet inte reagerade tillräckligt snabbt på förändringar i en persons tillstånd genom att be en läkare om en bedömning av situationen. Därför fördröjdes till exempel konstaterandet av urinvägsinfektioner. Fördröjningarna konstaterades delvis bero på den stora omsättningen i personalen. Den klagande hade varit tvungen att kalla en privat läkare till enheten två gånger. Vid enheten konstaterades dessutom brister i ordnandet av stimulerande verksamhet, städningen i allmänhet och hos den klagandes mor.

På grund av ovan nämnda brister ansåg BJO att rätten till tillräckliga social- och hälsovårdstjänster enligt 19 § 3 mom. i grundlagen samt vård och socialvård av god kvalitet som förutsätts i patientlagen och klientlagen inte tillgodosågs i fråga om den klagandes mor (8165/2020*).

LÅSNING AV DÖRR OCH HÖJNING AV SÄNGKANTER

En läkare hade fattat flera beslut om begränsande åtgärder för den klagandes mor, bland annat om att sängkanterna i hennes säng ska hållas uppe. Enligt utredningen i ärendet hade sängkanterna dock hållits uppe mer än beslutet möjliggjorde. I akuta situationer kan en vårdare besluta att begränsa den äldres självständiga rörlighet utan tillstånd av en läkare, om det är akut nödvändigt för att garantera personens eller andra personers säkerhet. En sådan begränsning som grundar sig på nödvärn eller nödtillstånd kan dock inte fortgående användas som grund för begränsande åtgärder. Om vårdpersonalen i dessa situationer har ansett att det finns ett akut behov av att garantera säkerheten genom höjda sängkanter, borde vårdpersonalen noggrannare ha dokumenterat de omständigheter som lett till situationen samt bedömt möjligheten att använda andra mindre begränsande metoder och därefter utan dröjsmål ha meddelat en läkare om de begränsande åtgärderna för att de skulle kunna bedömas.

Enligt utredningen i ärendet var dörren till den klagandes mors rum låst av hennes egen vilja. Hon kunde röra sig med rollator och öppna dörren själv. Situationen där dörren var låst och den klagandes mor låg i sängen med höjda sängkanter handlade dock enligt BJO:s mening om en lagstridig begränsning av rörelsefriheten. Dessutom hade inga anteckningar om låsning av dörren gjorts i klient- eller patientuppgifterna eller vårdplanen.

BJO ansåg det vara viktigt att personalen identifierar situationer där den boendes rättigheter begränsas och på så sätt kan förfara rätt i sådana situationer. BJO bad kommunen att tillsammans med serviceboendeenheten bedöma anvisningarna om begränsande åtgärder och möjligheterna att ta i bruk alternativa tillvägagångssätt för att minska eller avstå från användningen av begränsande åtgärder (8165/2020*).

PERSONALBRIST SOM GRUND FÖR FASTSPÄNNING

BJO instämde med Valvira att det inte är ändamålsenligt att spänna fast en patient som får vård i livets slutskede. Enligt BJO borde patienten inte heller ha spänts fast på andra avdelningar. Personalbrist berättigar inte till att rikta begränsande åtgärder mot en patient. Möjligheten att använda lindrigare metoder för att garantera patientens säkerhet måste bedömas. BJO betonade att grundlagsutskottets allmänna grunder för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna är ovillkorliga. Begränsningarna måste vara nödvändiga för att ett godtagbart mål ska kunna uppnås och de måste även i övrigt uppfylla proportionalitetskravet. Detta innebär att en begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna kan vara tillåten endast om ett godtagbart mål inte kan uppnås med mindre medel som ingriper i de grundläggande fri- och rättigheterna. Enligt uppgifterna i dokumenten kunde man ha undvikit de begränsande åtgärderna mot patienten genom att utöka personalen.

BJO konstaterade att det redan innan lagändringarna träder i kraft är nödvändigt att Valvira och Institutet för hälsa och välfärd ger riksomfattande anvisningar om de metoder med vilka man kan undvika att begränsa äldre personers grundläggande fri- och rättigheter både inom hälso- och sjukvården och inom socialvården utan att äventyra deras rätt till liv och nödvändig omsorg. Anvisningarna borde uttryckligen fokusera på hur man kan undvika begränsande åtgärder. Dessutom skulle anvisningarna kunna konkretisera tillämpningen av de allmänna begränsningsprinciperna i praktiska situationer (3115/2020*).

Undvikande av fysiska begränsande åtgärder mot en äldre patient under akut förvirring (delirium) har också behandlats i beslut 4180/2020* i avsnitt 3.7. Bland annat smärta och fysiska begränsningsförsök är faktorer som ökar risken för geriatriskt delirium. Enligt läkarhandboken ska man undvika fysiska begränsande åtgärder mot deliriumpatienter in i det sista och om det är nödvändigt ska begränsningens längd minimeras och så lätta begränsningsåtgärder som möjligt användas. BJO föreslog att man inom stadens social- och hälsovårdstjänster bedömer på vilket sätt man i fortsättningen kan trygga att felaktiga förfaringssätt inte upprepas.

VÅRDENS KVALITET

Den klagandes anhöriga fick inte sådan hälso- och sjukvård av god kvalitet som avses i 3 § 2 mom. i patientlagen. BJO fäste uppmärksamhet vid betydelsen av interaktionen mellan personalen och patienten och dennas närstående, och vid att en otillräcklig personal inte heller får orsaka situationer där vården fördröjs väsentligt i brådskande situationer. Bedömningen av smärtstillande läkemedels tillräcklighet hade försvårats väsentligt av att anteckningarna i journalhandlingarna var mycket knappa. BJO betonade betydelsen av korrekt gjorda journalanteckningar. En ändamålsenlig dokumentation är viktig inte bara för att säkerställa en god patientvård utan också för att säkra rättsskyddet för dem som deltagit i vården. BJO konstaterade på ett allmänt plan att en tjänsteman bör tåla kritik mot sig själv. Man får inte provoceras av klander och klander får inte heller påverka lagenligt förfarande och god vård av patienten (3115/2020*).

BESÖK AV SÄLLSKAPSDJUR PÅ ETT VÅRDHEM

BJO ansåg att en stiftelse hade handlat felaktigt när den hade försummat sin skyldighet att utreda den klagandes ålderstigna faders önskemål, åsikter och individuella behov i ett ärende som kunde ha stor betydelse för hans välbefinnande.

Stiftelsen beslutade 2019 att införa besöksförbud för sällskapsdjur inomhus i ett vårdhem som upprätthålls av stiftelsen. När beslutet om besöksförbudet fattades diskuterades ärendet inte med klagandens far eller dennes anhöriga eller med andra boende eller patienter på vårdhemmet. Förbudet fastställdes ovillkorligen utan möjlighet till prövning från fall till fall eller utan att stiftelsens representanter tillsammans med den klagandes far och dennes anhöriga, eller vårdhemmets övriga invånare och patienter, hade övervägt alternativa sätt att ordna besök av sällskapsdjur inomhus på ett säkert sätt och med beaktande av hälsokrav.

BJO delgav stiftelsen sin uppfattning om att förfarandet var felaktigt (1023/2021*).

RÖKNING VID EN ENHET FÖR SERVICEBOENDE

Rökning var i sig tillåten i vid en enhet för boendeservice, men inte i det rum och inte på det rummets balkong som den boende disponerade över. BJO fäste uppmärksamhet vid att möjligheten att röka kan förhindras om den boende inte har tillgång till platsen där det är tillåtet att röka. Därför betonade BJO kommunens skyldighet att ge en äldre person möjlighet att påverka och delta i planeringen och genomförandet av sina tjänster samt att utreda betydelsen av olika alternativ för hen. Om en person inte själv kan ta ställning till planeringen och genomförandet av den service som hör till hens socialvård, ska personen vilja utredas i samarbete med hens anhöriga, närstående eller eventuella lagliga företrädare (5410/2020).

UTSKRIVNINGSFÖRSÖK

BJO ansåg det förståeligt att det inte alltid är möjligt att få en tillräckligt exakt uppfattning om hur en äldre person klarar sig där hen bor efter en sjukhusvistelse. Ett sätt att utreda situationen kan vara ett så kallat utskrivningsförsök (kotiutumiskokeilu). Enligt BJO omfattar god vård och människovärdigt bemötande enligt patientlagen också att patienten skrivs ut på ett säkert sätt.

BJO fäste på ett allmänt plan Vanda stads social- och hälsovårdssektors uppmärksamhet vid att det inte är möjligt att ställa allmänna och enhetliga villkor för en viss tjänst, såsom misslyckad utskrivning eller utskrivningsförsök (5124/2020).

VÄGRAN TILL SERVICE

BJO konstaterade att vägran att ta emot en plats på ett serviceboende med heldygnssorg inte utgör en grund för att inleda ansökningsprocessen på nytt. Att en klient inte tar emot den service som erbjuds avlägsnar inte behovet av service. Personen ska erbjudas en plats på ett serviceboende som motsvarar hans behov, och vid bedömningen av behovet ska förutom vårdbehov även sociala behov, såsom kontakt med närstående, beaktas. Tiden för att verkställa beslutet kan vara tre månader längre, om utredningen av ärendet av särskilda skäl kräver en längre handläggningstid eller om det finns någon annan särskild grund som anknyter till klientens behov för att verkställigheten ska bli fördröjd (5124/2020).

SOCIALVÄSENDETS FÖRFARANDE FÖR ATT TRYGGA OMSORGEN FÖR EN PERSON MED MINNESSJUKDOM

En utomstående person hade kontaktat nödcentralen efter att ha träffat den klagandes mor som promenerade mitt på gatan på natten. Enligt nödmeddelandet var den klagandes mor minnessjuk, rastlös och försökte avlägsna sig från platsen. Enligt polispatrullen som larmades till platsen kunde den äldre personen inte komma ihåg sin hemadress och hade inte sina hemnycklar med sig. Jo ansåg det klandervärt att en äldre person med minnessjukdom och som nyligen gått vilse lämnades ensam hemma utan att man försäkrade sig om att den ansvariga myndigheten genast fick kännedom om saken. I fråga om polisens verksamhet har ett avgörande i ärendet meddelats 4712/2020*. Fallet beskrivs i justitieombudsmannens årsberättelse 2020 (s. 345–346). JO beslutade dessutom att som ett klagomål separat utreda socialväsendets förfarande i ärendet.

Socialarbetaren vid socialjouren hade efter att ha fått uppdraget kontaktat den utomstående personen som hade gjort anmälan. Socialarbetaren var inte i kontakt med polispatrullen som skötte uppgiften och polisen var inte i kontakt med socialarbetaren. Socialarbetaren hade inte kontrollerat om den klagandes mor hade förts hem och hade inte bedömt om det hade varit tryggt att den klagandes mor stannade ensam hemma, och inte heller vilka fortsatta åtgärder den klagandes situation eventuellt förutsatte.

BJO konstaterade att socialarbetarens kontakt med den person som gjort anmälan till nödcentralen och den bedömning av situationen som baserade sig på antaganden inte hade varit tillräckliga och inte heller ändamålsenliga åtgärder för att utreda behovet av vård och omsorg för den person som anmälan gällde. BJO ansåg det vara mycket klandervärt förfarande att uppgiften hade antecknats som avklarad för socialväsendets del redan innan den klagandes mor hade skickats hem. BJO ansåg att den socialarbetare som hade jour hade handlat felaktigt på så sätt att hen inte i tillräcklig utsträckning hade bedömt den klagandes mors brådskande behov av socialvård efter att ha fått uppdraget via larmcentralen och inte heller tryggt den nödvändiga omsorgen om den klagandes mor i en brådskande situation på det sätt som föreskrivs i socialvårdslagen.

BJO ansåg att socialarbetaren hade förfarit felaktigt även i det att hen inte hade säkerställt att uppgifterna om händelserna hade överförts till hemkommunen för den klagandes mor. BJO betonade att även inom socialväsendet ska arbetstagarna som ansvarar för olika tjänster se till att informationen förmedlas till de instanser som har handlingskyldighet i ärendet (5849/2020*).

GOTTGÖRELSE OCH KORRIGERING AV FEL

BJO hade rekommenderat gottgörelse i ärende 4070/2020* som gällde gifta pars rätt att bo tillsammans samt träffa varandra och sina närstående under coronapandemin. BJO bad samkommunen för social- och hälsovårdstjänster meddela senast den 28 maj 2021 vilka åtgärder den hade vidtagit för att verkställa gottgörelsen. Den klagande hade ingen information om gottgörelsens genomförande inom utsatt tid, och samkommunen hade inte lämnat in den begärda anmälan. BJO ansåg att samkommunen hade underlåtit sig att utan dröjsmål genomföra gottgörelsen samt att handla i enlighet med förutsättningarna för god förvaltning.

Dessutom fäste BJO uppmärksamhet vid samkommunens förfarande vid behandlingen av en anmärkning. Den klagande hade gjort anmärkningen elektroniskt den 4 maj 2020 och fått en kvittering på att den tagits emot. Den klagande hade dock inte fått något svar på sin anmärkning. Av den utredning som inkommit i ärendet framgick att e-tjänsten den 28 juni 2021 gett samkommunen en utredning i ärendet. Enligt utredningen sparade tjänsten anmärkningen i pdf-format i databasen och skickade automatiska e-postkvitteringar till den person som framställt anmärkningen. På grund av ett tekniskt fel hade tjänsten dock inte lagt till anmärkningen i vyn för de anmärkningar som behandlades och därmed kom den inte till handläggarnas kännedom. I utredningen konstateras att felet har åtgärdats så att det inte längre kan upprepas.

BJO konstaterade att en anmärkning är ett primärt och centralt rättsmedel för klienter inom socialvården. Orsaken till felet hade efterfrågats hos serviceproducenten först efter BJO:s nya begäran om utredning, cirka ett år efter att samkommunen hade fått kännedom om ärendet via föregående begäran om utredning. Korrigeringen av felet hade därför fördröjts. BJO ansåg att förfarandet var klandervärt med tanke på tillgodoseendet av klientens rättsskydd (4088/2021*).

5.14 Intressebevakning

I intressebevakningsärenden handlar JO:s avgöranden om hur allmänna intressebevakare, förmyndarmyndigheter (tidigare magistraterna, fr.o.m. 1.1.2020 Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata) samt allmänna domstolar och förvaltningsdomstolar går till väga när de sköter sin uppgift som förmyndare och intressebevakare.

Ärenden som gäller intressebevakning hörde under året till JO Petri Jääskeläinen. Huvudföredragande var referendarierådet Mikko Sarja. Rådgivande jurist Jaana Romakkaniemi var den andra föredraganden för sakområdet. De avgöranden som refereras i avsnitt 5.14.3 presenteras av huvudföredraganden, om inget annat anges.

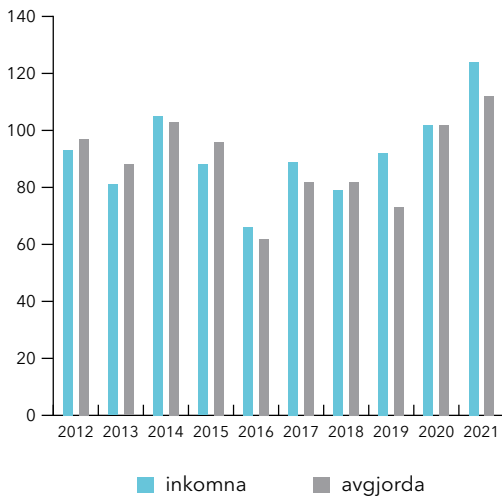
5.14.1 ALLMÄNT

Intressebevakning omfattas av lagen och förordningen om förmyndarverksamhet samt av flera andra 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 myndighetsförfaranden har en central betydelse när det gäller intressebevakning.

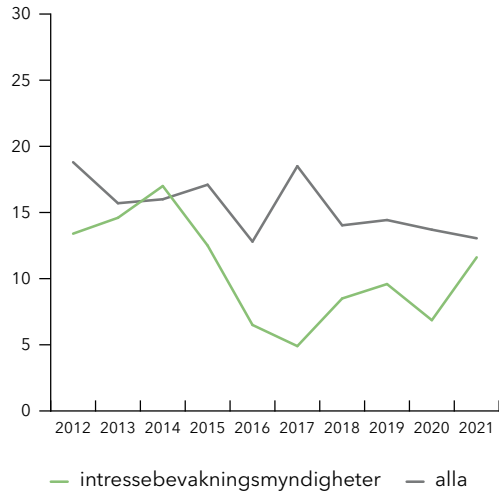
Intressebevakning tillgrips som sista åtgärd för att sköta människors angelägenheter, om det inte är möjligt att sköta dem på något annat sätt, till exempel med anhörigas hjälp eller genom en intressebevakningsfullmakt. En intressebevakare förvaltar huvudmannens egendom och ekonomiska angelägenheter samt företräder huvudmannen vid rättshandlingar som gäller dessa angelägenheter. Enligt särskilt förordnande kan intressebevakaren företräda sin huvudman i ett sådant ärende som gäller huvudmannens person och vars betydelse huvudmannen inte förstår. Intressebevakaren ska i alla situationer samvetsgrant bevaka huvudmannens rättigheter och främja dennas intressen. Den centrala principen i lagstiftningen om intressebevakning är respekten för huvudmannens grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter, även om beslutanderätten i huvudmannens ärenden överförs på någon annan. Vid intressebevakning betonas å andra sidan också huvudmannens behov av skydd då huvudmannen inte själv kan bevaka sina intressen.

Intressebevakning berör många – över 70 000 personer har en intressebevakare. Antalet personer som omfattas av intressebevakning har ökat under de senaste åren. Intressebevakaren kan antingen vara en allmän intressebevakare eller en privatperson, exempelvis en anhörig till huvudmannen. JO kan inte övervaka privata intressebevakare. År 2021 hade den allmänna intressebevakningen cirka 45 000 huvudmän. I regel sköter statens intressebevakningsbyråer i rättshjälps- och intressebevakningsdistrikten (22 intressebevakningsbyråer och Ålands rättshjälps- och intressebevakningsbyrå) den allmänna intressebevakningen själv, cirka 90 procent av huvudmännen. Cirka 10 procent av intressebevakningen utförs av serviceproducenter genom avtal om köpta tjänster. Serviceproducenten inom den allmänna intressebevakningen kan vara exempelvis en kommun, en organisation eller en jurist- eller advokatbyrå. I början av 2021 fanns det 20 giltiga avtal om köpta tjänster.

Intressebevakning är en relativt liten ärendegrupp vid JO:s kansli. Eftersom de här ärendena har många kopplingar till de grundläggande fri- och rättigheterna är de dock viktiga. Det är fråga om grundläggande rättigheter som tillhör människor som inte själva förmår sköta dem. Dessa är till exempel personer med minnesstörningar, personer som är oförmögna att fatta beslut och personer som har mentala problem eller missbruksproblem.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2012–2021.



Åtgärdsprocent under åren 2012–2021.

Genom att sköta sin huvudmans ärenden och rättigheter främjar intressebevakaren samtidigt huvudmannens jämlikhet i förhållande till dem som själva kan sköta sina angelägenheter.

5.14.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Sammanlagt inleddes 124 intressebevakningsärenden och 112 avgjordes. I sammanlagt 13 fall (11,6 %) ledde ärendet till åtgärder. Den låga åtgärdsprocenten kan till stor del förklaras med att klagomålen ofta handlar om hur huvudmannens praktiska angelägenheter sköts, där intressebevakaren har prövningsrätt. Ett exempel är beloppet för de dispositionsmedel som huvudmannen ges. Många klagomål gäller också sådana ärenden som JO överhuvudtaget inte kan ta ställning till. JO kan till exempel inte bedöma huruvida någon är i behov av intressebevakning eller inte, och inte heller bestämma att intressebevakningen ska upphöra. Många klagomål är ofta också ospecifika såtillvida att ärendet inte kan utredas.

Klagomål om intressebevakning gäller oftast intressebevakarna. Klagomålen handlar i stor utsträckning om samma saker oavsett om klaganden är en huvudman eller en anhörig till denna. Klagomålen handlar oftast om de dispositionsmedel som en huvudman ges, betalning av räkningar, huruvida intressebevakningen är nödvändig eller onödig och hur denna fråga har utretts, kontakten mellan intressebevakare och huvudman eller anhörig, huvudmannens eller en anhörigs rätt till information om hur ärenden sköts, försäljning av huvudmannens egendom och hantering av lös egendom, hantering av tillståndsärenden inom förmyndarskapet och iakttagande av god förvaltningssed såsom rådgivning, hörande, handläggningstider och tjänstemäns uppträdande. Sådana ärenden avgjordes också under detta berättelseår.

BJO Pölönen gav justitieministeriet ett utlåtande om utredningen av inrättandet av en rättshjälps- och intressebevakningsmyndighet. Inrättandet av ett ämbetsverk kan ha en positiv inverkan på förenhetligandet av förfaringsätten inom den allmänna intressebevakningen, verksamhetens utveckling samt på huvudmännens likvärdighet och tillgodoseendet av deras intressen.

Den som överväger att föra ett ärende som gäller intressebevakning eller intressebevakarens förfarande till någon instans för bedömning kan dock ha svårt att uppfatta vilken instans hen borde vända sig till (intressebevakningsbyråns direktör, det tilltänkta centrala ämbetsverket, förmyndarmyndigheten, tingsrätten, Statskontoret, justitieministeriet, de högsta laglighetsövervakarna). Varje aktör har å ena sidan ett tydligt uppdrag, å andra sidan kan det förekomma överlappningar i rollerna och utgångspunkterna för granskningen. I och med att det nya ämbetsverket skapar förväntningar på dess verksamhet, är det enligt BJO motiverat att sätta sig in i myndigheternas roller inom allmän intressebevakning under den fortsatta beredningen (8030/2020).

Huvudföredraganden för sakområdet föreläste om de intressebevakningsärenden som JO behandlar under en utbildning för förmyndarverksamheten som ordnades av Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata.

5.14.3 AVGÖRANDE

HUVUDMÄNNENS MÖJLIGHET ATT IDENTIFIERA SIG I ELEKTRONISKA TJÄNSTER

JO gav 2014 ett beslut i ett ärende som gällde huvudmannens rätt till nätbankskoder (2617/2013*). De digitala tjänsterna har blivit allt viktigare för samhällets olika funktioner och utvecklingen av digitala nät- och mobilbanktjänster har varit en del av en mer omfattande digitaliseringsutveckling i samhället. Efter det tidigare beslutet har föreskrifter om kundens rätt till grundläggande banktjänster, inklusive tjänster med stark autentisering, fastställts. Lagen om tillhandahållande av digitala tjänster, vars syfte är att förbättra allas möjligheter att använda digitala tjänster på lika villkor, har också trätt i kraft. Därför tar JO på nytt ställning till huvudmannens möjlighet att identifiera sig i elektroniska tjänster. Ärendet undersöktes i större omfattning än tidigare genom att också begära Finansinspektionens (Fiva) bedömning av bankernas förfarande som beviljare av identifieringsverktyg.

Att förordnas intressebevakning får enligt bestämmelserna om grundläggande banktjänster i sig inte påverka tillhandahållandet av dessa tjänster till huvudmannen. Å andra sidan avviker ställningen för de klienter som står under intressebevakning från de övriga klienternas ställning. Enligt lagen om förmyndarverksamhet kan en fordran som ingår i den egendom som förvaltas av en intressebevakare endast betalas till intressebevakaren eller till huvudmannens konto som intressebevakaren anvisar. Om huvudmannen har ett konto i ett kreditinstitut, ska intressebevakaren meddela institutet vem eller vilka som kan lyfta medel från kontot. Huvudmannens rätt att använda kontot förutsätter således även ur bankens synvinkel att intressebevakaren är aktiv och medverkar.

Allmänt taget hade de allmänna intressebevakarna med de medel som står till buds strävat efter att trygga de identifieringsverktyg som hör till de grundläggande banktjänsterna för sina huvudmän, och justitieministeriet (JM) hade strävat efter att informera bankerna om problemen och att hitta praxis som tryggar huvudmännens rättigheter. Fiva hade i sin tur vid undersökningen av ärendet påmint bankerna om deras skyldighet att tillhandahålla grundläggande banktjänster, inklusive nätbankskoder, på ett jämlikt och icke-diskriminerande sätt även för personer som står under intressebevakning. JO ansåg att myndigheternas åtgärder var ändamålsenliga.

Med anledning av de frågor om regleringen som Fiva lyfte fram bad JO JM och finansministeriet (FM) att bedöma om regleringen krävde åtgärder eller om frågorna kunde lösas på annat sätt, till exempel med hjälp av tillsyn och styrning eller genom samarbete mellan myndigheter och andra delaktiga (2065/2019*).

ALLMÄN INTRESSEBEVAKNING OCH BANKERNAS SERVICEAVGIFTER

JO tog ställning till bankernas debiteringar från huvudmännens konton och huvudmännens jämlikhet i detta sammanhang med tanke på om det förekom problem som krävde åtgärder av det allmänna. Det handlade om huruvida det vid den allmänna intressebevakningen användes för huvudmännen onödiga tjänster som med tanke på omständigheterna kanske föranledde betydande kostnader för huvudmännen, och om det fanns grundad anledning att upprätthålla sådana tjänster. Det var också fråga om huruvida huvudmännen på grund av intressebevakningsbyråernas åtgärder hade olika ställning beroende på vilken bankgrupp det var fråga om, dvs. om myndigheten kan påverka hur kostnaderna för huvudmännens banktjänster uppstår.

Med beaktande av antalet huvudmän och ärenden som ska skötas hade JO ingen grund att anse att man hade tagit i bruk onödiga tjänster för huvudmännen. Både det ärendehanteringsprogram som intressebevakningsbyråerna använder och ett separat bankkonto (vårdkonto) som öppnas för skötseln av huvudmannens ärenden var uppenbart nödvändiga för den allmänna intressebevakningen. Användningen av programvaran orsakade inga kostnader för huvudmännen. Att förordnas intressebevakning harmoniserar inte huvudmännens bankkostnader, och det allmänna hade åtminstone ingen entydig skyldighet att harmonisera dem enligt bestämmelserna om likabehandling. Intressebevakningsbyråerna hade ändå strävat efter att fästa vikt vid många faktorer som påverkar i vilken bank ett vårdkonto öppnas. JO ansåg att intressebevakningsbyråernas åtgärder och JM:s beredskap att bedöma om det fortfarande behövs åtgärder av det allmänna i ärendet var mycket positivt (1857/2020*).

HANDLÄGGNINGSTIDER FÖR INTRESSEBEVAKNINGENSÄRENDEN

Under berättelseåret inkom flera klagomål om MDB:s (Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata) handläggningstider i intressebevakningsärenden. Dessutom undersökte JO handläggningstiderna på eget initiativ (4661/2021). Många av klagomålen avgjordes utan åtgärder, eftersom klagomålet antingen var ospecificerat eller endast framförde allmän kritik mot handläggningstiderna. Sådana klagomål undersöktes där till exempel utredningen av behovet av intressebevakning eller behandlingen av tillståndsärendet hade pågått i cirka ett halvt år när klagomålet inleddes. Behandlingen av dessa klagomål pågår fortfarande.

Under berättelseåret gav JO MDB en anmärkning om en nästan ett år lång behandlingstid för att utreda behovet av intressebevakning. Den totala handläggningstiden förlängdes ytterligare av den tid som gick åt till att behandla MDB:s ansökan i domstol. Även om MDB och domstolen inte ansvarar för varandras behandlingstider, var det ur sakägarens synvinkel fråga om en helhetsbehandlingstid. Efter att tingsrätten avgjort ärendet hade den totala behandlingstiden uppgått till nästan 15 månader (1431/2020*). I ett annat fall hade utredningen av behovet av intressebevakning vid MDB pågått i tre månader och vid tingsrätten i drygt fyra månader, vilket inte var klandervärda handläggningstider. JO ansåg dock att den totala handläggningstiden på över sju månader var problematisk (1726/2020*). I ett tredje fall ansåg JO att handläggningstiden för ett tillståndsärende (cirka ett halvt år) var för lång (2827/2020*).

BEHANDLING AV BEGÄRAN OM UPPGIFTER

JO bedömde behandlingen av begäran om uppgifter inom ett rättshjälps- och intressebevakningsdistrikt. I fråga om handlingar som gäller skötseln av huvudmannens ärenden bedömdes ärendet i enlighet med lagen om förmyndarverksamhet, i fråga om begäran om myndighetshandlingar inom intressebevakningen i enlighet med offentlighetslagen och i fråga om de anhörigas egna personuppgifter i enlighet med EU:s allmänna dataskyddsförordning och den nationella dataskyddslagen.

Avseende offentlighetslagen och lagen om förmyndarverksamhet föranledde klagomålet inga åtgärder. I övrigt konstaterade JO följande.

Rättshjälps- och intressebevakningsdistriktet hade bett den klagande komplettera sin begäran om granskning med fullmakter, eftersom distriktet hade tolkat att begäran även gällde uppgifter om en annan person än den klagande. JO ansåg att begäran om insyn felaktigt hade tolkats för brett, vilket kan leda till att rätten till insyn i personuppgifter försvåras och fördröjs. Detta strider mot dataskyddsförordningens utgångspunkt att den registrerade ska ha möjlighet att enkelt utöva sin rätt att få tillgång till personuppgifter. Förfarandet är inte heller förenligt med en korrekt behandling av ärendet och kravet på god förvaltning. JO delgav rättshjälps- och intressebevakningsdistriktet sin ståndpunkt (5169/2020*).

MOTTAGANDE AV BEGÄRAN OM SAMTAL

JO bedömde på ett allmänt plan vilken skyldighet en myndighet har att ta emot begäran om samtal.

Enligt förvaltningslagen gäller rådgivningsskyldigheten och besvarandet av förfrågningar tydligast situationer där klienten kontaktar myndigheten per telefon eller skriftligt och myndigheten reagerar direkt genom att svara i telefonen eller genom att svara skriftligt. Däremot är det tolkningsbart om myndigheten är skyldig att ta emot begäran om samtal. Om förpliktelsen tolkas som befintlig förblir det öppet när den kan anses ha fullgjorts i ett enskilt fall: inom vilken tid ska tjänstemannen eftersträva att ringa upp den som begärt att bli uppringd, hur ofta ska personen försöka nås, räcker det med ett samtalsförsök överhuvudtaget, eller borde den som lämnar en begäran om samtal alltid försöka nås tills personen svarar i telefon? I sista hand är det fråga om i vilken mån kontaktskyldigheten kan överföras till en myndighet genom en begäran om samtal.

Myndigheterna har rätt att enligt ändamålsenlighetsprövning organisera sina arbetsuppgifter och bestämma i vilken ordning och på vilket sätt de ska utföras. Serviceprincipen för god förvaltning omfattar å ena sidan att klienten får adekvat service av förvaltningen, å andra sidan att myndigheten kan sköta sin uppgift på ett effektivt sätt. Skyldigheten att tillhandahålla tjänster är inte obegränsad. Om det ingår i en myndighets allmänna praxis att ta emot begäran om samtal, hör det till god förvaltning och vederbörlig kundservice att svara på dem. Att ta emot en begäran om samtal ger uppringaren en ur förtroendeskyddets synvinkel motiverad förväntan på att begäran besvaras. Då ska begäran i regel besvaras utan ogrundat dröjsmål, eftersom annan reglering saknas. Om det inte ingår i en myndighets allmänna praxis att ta emot begäran om samtal, ska en kund som önskar lämna en sådan begäran meddelas om denna praxis (6963/2020).

ÖVRIGA AVGÖRANDE

JO ansåg att en intressebevakningsbyrå hade handlat i strid med huvudmannens intresse vid skötseln av dennas ärenden. I och med att huvudmannens ärenden redan hade börjat skötas av en annan tjänsteman, MDB hade ålagt intressebevakaren att lämna en utredning till MDB om en ersättningsansökan till Statskontoret och Statskontoret redan hade betalat huvudmannen skadestånd, nöjde sig JO med att fästa intressebevakningsbyråns uppmärksamhet vid att betala huvudmannens fakturor (3844/2020, föredragande Jaana Romakkaniemi).

MDB hade gjort en ansökan till tingsrätten om förordnande av intressebevakare. Tre månader senare hade det framkommit att ärendet inte hade inletts. Försummelse av registrering medgavs. JO beaktade att tingsrätten hade strävat efter att med till buds stående medel minska den fördröjning som felet orsakat. JO fäste tingsrättens uppmärksamhet vid noggrannhet i behandlingen av ärenden (6154/2020*).

MDB hade begärt den klagandes ställningstagande till behovet av intressebevakning. Andra handlingar hade inte skickats med brevet om hörande, utan den klagande hade uppmanats att hämta dem från långt avstånd, från en annan ort. Förvaltningslagen förutsätter inte att ens nödvändiga handlingar ska fogas till brevet om hörande, utan man kan också reservera möjlighet att ta del av dem på annat sätt. Vid prövningen ska dock partens faktiska möjlighet att ta del av handlingarna beaktas. MDB hade identifierat möjlig felaktig rådgivning beträffande orten där handlingarna fanns och beklagat det skedda. Dessutom hade den klagande redan fått handlingarna på annat sätt. JO nöjde sig med att delge verket sina synpunkter (2029/2020*).

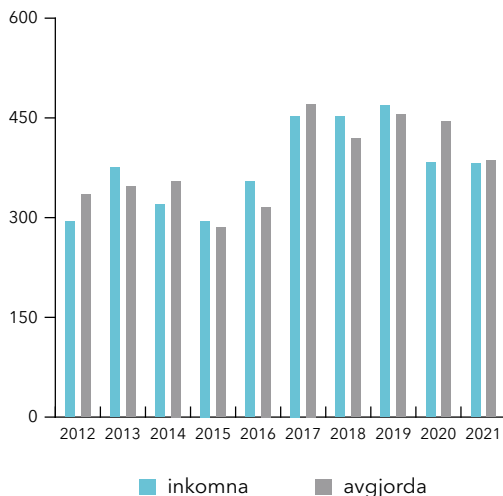
JO bedömde tillhandahållandet av MDB:s telefontjänst när telefontjänsten för förmyndarskap och intressebevakning hade varit öppen endast vardagar kl. 9–12. JO hade tidigare tagit ställning till förvaltningsdomstolens telefonservicetider (3108/2017*). Nu skickade JO sitt tidigare avgörande till MDB för kännedom och bad MDB att utvärdera avgränsningen av sin telefontjänst. MDB meddelade att man följer med situationen och gör ändringar om det visar sig att telefonservicetiderna de facto är otillräckliga. Andra möjligheter att uträtta ärenden och tillgången till anvisningar i anslutning till skötseln av ärenden hade tillgodosetts på ett tillräckligt och kundorienterat sätt. MDB ansåg att förvaltningslagens krav på adekvat service uppfylldes även om telefonservicetiden hade begränsats. Eftersom en revidering av de statliga ämbetsverkens öppethållningsbestämmelser pågick vid FM, förutsatte ärendet inga vidare åtgärder från JO:s sida (590/2021).

5.15 Socialförsäkring

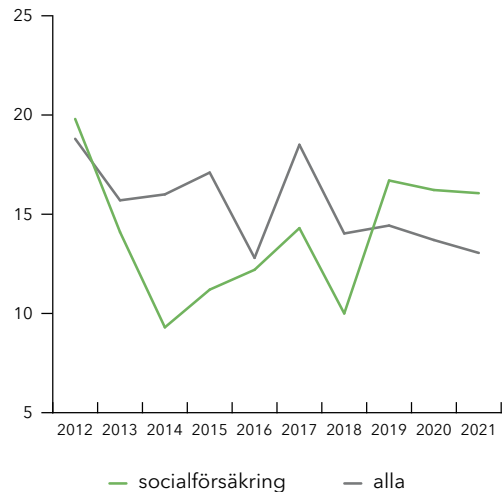
Socialförsäkringen utgör en del av utkomstskyddssystemet och omfattar det lagstadgade skyddet i samband med arbetslöshet, sjukdom och arbetsoförmåga, under ålderdomen samt vid barnafödelse och förlust av en försörjare. Inom klientkategorin behandlas också trafikförsäkringsärenden. Utkomstskyddet för arbetslösa behandlas i avsnitt 5.16 och ärenden som gäller personer med funktionsnedsättning, som registrerats under sakområdet och avgjorts av JO Petri Jääskeläinen, i avsnitt 3.4. Ärendena inom detta sakområde avgjordes av BJO Pasi Pölonen och referendarieråd Juha Niemelä (huvudföredragande) samt notarierna Eeva-Maria Tuominen och Riina Tuominen var föredragande.

5.15.1 ANTALET KLAGOMÅL OCH ÅTGÄRDSPROCENT

Inom detta sakområde inkom 381 klagomål (föregående år 384) och av dem avgjordes 386 (444). Dessutom avgjordes två egna initiativ. Antalet klagomål förblev på samma nivå som i fjol. Betydelsen av coronapandemin i ärendegruppen behandlas i kapitel 4. Av de inkomna klagomålen gällde över hälften FPA:s verksamhet. De förmånslag som förekom oftast i klagomålen var invalidpension, sjukdagpenning, boendestöd, studiestöd samt arbetsolycksfallsförsäkring och trafikförsäkring. Orsakerna till missnöje var liksom tidigare oftast utdragna handläggningstider, brister i kundtjänsten och innehållet i beslut om förmåner. Av avgörandena ledde 16 procent (62 stycken) till åtgärder.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2012–2021.



Åtgärdsprocent under åren 2012–2021.

5.15.2 INSPEKTIONER

Inga inspektioner utfördes inom förvaltningsområdet och inte heller andra samarbetsmöten ordnades på grund av coronapandemin.

5.15.3 AVGÖRANDE

FÖRSÄKRINGSUTREDNINGAR BORDE REGLERAS GENOM LAG

BJO Pölönen utredde den rättsliga grunden för försäkringsanstalternas försäkringsutredningsverksamhet och verksamhetens karaktär. Försäkringsutredningar utförs bland annat när man utreder misstänkta försäkringsbedrägerier. En försäkringsutredare som är anställd vid en försäkringsanstalt eller en utomstående privatdetektiv kan under en utredning till exempel följa och fotografera en försäkrad person på offentliga platser för att klarlägga dennas funktionsförmåga.

Lagen om olycksfall i arbetet och om yrkessjukdomar samt trafikförsäkringslagen innehåller bestämmelser om försäkringsanstalternas skyldighet att inhämta tillräcklig utredning. Däremot finns det inga uttryckliga bestämmelser om försäkringsutredningarna som anstalterna utför.

Enligt Europadomstolens rättspraxis anses staten ansvara för detektivverksamheten i sådana situationer där ett försäkringsbolag sköter statens försäkringssystem. Ingrepp i skyddet för privatlivet ska regleras på lagnivå och tillräckligt detaljerat.

Enligt BJO borde man även i Finland granska gällande bestämmelser och behovet av att ändra dem med tanke på de försäkrades integritetsskydd. Det som borde granskas är förutsättningarna för att ingripa i den försäkrades integritetsskydd genom försäkringsutredningar. Vidare borde man utvärdera beslutsprocessen, de tillämpade metoderna, åtgärdernas omfattning samt lagringen av den inhämtade informationen.

BJO ansåg också att försäkringsutredarnas verksamhet vid inhämtande av bevis och utredningar till ett lagstadgat obligatoriskt trafik- eller olycksfallsförsäkringsärende är skötsel av ett offentligt uppdrag som därmed omfattas av både Finansinspektionens och justitieombudsmannens tillsynsbehörighet (1672/2019*).

- SHM meddelade den 17 december 2021 sin preliminära synpunkt att lagen om olycksfall i arbetet och om yrkessjukdomar och trafikförsäkringslagen behöver kompletteras med bestämmelser för organisering av verksamheten med försäkringsutredningar vid försäkringsbolag. Ministeriet uppgav att man har för avsikt att initiera lagberedningsarbetet så snart som möjligt.

FEL VID UTBETALNING AV PENSIONER

Keva betalade i misstag ut pensioner för januari 2021 redan i december 2020 på cirka 400 000 pensionstagares konton. BJO ansåg att Keva vidtagit adekvata åtgärder genast när felet upptäcktes. Den felaktiga utbetalningen kunde inte längre återkallas, varvid Keva tillsammans med FPA och Skatteförvaltningen utredde felets eventuella påföljder för pensionstagarna. Myndigheten informerade också aktivt om felet såväl i allmänhet som individuellt till pensionstagarna.

Samförstånd uppnåddes i ärendet så att respektive myndighet skulle handlägga utbetalningen som pension för januari 2021 och inte som inkomst för december 2020.

Enligt BJO kunde resultatet med tanke på omständigheterna betraktas som lyckat. Keva hade dessutom identifierat det moment i transaktionskedjan där felet uppstått. BJO ansåg att felet inte uppvisade sådan försumlighet som skulle föranleda vidare åtgärder. Keva hade också vidtagit åtgärder för att utveckla sitt betalningssystem (8285/2020*).

ERSÄTTNINGSBESLUT PER TELEFON OCH UTKONTRAKTERING AV ERSÄTTNINGSVERSAMHET

BJO ansåg att LokalTapiola Ömsesidigt Försäkringsbolags förfarande med att avgöra ersättningsansökningar per telefon utan att ge skriftliga beslut var lagstridigt. Den arbetsmängd som skriftliga beslut medför kan påverkas genom att förvaltningslagens möjlighet att i enskilda fall bedöma behovet av motiveringar.

Bolaget hade konstaterat att den tid för väckande av talan som fastställs i lagen inte börjar löpa för ersättningsbeslut som ges muntligt per telefon. BJO ansåg det synnerligen ohållbart att ersättningsärenden i enlighet med trafikförsäkringslagen kunde ha ”passiv status” för en lång tid utan en på förhand fastställd tidsgräns och genom utfärdande av ett skriftligt beslut exempelvis dyka upp hos tingsrätterna för behandling många år efter en trafikskada.

I ärendet dryftades även LokalTapiola Ömsesidigt Försäkringsbolags och dess regionbolags beslut att centralisera ersättningsverksamheten till tjänstebolaget (LokalTapiola Tjänster Ab). Enligt BJO motsvarar inte upplägget till fullo det som vanligtvis avses med utkontraktering av verksamhet, utan det handlar snarare om intern omorganisering av verksamheter och uppgifter inom ett privaträttsligt bolags koncernorganisation. BJO började inte utreda ärendet vidare, eftersom Finansinspektionen tidigare hade uppgett att man ska försöka undersöka temat.

BJO ansåg det motiverat att Finansinspektionen avslutar det viktiga utredningsarbete man inlett och ger utlovade, mer detaljerade riktlinjer i fråga om bland annat subdelegering och de olika förfaringsätt som valts för syftet vid olika bolag (3360/2020*).

- LokalTapiola meddelade den 24 november 2021 att bolaget bytt verksamhetsätt och övergått till att ge information skriftligen redan efter att ha fått Finansinspektionens ställningstagande. Bolaget meddelade samtidigt att det ändrat sin stående anvisning, ordnat utbildning och tagit ändringen i beaktande i samband med resurseringen av verksamhetens olika delar. Det uppgav även att regelbunden efterhandskontroll tillämpas för övervakning av den förändrade verksamhetsmodellen.

HANDLÄGGNINGSTIDEN FÖR MILITÄRUNDERSTÖDSÄRENDEN

FPA hade försummat att handlägga en klagandes ärende gällande militärunderstöd inom den tid som angetts. Den primära orsaken till fördröjningen hade varit utredning av en överföring av bostadsrätt, vilket emellertid varit onödigt. FPA hade också försummat att besvara klagandens förfrågningar.

Militärunderstödet är en mycket periodiskt betonad förmån med två ansökningstoppar om året. Under dessa perioder förmår inte FPA handlägga ansökningarna inom den tid som FPA själv satt upp. Denna omständighet togs även upp under BJO:s och FPA:s samarbetsmöte hösten 2020. FPA har meddelat att man initierat en utredning av processen för handläggning av militärunderstödsärenden. I samband med utredningen dryftas metoder för att göra processen smidigare under ansökningstopparna. BJO:s ställföreträdare ansåg att FPA trots allt borde hitta en lösning för att undvika att handläggningstiderna drar ut på tiden och att de utsatta tiderna överskrids under de två gånger per år regelbundet återkommande perioderna för ansökan om militärunderstöd.

I sin redogörelse uppgav FPA dessutom att man stärkt kompetensen i svenska för arbetet med militärunderstöden. Av detta kunde man utläsa att den försenade handläggningen av klagandens ärende delvis berodde på att ansökan var svenskspråkig.

BJO:s ställföreträdande betonade att vars och ens rätt till rättvis rättegång och god förvaltning ska garanteras oberoende av språket samt att individens språkliga rättigheter förverkligas utan att hen särskilt behöver begära det. Det är motiverat och rentav nödvändigt att kunskaerna i svenska stärks när det gäller militärunderstödsärenden, så att FPA även kan sköta militärunderstödsärendena på svenska på behörigt sätt och utan obefogat dröjsmål. Om det språk som kunden använder påverkar handläggningen av ärendet så att hen behandlas på ett ofördelaktigare sätt än någon annan i en jämförbar situation, är det fråga om diskriminering på grund av språket (608/2021*).

ANHOPNING AV SJUKDAGPENNINGÄREN DEN HOS FPA

BJO Pasi Pölönen avgjorde i början av december 20 klagomål, där man kritiserade handläggningstiderna för sjukdagpenning ärenden vid FPA.

Enligt den utredning man fick hade handläggningen av ärenden som berör sjukdagpenning blivit svårt överbelastad våren 2021, vilket ledde till att handläggningstiderna vid FPA hade blivit längre än de tre veckor som är målsättningen.

Orsaken till anhopningen har framför allt varit den kraftiga ökningen av antalet ansökningar om dagpenning vid smittsam sjukdom. Medan 120 personer fick dagpenning vid smittsam sjukdom 2019 hade FPA i slutet av september 2021 redan tagit emot över 125 000 ansökningar om dagpenning vid smittsam sjukdom. Dessutom påverkades anhopningen i fråga om handläggning av ansökningar av den inkomstreform av sjukförsäkringslagen som trädde i kraft 2020 och införandet av ett nytt ärendebehandlingssystem.

FPA hade reagerat på detta och i början av maj anställdes 60 nya experter för att behandla ansökningar om sjukdagpenning och dagpenning vid smittsam sjukdom.

Man har vid FPA också utfört övertidsarbete för att minska de köer som uppstått. I oktober 2021 nådde FPA en genomsnittlig handläggningstid på tre veckor, som är målet.

BJO ansåg att FPA hade reagerat på det ökade antalet ärenden som gäller dagpenning vid smittsam sjukdom och på den anhopning i behandlingen av sjukdagpenning ärenden detta förorsakat på behörigt sätt och utan obefogat dröjsmål. Ökningen av antalet ärenden som gäller dagpenning vid smittsam sjukdom hade varit så kraftig att BJO ansåg att fördröjningen i fråga om handläggning av sjukdagpenning ärenden var motiverad och ansåg att FPA hade behandlat ansökningar utan obefogat dröjsmål i fall där den målsatta tiden hade överskridits till exempel med två veckor.

I en del ärenden var handläggningstiden till och med 9–10 veckor och i ett fall över 14 veckor, även om FPA inte hade framfört några andra orsaker till den långa handläggningstiden än allmän anhopning i handläggningen av ansökningar. I dessa fall ansåg BJO att FPA hade försummat sin skyldighet att behandla ärenden utan ogrundat dröjsmål. Enligt BJO hade FPA genom sina åtgärder inte lyckats trygga en jämlik behandling av samtliga klienter. BJO uppmanade FPA att granska sin verksamhet till dessa delar så att anstalten i fortsättningen ska kunna undvika sådana skillnader som nu har uppstått i handläggningstiden för ansökningar.

BJO Pölönen uttryckte dessutom inför FPA sin oro över att den genomsnittliga handläggningstiden för sjukdagpenning ärenden i december åter hade ökat och var upp till 26 dagar lång. Han uppmanade FPA att reagera på detta så att handläggningstiden igen minskar till den målsatta tiden (3439/2021* och 3447/2021*).

ERSÄTTNING AV FÖRETAGSHÄLSOVÅRDSKOSTNADER FÖR PERSONER SOM Fyllt 68 ÅR

Arbetsgivarna är skyldiga att ordna företagshälsovård för anställda som är 68 år eller äldre. Enligt etablerad tolkning vid FPA har arbetsgivaren emellertid inte utifrån den så kallade försäkringsprincipen rätt till ersättning i enlighet med sjukförsäkringslagen för kostnaderna för företagshälsovård inom denna kategori av anställda.

BJO Pölönen ansåg att lagstiftningen kring ersättning för kostnaderna för företagshälsovård som arbetsgivaren ordnar bör tas upp för granskning med avseende på det här. Enligt honom föreligger det uppenbart behov att göra den rättsliga ställningen för anställda inom den här kategorin tydligare till exempel också i fråga om sjukförsäkringslagen och eventuellt även annan lagstiftning.

BJO delgav FPA och SMH sin uppfattning. Även FPA hade i sitt eget utlåtande framhållit att det vore motiverat att undersöka behovet av ändringar i lagstiftningen (2246/2020*).

UTREDNING AV TRAFIKSKADA UTOMLANDS

BJO ansåg att Trafikförsäkringscentralens förfarande inte omfattas av justitieombudsmannens tillsynsbefogenheter när centralen i Finland agerar skaderegleringsrepresentant för ett utländskt försäkringsbolag. Finansinspektionen hade förfarit inom ramen för sin prövningsrätt genom att framhålla att inte heller Finansinspektionens tillsynsbefogenheter utsträcker sig till sagda förfarande vid Trafikförsäkringscentralen.

BJO ansåg emellertid att trafikförsäkringslagens bestämmelser delvis var inexakta, bland annat i de delar som gäller Finansinspektionens tillsynsbefogenheter. Dessutom fäste han uppmärksamhet vid Trafikförsäkringscentralens verksamhet som skaderegleringsrepresentant med tanke på dess ställning, också i lagen, som just den instans till vilken en sökande av ersättning kan ta sitt ärende om den skaderegleringsrepresentant som sköter hans ärende försummar sina skyldigheter. Till dessa delar delgav han SHM sin uppfattning för kännedom och eventuellt som aspekter att beaktas vid en framtida revidering av trafikförsäkringslagen.

BJO ansåg dessutom att Finansinspektionen försummat att handlägga klagandens förfrågningar på behörigt sätt och utan dröjsmål (783/2020*).

5.16

Arbetskraft och utkomstskydd för arbetslösa

Till detta sakområde hör arbetskraftsservicen, utkomstskyddet för arbetslösa, lönegarantin, arbetarskyddet och arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte. Utkomstskyddet för arbetslösa är en del av socialförsäkringssystemet som behandlas i avsnitt 5.15. Ärendena inom detta sakområde avgjordes av BJO Pasi Pölonen. Föredragande för sakområdet var äldre JO-sekreterare Päivi Pihlajisto (huvudföredragande) och notarie Riina Tuominen.

5.16.1

VERKSAMHETSMILJÖN

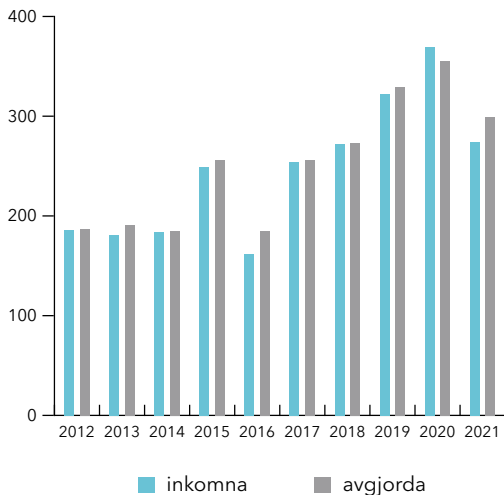
Lagen om ett kommunförsök som gäller främjande av sysselsättningen trädde i kraft den 1 mars 2021. Lagen innebär att uppgifter inom arbetskraftsservicen, arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte och utkomstskydd för de personer som ingår i målgruppen överfördes från arbets- och näringsbyråerna (TE-byrå) till kommunerna. Kunder hos en kommun inom ett försöksområde är de arbetslösa arbetssökande, de arbetssökande som är sysselsatta och de arbetssökande som deltar i sysselsättningsfrämjande service och som inte uppfyller villkoren för erhållande av inkomstrelaterad dagpenning enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa samt de som är under 30 år, invandrare eller personer med ett främmande språk som modersmål. I och med lagen utövas tillsynen över försöket att ordna arbetskrafts- och företagservice i alla försöksområden av Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland.

Behandlingen av arbetslöshetsförmånsärenden vid TE-byråerna tas ofta upp i klagomålen. Verksamhetsområdet för Nylands TE-byrå ändrades genom en förordning som trädde i kraft den 1 oktober 2021. Enligt förordningen ger Nylands TE-byrå sakkunnigutlåtanden i anslutning till utkomstskyddet för arbetslösa om villkoren för att få arbetslöshetsförmån inom alla TE-byråers verksamhetsområden. Efter ändringen förblev hos alla TE-byråer kvar i anslutning till arbetskraftspolitiska utlåtanden endast uppgifter som är rutinmässiga och som kräver liten prövning. Genom att nationellt centralisera behandlingen av ärenden som kräver prövning till en TE-byrå strävar man efter att främja en enhetlig beslutspraxis och undanröja skillnaderna i behandlingstiderna vid byråerna. Genom centraliseringen strävar man också efter att främja en snabb behandling av ärendena, i och med att Nylands TE-byrå har bättre möjligheter än tidigare att förbereda sig på eventualiteter som påverkar behandlingstiderna för arbetslöshetsförmånsärenden samt att reagera på dröjsmål.

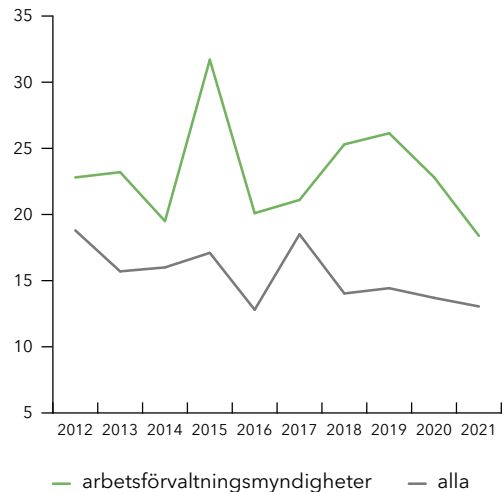
5.16.2

ANTALET KLAGOMÅL OCH ÅTGÄRDSPROCENT

År 2021 inleddes 239 klagomål inom sakområdet och 235 klagomål avgjordes. 145 av de avgjorda klagomålen handlade om TE-byråernas förfarande, 11 om förfarandet vid kommuner som deltar i kommunförsöket med sysselsättning, 27 om FPA:s förfarande, 13 om arbetslöshetskassornas förfarande och 20 om arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte. Fyra avgöranden gällde förfarandet i anslutning till arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte. Klagomålen handlade oftast om hur ändamålsenligt och noggrant ett ärende behandlats, rådgivning och svar på frågor. Cirka 19 procent (44 stycken) av avgörandena ledde till att BJO vidtog åtgärder.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2012–2021.



Åtgärdsprocent under åren 2012–2021.

5.16.3 INSPEKTIONER

Under berättelseåret genomfördes fyra inspektioner. Vid inspektionen av SYDÖSTRA FINLANDS TE-BYRÅ behandlades kundernas serviceprocess, ordnandet av tjänster, behandlingen av arbetslöshetsförmånsärenden, frivilliga studier med arbetslöshetsförmån, covid-19-pandemins inverkan på TE-byråns verksamhet samt ledningen och övervakningen av TE-byrån. BJO fäste uppmärksamhet vid innehållet i aktiveringsplanen och den sektorsövergripande sysselsättningsplanen samt bestämmelserna för hänvisande till arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte. I fråga om frivilliga studier med arbetslöshetsförmån konstaterar BJO att det i beslutets motivering ska anges vilka omständigheter och utredningar som har inverkat på avgörandet och vilka bestämmelser som har tillämpats, vid behov enligt moment. Enbart en hänvisning till ministeriets anvisning är inte tillräcklig. I laglighetsövervakningen har man ansett att även om TE-byråns beslut om frivilliga studier är ett sådant beslut i vilket ändring inte kan sökas, kan ändå förutsättas att motiveringen uppfyller kraven i förvaltningslagen (346/2021*).

Vid inspektionen av ARBETSLIVSTJÄNSTERNA VID SAMKOMMUNEN FÖR SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSTJÄNSTER I KYMMENEDALEN behandlades kundernas serviceprocess, ordnandet av arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte, covid-19-pandemins inverkan på arbetslivstjänsternas verksamhet och de tjänster som erbjuds kunderna samt styrningen och övervakningen av arbetslivstjänsterna. BJO fäste uppmärksamhet vid innehållet i aktiveringsplanen och den sektorsövergripande sysselsättningsplanen samt bestämmelserna för hänvisande till arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte. Enligt lagen får arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte inte skaffas från ett företag. BJO konstaterade att om personer som deltar i arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte deltar i uppgifter som räknas som näringsverksamhet kan det uppstå situationer där arbetsverksamheten närmar sig sedvanligt arbete (348/2021*).

Vid inspektionen av TILLSYNYN ÖVER ARBETARSKYDDET OCH ADMINISTRATIONEN VID SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSMINISTERIET behandlades ministeriets roll och uppgifter i tillsynen över arbetarskyddet och administrationen, i synnerhet styrningen och övervakningen av regionförvaltningsverkens ansvarsområden för arbetarskyddet (arbetarskyddsförvaltningen och arbetarskyddsmyndigheternas oberoende, styrningen vid ministeriets arbets- och jämställdhetsavdelning och tillsynsanvisningarna, introduktion och utbildning av personer som utför arbetarskyddsinspektioner) samt arbetarskyddsmyndigheternas verksamhet (tryggande av en enhetlig verksamhet och jämlik behandling av kunderna, hörande av tillsynsobjekt vid arbetarskyddsinspektioner, klagomål på arbetarskyddsmyndigheternas beslut samt främjande av jämlikhet och förebyggande av diskriminering). (3567/2021*).

Vid inspektionen av ENHETEN FÖR JURIDISKA TJÄNSTER VID NÄRINGS-, TRAFIK- OCH MILJÖCENTRALEN I NYLAND diskuterades behandlingen av lönegarantiärenden och den juridiska handledningen för TE-byråerna (6634/2021).

5.16.4 EGET INITIATIV OM ARBETSVERKSAMHET I REHABILITERINGSSYFTE

Arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte är både socialservice och sysselsättningsfrämjande service och hänför sig vad gäller de grundläggande fri- och rättigheterna i synnerhet till tryggheten av tillräckliga socialtjänster och det allmännas skyldighet att sträva efter att främja sysselsättningen. Det handlar om rätten till stöd och handledning för långtidsarbetslösa för att förbättra deras förutsättningar att ta sig in på den öppna arbetsmarknaden.

Klagomål om arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte anförs inte särskilt ofta hos riksdagens justitieombudsman, men en exceptionellt stor andel av klagomålen har påvisat lagstridigt eller felaktigt förfarande. Under 2017–2021 avgjorde BJO sammanlagt 45 klagomål som gäller arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte. En tredjedel av de avgjorda klagomål ledde till åtgärder, medan i genomsnitt cirka 15 procent av justitieombudsmannens alla avgöranden leder till åtgärder.

Justitieombudsmannens laglighetsövervakning är en av rättsskyddsmekanismerna i ärenden som gäller arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte. Övervakningen ska dock i första hand ske internt inom förvaltningsområdet. I januari 2021 inledde BJO på eget initiativ en undersökning av övervakningen av arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte. BJO bad från alla regionförvaltningsverk uppgifter om bland annat antalet klagomål och hur de behandlats, övervakning på eget initiativ, utbildning och övrig handledning som ordnas för kommunerna/samkommunerna, tillsynsprogrammens innehåll och utvecklingsplanerna för övervakningen samt personalresurserna för övervakningen.

Under cirka fem år hade regionförvaltningsverken endast behandlat 40 tillsynsärenden som gäller arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte, vilket är ganska lite. Behandlingen av ärendena grundade sig på klagomål eller anmälningar om missförhållanden. Regionförvaltningsverken har inte genomfört inspektionsverksamhet på eget initiativ, Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland var det enda som uppgav att de aktivt ordnat utbildning och handledning. I övrigt begränsade sig regionförvaltningsverkens handledning till att svara på förfrågningar från kommunerna och serviceproducenterna. Regionförvaltningsverken följer det riksomfattande tillsynsprogrammet för 2021–2023. Till dess tyngdpunkter hör inte övervakning av arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte. Inget av regionförvaltningsverken har i sin resursering tilldelat övervakningen av arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte som huvudsyssla för en tjänsteman. Övervakningsärenden sköts som en del av tjänstemännens övriga tjänsteuppgifter. I de erhållna utredningarna har man i regel inte specificerat de tillgängliga personårsresurs, men resurserna verkade mycket knappa.

Samma frågor verkade i hög grad lyftas fram i åtgärdsavgöranden gjorda av riksdagens biträdande justitieombudsman och regionförvaltningsverken: hur kunder hänvisas till arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte, innehållet i aktiveringsplanerna samt produktionen och innehållet i arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte.

BJO ansåg det vara viktigt att man i ledningen och övervakningen av arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte fäster uppmärksamhet åt hänvisning till arbetsverksamheten i rehabiliteringssyfte, utarbetandet av aktiveringsplaner och produktionen av arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte. När en klient hänvisas till arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte ska detta grunda sig på en omsorgsfullt genomförd bedömning av servicebehovet, där klientens arbets- och funktionsförmåga och de begränsningar dessa medför bedöms. BJO ansåg det vara viktigt att alla uppgifter som föreskrivs i lagen om arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte ingår i aktiveringsplanerna och de sektorsövergripande sysselsättningsplanerna. Att uppgifterna noggrant antecknas har en central betydelse för partens rättsskydd. I planen får klienten information om vilka omständigheter som har lett till att hen hänvisas till arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte och vilka mål den rehabiliterande arbetsverksamheten har. Att anteckningarna är exakta och tydliga är också av betydelse med tanke på det allmänna förtroendet för myndighetsverksamheten. Dessutom är det viktigt att säkerställa att arbetsverksamheten i rehabiliteringssyfte inte enbart består av arbete i uppgifter hos producenten av arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte, utan att den också omfattar tillräcklig handledning.

Med beaktande av målgruppen för lagen om arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte och målen för arbetsverksamheten i rehabiliteringssyfte ansåg BJO att det är viktigt att övervakningen av verkställandet av lagen inte enbart genomförs utifrån klagomål och anmälningar om missförhållanden som lämnats in av personer som hör till målgruppen, utan att myndigheterna också genomför övervakning på eget initiativ. BJO konstaterade att för tillfället ingår övervakningen av arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte endast i uppgifterna för en eller två tjänstemän vid regionförvaltningsverken, där den utgör en mycket liten del av verksamheten. En tillräckligt effektiv övervakning är möjlig endast om tillräckliga personalresurser har anvisats för övervakningen (233/2021*).

5.16.5 UTLÅTANDEN

BJO gav arbets- och näringsministeriet utlåtanden om fyra utkast till regeringens propositioner. Dess utlåtanden gällde kommunförsök med sysselsättning (281/2021), ändring av arbets- och näringsbyråernas regionala behörighet i ärenden som gäller utkomstskydd för arbetslösa och beslut om avbrytande av sysselsättningsfrämjande service (324/2021), översyn av serviceprocessen för arbetssökande och av vissa förutsättningar för erhållande av arbetslöshetsförmån (4112/2021*) samt om grundande av bolag med specialuppgifter för stödande av sysselsättning för partiellt arbetsföra (4519/2021*). BJO gav dessutom ett utlåtande om utkastet till arbets- och näringsministeriets förordning om arbetskraftspolitiska utlåtanden och samarbetsskyldighet i kommunförsök som gäller främjande av sysselsättningen (732/2021). BJO gav till social- och hälsovårdsministeriet ett utlåtande om utkastet till regeringens proposition med förslag till lagstiftning om höjning av sysselsättningsgraden för personer som fyllt 55 år (7976/2021*).

BJO gav riksdagens arbetslivs- och jämställdhetsutskott två utlåtanden om regeringens propositioner som gällde kommunförsöket med sysselsättning (2526/2021) och översyn av serviceprocessen för arbetssökandes och vissa förutsättningar för erhållande av arbetslöshetsförmån (7698/2021). Justitieombudsmannen gav arbetslivs- och jämställdhetsutskottet ett utlåtande om regeringens proposition om aktiebolaget Jobbkanalen Ab (7734/2021).

5.16.6 AVGÖRANDEN

DRÖJSMÅL I BEHANDLINGEN AV ARBETSLÖSHETSFÖRMÅNSÄRENDEN

TE-byrån ska ge ett arbetskraftspolitiskt utlåtande utan ogrundat dröjsmål, dock senast 30 dagar efter att sökanden har lämnat in den utredning som är nödvändig för att ett utlåtande ska kunna ges eller då tidsfristen för att lämna in utredningen har gått ut. I kommunförsöket som gäller främjande av sysselsättning ska en kommun inom försöksområdet ge ett arbetskraftspolitiskt utlåtande utan ogrundat dröjsmål. Utlåtandet ska dock ges inom sju kalenderdagar från det att en kund hos en kommun inom ett försöksområde till kommunen har lämnat den utredning som behövs för givande av utlåtandet eller då tidsfristen för lämnande av utredningen har gått ut, om inte annat följer av ärendets art eller omfattning eller av andra särskilda skäl. I ärenden där TE-byrån ger ett arbetskraftspolitiskt utlåtande om kommunförsökets kunder, ska en kommun i försöksområdet utan dröjsmål meddela TE-byrån de uppgifter som behövs för det arbetskraftspolitiska utlåtandet.

BJO gav tre avgöranden som gällde TE-byrå och två avgöranden som gällde kommunförsöket, där tidsfristen hade överskridits. BJO gav dessutom fem avgöranden där han konstaterade att behandlingen av arbetslöshetsförmånsärendet dragit ut på tiden, eftersom TE-byråernas förfarande inte hade varit ändamålsenligt och tillräckligt noggrant.

BRISTER I BEDÖMNINGEN AV SERVICEBEHOVET

En arbetslös arbetssökande har rätt att få sitt servicebehov bedömt med jämna mellanrum. BJO konstaterade i tre avgöranden att den arbetssökande inte hade intervjuats och att sysselsättningsplanen inte hade justerats på det sätt som bestämmelserna kräver (7785 och 5859/2020 samt 5552/2021).

5.17

Allmänna kommunärenden

Till allmänna kommunärenden hör närmast ärenden som gäller kommunernas och samkommunernas allmänna förvaltning samt kommunalt beslutsfattande och förvaltningsförfarande. Dessutom ingår ärenden som gäller kommunala arbetsavtals- eller tjänsteförhållanden samt klagomål som gäller valförrättningar och de kommunala valmyndigheternas förfaranden. Till sakområdet hör också klagomål som gäller valet av hyresgäster till sådana hyresbostäder för vilka stöd beviljats enligt arava- eller räntestödslagen samt klagomål som gäller den kommunala parkeringsövervakningen. Laglighetsövervakning av kommunala social-, hälsovårds-, undervisnings- och miljömyndigheters verksamhet behandlas i separata kapitel i denna berättelse.

Ärendena inom detta sakområde avgjordes av BJO Maija Sakslin. Huvudföredragande för dessa ärenden var referendarierådet Ulla-Maija Lindström.

5.17.1

KOMMUNALFÖRVALTNINGENS GRUNDER

Den kommunala självstyrelsen som garanteras i grundlagen innebär att kommuninvånarna själva har rätt att besluta om förvaltningen och ekonomin i sin kommun. Principen om självstyrelse innebär att kommunen själv kan fatta beslut om vilka uppgifter den med stöd av sin självstyrelse åtar sig att sköta och att uppgifter annars kan anförtros kommunen endast med stöd av lag. Enligt grundlagsutskottets vedertagna praxis ska man vid bestämmandet om nya uppgifter för kommuner i enlighet med finansieringsprincipen se till att kommunerna har faktiska förutsättningar att fullgöra sina skyldigheter. Vidare har utskottet, med hänsyn till att självstyrelsen är skyddad i grundlagen, ansett att finansiella uppgifter som åläggs kommunerna inte får vara så stora att de försämrar kommunernas verksamhetsvillkor på ett sätt som äventyrar möjligheterna att självständigt bestämma om sin ekonomi och därmed också om sin förvaltning (GrUU 67/2014 rd jämte utlåtanden nämnda i det). Kommunalförvaltningen utgör en del av den offentliga maktutövningen, som är bunden av grundlagens bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna.

I kommunallagen finns grundläggande bestämmelser om kommunalförvaltningens allmänna organisation. Kommunallagen främjar förverkligandet av kommuninvånarnas självstyrelse och möjligheter att delta och påverka samt den kommunala verksamhetens planmässighet och ekonomiska hållbarhet. Kommunallagen gör det möjligt att ordna kommunens förvaltning och ekonomi enligt de lokala förhållandena. Inom kommunalförvaltningen iakttas också förvaltningslagen, som innehåller bestämmelser om grunderna för god förvaltning och om förfarandet i förvaltningsärenden. Inom kommunalförvaltningen gäller dessutom de krav som ställs i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (offentlighetslagen), i språklagen och i diskrimineringslagen.

I Finland har kommunerna haft ett mycket omfattande uppgiftsområde. Största delen av kommunernas uppgifter är lagstadgade. Kommunerna bedriver inbördes samarbete när det gäller organiseringen av sådan verksamhet som överskrider kommungränserna. Samarbetet mellan kommunerna regleras i huvudsak i kommunallagen. Den viktigaste samarbetsformen enligt kommunallagen är alltjämt samkommunen. Kommunerna kan även bedriva samarbete med stöd av privaträttsliga avtal, samt inom ramen för föreningar, stiftelser, andelslag och aktiebolag som kommunerna grundat, ibland tillsammans med andra sammanslutningar. Samarbete kan även bedrivas på grund av avtal om köptjänster och servicesedlar.

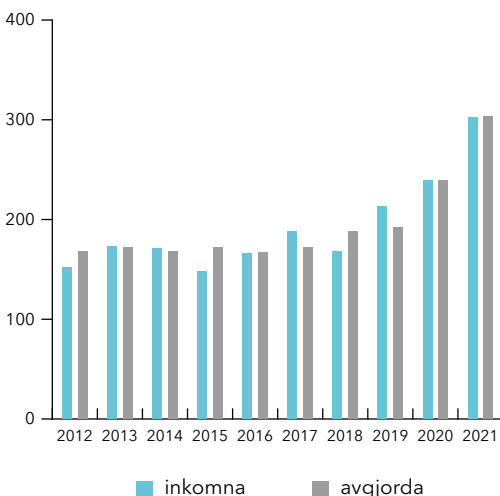
Kommunernas uppgifter hör till flera olika ministeriers ansvarsområden. Finansministeriet följer allmänt kommunernas verksamhet och ekonomi samt ser till att den kommunala självstyrelsen beaktas vid beredningen av lagstiftning som gäller kommunerna. Ministeriet svarar även för utvecklandet av lagstiftningen som berör kommunerna och kommunalförvaltningen, för de uppgifter som hör samman med redovisning och analys av kommunernas ekonomi samt för samarbetet mellan staten och kommunerna. Ministeriet svarar också för de skattefrågor som berör kommunerna.

5.17.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

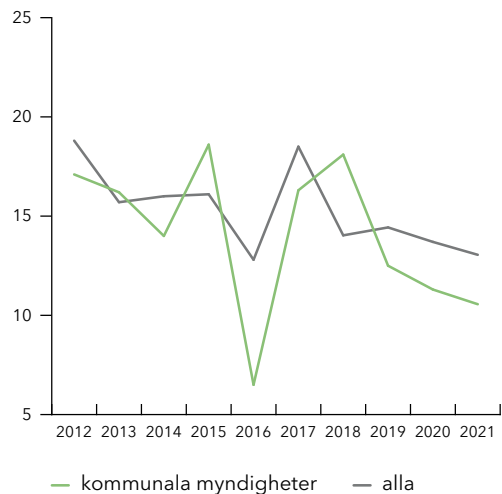
En part som är missnöjd med en kommunal myndighets beslut har, liksom varje kommuninvånare, möjlighet att anföra kommunalbesvär över beslutet hos förvaltningsdomstolen. Besvären föregås i allmänhet av ett rättelseförfarande. Kommunalbesvär kan anföras över laglighetsfrågor. Principen om kommunal självstyrelse, tillgodosedandet 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 besvärmyndighetens begränsade prövnings- och beslutanderätt. Med stöd av speciallagar kan kommunala myndigheters beslut också överklagas genom förvaltningsbesvär.

Enligt kommunallagen ska kommunstyrelsen övervaka lagligheten av kommunfullmäktiges beslut. Enligt kommunallagen kan regionförvaltningsverket med anledning av klagomål undersöka om kommunen har iakttagit gällande lagar. JO:s laglighetskontroll utgör ett komplement till det rättsskydds- och tillsynssystem som tillämpas inom kommunalförvaltningen. Detta system grundar sig på kommunallagen och bärs upp av kommuninvånarna och de kommunala organen.

Under berättelseåret förrättades kommunalval. Förhandsröstningen i hemlandet ordnades under tiden 25.5–8.6.2021 och röstningen på valdagen ordnades den 13 juni 2021. JO förordnade två tjänstemän vid kansliet att utan förvarning utföra inspektioner vid slumpmässigt utvalda förhandsröstningsställen i kommunalvalet. Syftet med inspektionerna var att utreda tillgängligheten och den allmänna ordningen vid vallokalerna samt hur det fungerade att rösta med tanke på tillgodosedandet av rättigheterna för personer med funktionsnedsättning.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2012–2021.



Åtgärdsprocent under åren 2012–2021.

Observationerna i inspektionsprotokollen redogörs närmare i avsnitt 3.4 Rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Vid inspektionerna bedömdes också hur smidiga undantagsarrangemangen på grund av coronaviruset är på röstningsställena.

Under berättelseåret inkom 60 klagomål till justitieombudsmannens kansli. I klagomålen kritiserades de coronabegränsningar som kommunerna och regionförvaltningsverken fastställt. I december orsakade kravet på coronapass i kommunernas idrottslokaler och andra offentliga lokaler irritation hos en klagande. I svaren på klagomålen redogjordes för regionförvaltningsverkens beslut, bestämmelserna i lagen om smittsamma sjukdomar, i synnerhet 58 i § i lagen om smittsamma sjukdomar som trädde i kraft den 16 oktober 2021 och gällde den nationella användningen av EU:s digitala coronaintyg och den bedömning av regleringen av coronapasset som grundlagsutskottet framförde i sitt utlåtande GrUU 35/2021 rd. Eftersom de begränsningar som kritiserades grundade sig på bestämmelser i lagen om smittsamma sjukdomar som stiftats genom riksdagens beslut och det var möjligt att anföra besvär över lagenligheten i regionförvaltningsverkens beslut hos förvaltningsdomstolen, ledde klagomålen inte till några åtgärder från BJO:s sida.

Under berättelseåret var antalet avgöranden av klagomål och egna initiativ drygt 300, det vill säga flera än året innan. Även antalet avgöranden som ledde till åtgärder var något större än året innan, men åtgärdsprocenten sjönk och var drygt 11 procent.

5.17.3 AVGÖRANDEN

TRYGGANDE AV VALHEMLIGHETEN VID DRIVE IN-FÖRHANDSRÖSTNING I KOMMUNALVALET

Vid en inspektion som förordnats av JO konstaterades enligt en utredning av den huvudansvariga valförrättaren vid förhandsröstningsstället i Alberga att en liten del av de röstande betjänades i samma bil på deras önskemål. JO undersökte på eget initiativ valarrangemangen vid drive-in-röstningsstället i Alberga i Esbo.

Enligt justitieministeriets och Kommunförbundets anvisningar för röstningsarrangemang utomhus är en förutsättning att den som röstar är ensam i bilen. Enligt anvisningarna kan endast den röstandes små barn tillåtas närvara i bilen, om detta inte äventyrar valhemligheten eller ordningen vid röstningen. Enligt justitieministeriets utlåtande förpliktar vallagstiftningen valfunktionärerna att se till att valhemligheten tryggas för varje röstande i alla situationer på röstningsstället, det vill säga också i situationer där den röstande själv av någon anledning inte anser att det är nödvändigt att trygga valhemligheten.

JO betonade att valhemligheten bäst kan tryggas genom att röstningen i första hand ordnas i valbås. Om man undantagsvis röstar någon annanstans än i ett valbås är det viktigt att ordna situationen så att den röstandes valhemlighet inte äventyras. Kravet på tryggnad av valhemligheten är ovillkorligt och oberoende av valförrättarens eller den röstandes vilja. Valförrättaren eller den röstande har således inte rätt att avstå från att trygga valhemligheten. Valhemligheten är inte bara den röstandes rättighet, utan också personens skyldighet på röstningsstället. JO delgav Esbo stads centralvalnämnd sin åsikt om det felaktiga förfarandet som äventyrar valhemligheten vid röstning i bilen.

Dessutom konstaterade JO att anvisningarna och rekommendationerna om ordnandet av kommunalvalet 2021 hade getts vid olika tidpunkter på grund av de exceptionella omständigheter som coronapandemin medfört. Justitieministeriet, THL och Kommunförbundet hade gett allmänna anvisningar om röstningsarrangemang och hälsosäkerhet vid förhandsröstning i kommunalvalet. Justitieministeriet hade också ordnat utbildning för kommunerna om röstningsarrangemangen i kommunalvalet. Dessutom hade de kommunala valmyndigheterna och hälsovårdsmyndigheterna på olika sätt gett kommunala valfunktionärer anvisningar och utbildning.

Enligt JO var det förståeligt att den ständigt föränderliga coronasituationen hade medfört vissa utmaningar även för valmyndigheterna. Informationen om och anvisningarna för kommunalvalet 2021 försvårades på grund av att man var tvungen att skjuta upp valet med två månader på grund av coronapandemin. Anvisningarna om de nya röstningsarrangemangen från flera olika instanser samt eventuella inexaktheter i anvisningarna kunde eventuellt ha orsakat ovisshet bland valförrättarna och eventuellt även bland de röstande. JO föreslog att justitieministeriet i egenskap av högsta valmyndighet ska sammanställa anvisningar och rekommendationer från olika instanser till valmyndigheterna gällande exceptionella röstningsarrangemang så att dessa utgör en konsekvent och tydlig helhet inför kommande val (4197/2021*).

- Enligt justitieministeriets meddelande av den 5 januari 2022 strävar ministeriet även i fortsättningen efter att utveckla sina valanvisningar och deras rättidighet. I förberedelserna inför välfärdsområdesvalet 2022 var man dock tvungen att förlita sig på den praxis som tillämpades i kommunalvalet, där de traditionella valanvisningarna finns i broschyren med valanvisningar medan det i samarbete med THL utarbetats separata anvisningar med anledning av Covid-19-pandemin, bland annat för att innehålllet i dessa ska vara så aktuellt som möjligt vid tidpunkten då de utfärdas samt även för att det ska vara lättare att ändra anvisningarna i takt med att pandemiläget förändras. I fortsättningen, inför riksdagsvalet 2023, strävar justitieministeriet efter att i samarbete med kommunerna vidareutveckla sina valanvisningar med målet att anvisningarna ska vara tydliga, enhetliga, läsbara och rättidiga. Även anvisningarnas form torde diskuteras.

AVGIFTER FÖR KEURUU STADS TELEFONRÅDGIVNING

Kostnadsfri rådgivning hör till god förvaltning, som tryggas som en grundläggande rättighet i 21 § i grundlagen. I 8 § i 2 kap. om grunderna för god förvaltning i förvaltningslagen finns uttryckliga bestämmelser om att rådgivningen ska vara avgiftsfri. Förvaltningslagen trädde i kraft den 1 januari 2004.

I riksdagens justitieombudsmans avgörandep Praxis har man sedan 2005 flera gånger bedömt användningen av företagsnummer i myndigheternas kundservice med tanke på kravet på avgiftsfri rådgivning enligt förvaltningslagen. Enligt justitieombudsmannen förutsätter avgiftsfri telefonrådgivning att det av kunden inte tas ut kostnader som överskrider det normala samtalspriset. Det normala samtalspriset är priset enligt kundens tråd- eller mobiltelefonabonnemang vid samtal till ett vanligt telefonnummer. Även Finlands Kommunförbund har redan i sitt cirkulär 20/80/2008 redogjort för justitieombudsmannens beslut om avgiftsfri telefonrådgivning.

Trots att det i 2 kap. 8 § i förvaltningslagen finns uttryckliga bestämmelser om att rådgivning ska vara avgiftsfri och att det i laglighetsövervakningen finns ett vedertaget krav på att telefonrådgivning ska vara avgiftsfri, uppfyllde Keuruu stads telefonrådgivning inte det i förvaltningslagen föreskrivna kravet på avgiftsfri rådgivning som ingår i grunderna för god förvaltning. Staden använde sig av företagsnummer, och kunder som ringde dessa var tvungna att betala ett pris som överskred det normala samtalspriset. På basis av den begäran om utredning som skickats till staden med anledning av klagomålet hade staden efter att fördjupat sig i ärendet slopat företagsnumren. Enligt stadens webbplats är stadens telefonnummer nu mobiltelefonnummer.

BJO ansåg det dock vara mycket klandervärt att Keuruu stads telefonrådgivning ännu 2021, det vill säga 17 år efter att förvaltningslagen trädde i kraft, var avgiftsbelagd, vilket stridit mot lagen. BJO gav staden en anmärkning för lagstridig försummelse att ordna avgiftsfri telefonrådgivning (1483/2021*).

REGIONFÖRVALTNINGSVERKET I SÖDRA FINLANDS FÖRFARANDE VID BEHANDLINGEN AV ETT KLAGOMÅL

Överföring av ett klagomål till Transport- och kommunikationsverket och samarbete mellan myndigheterna

Regionförvaltningsverket hade kontaktat dataombudsmannens byrå med anledning av ett klagomål. Enligt uppgifter från dataombudsmannens byrå hör kommunikation och konfidentialitetsfrågor kring kommunikation inte till dataombudsmannens befogenheter och i ärendet tillämpas inte dataskyddsförordningen som tillämpas på behandling av personuppgifter. Frågor som gäller konfidentialitet i kommunikationen hör till Transport- och kommunikationsverkets befogenheter. Utifrån denna information överförde regionförvaltningsverket utan att kontakta Transport- och kommunikationsverket genom sitt beslut av den 30 oktober 2020 klagomålsärendet till ämbetsverket för behandling.

Transport- och kommunikationsverket hade skickat en begäran om utredning till klaganden där man utredde syftet med klagomålet och ämbetsverkets befogenheter vad gäller att övervaka kommunikation och konfidentiell kommunikation, endast i förhållande till utomstående parter. På basis av utredningen ansåg ämbetsverket att ärendet inte hörde till dess befogenheter. Ämbetsverket skickade sammanlagt tre meddelanden till regionförvaltningsverket i syfte att tillsammans med regionförvaltningsverket försöka utreda vilken instans som skulle vara behörig att utreda klagomålsärendet. Transport- och kommunikationsverket konstaterade också att det var ett dåligt förfaringsätt att ärendet hade överförts till ämbetsverket för behandling på initiativ av dataombudsmannens byrå och att man inte hade efterfrågat ämbetsverkets åsikt i ärendet. Eftersom regionförvaltningsverket inte besvarade förfrågningarna utredde Transport- och kommunikationsverket om riksdagens justitieombudsman var behörig att behandla ärendet. Efter att riksdagens justitieombudsmans kansli besvarat förfrågan överförde Transport- och kommunikationsverket genom sitt beslut av den 22 februari 2021 ärendet till riksdagens justitieombudsman för behandling.

Det är mycket viktigt att samarbetet mellan myndigheter fungerar, både med tanke på utredningen av ett förvaltningsärende och för att förvaltningen ska fungera på ett mer allmänt plan. För att avgöra ett ärende behövs ofta utlåtanden och utredningar som den myndighet som behandlar ärendet inte själv kan utarbeta, antingen av praktiska skäl eller på grund av brist på särskild sakkunskap. Samarbetet mellan myndigheterna har betydelse även i andra situationer än sådana som direkt anknuter till behandlingen av ett förvaltningsärende. Genom effektivt myndighetsamarbete kan man underlätta uträttandet av ärenden och uppnå resultat som myndigheterna inte nödvändigtvis kan uppnå genom enskilda åtgärder. När ett ärende överförs är myndigheten skyldig att utreda vilken myndighet som ansvarar för behandlingen av ärendet. Enligt BJO förutsätter detta i tolkningsbara och oklara situationer att myndigheten utreder ärendet hos den myndighet till vilken den ska överföra ärendet.

BJO konstaterade att regionförvaltningsverkets förfarande vid överföringen av klagomålsärendet och försummelsen att svara på Transport- och kommunikationsverkets meddelanden inte uppfyllde det krav på myndighetssamarbete som ingår i grunderna för god förvaltning. På grund av förfarandet fördröjdes behandlingen av klagomålsärendet utan anledning.

Regionförvaltningsverkets avgörande av klagomålet

Den klagande kritiserade kommunen A:s förfarande. Enligt klagomålet hade kommun A bildat ett personregister utifrån e-postmeddelanden klaganden skickat och deras innehåll och delat innehållet i meddelandena med en tredje part, det vill säga kommun B. Den klagande hade fått information om det som skett av kommundirektören i kommun B.

Den klagande misstänkte att det är ett brott att dela meddelanden som den klagande skickat från sin personliga e-postadress.

Regionförvaltningsverket avgjorde klagomålet genom sitt beslut av den 12 februari 2021, trots att regionförvaltningsverket genom sitt beslut hade överfört ärendet till Transport- och kommunikationsverket för behandling. När klagomålsärendet hade överförts till en annan myndighet var det inte längre anhängigt vid regionförvaltningsverket. Enligt regionförvaltningsverkets utredning och utlåtande berodde förfarandet på att den överinspektör som behandlade ärendet hade gjort ett mänskligt fel. Överinspektören hade uppfattat att Transport- och kommunikationsverket hade överfört ärendet till regionförvaltningsverket för behandling. Av Transport- och kommunikationsverkets förfrågningar framgick dock tydligt dess strävan efter att och avsikt att utreda vilken instans som var behörig att behandla klagomålet. BJO ansåg att regionförvaltningsverkets förfarande att avgöra klagomålet i denna situation var problematiskt med tanke på rättsstatsprincipen i grundlagen. Enligt grundlagen ska all utövning av offentlig makt bygga på lag och i all offentlig verksamhet ska lag noggrant iakttas.

Regionförvaltningsverket bedömde i sitt beslut klagomålet med stöd av bestämmelserna i offentlighetslagen utan att ha frågat den klagande eller kommun A om innehållet i den klagandes meddelanden och i vilket syfte kommunen hade skickat dessa meddelanden till kommun B. Utan en ändamålsenlig utredning av ärendet vad gäller innehållet i meddelandena ansåg regionförvaltningsverket sig kunna bedöma att det var fråga om sådan offentlig myndighetshandling som avses i offentlighetslagen och som var och en har rätt att ta del av. Regionförvaltningsverket ansåg att kommun A inte agerade lagstridigt.

Regionförvaltningsverket utredde eller bedömde inte heller om kommun A:s förfarande att skicka de meddelanden som den klagande hade adresserat till kommunen till kommun B var förenligt med ändamålsbundenhetsprincipen, det vill säga i vilket syfte det skedde och vilket ändamål kommunen försökte främja genom att skicka den klagandes meddelanden till en utomstående part. I ärendet utreddes inte huruvida kommun A utövade sina befogenheter endast för det ändamål som de enligt lag är avsedda att användas. Regionförvaltningsverket bedömde inte heller om kommun A:s förfarande att skicka klagandens meddelanden vidare uppfyllde kravet på förtroendeskydd för klaganden, det vill säga klagandens rätt att lita på att myndighetens verksamhet är korrekt och felfri.

Enligt BJO grundade sig regionförvaltningsverkets beslut på en bristfällig utredning av ärendet. Regionförvaltningsverkets behandling av klagomålet uppfyllde inte kravet på behörig behandling av ett ärende eller klagandens rätt att få ett på behörigt sätt motiverat avgörande gällande sitt klagomål.

Enligt regionförvaltningsverket avgjorde verket ärendet på ett allmänt plan ur offentlighetslagens synvinkel eftersom innehållet i de meddelanden som skickats till kommunen inte utreddes i klagomålet. I regionförvaltningsverkets utlåtande beklagades de olägenheter som den klagande orsakats. BJO ansåg att regionförvaltningsverkets åsikt och uppfattning om undersökningen av klagomålet var problematisk. Myndigheten har det materiella ansvaret att leda förfarandet i ett förvaltningsärende och huvudansvaret för att utreda ärendet. Om den som anför ett klagomål inte i tillräcklig utsträckning motiverar varför den myndighet som klaganden kritiserar förfarit på felaktigt sätt ska den övervakande myndigheten antingen konstatera att det på basis av klagomålet inte är möjligt att bedöma ärendet eller be klaganden att komplettera klagomålet och i synnerhet be den som klagomålet gäller om en utredning om grunderna för förfarandet. Först efter att klagomålsärendet utretts på ett ändamålsenligt sätt och i tillräcklig utsträckning kan den övervakande myndigheten avgöra ärendet genom att ta ställning till lagenligheten i förfarandet.

BJO delgav regionförvaltningsverket sin uppfattning om regionförvaltningsverkets felaktiga förfarande att överföra klagomålsärendet och om försummelsen att svara på Transport- och kommunikationsverkets meddelanden och därmed försummelsen att främja samarbetet mellan myndigheterna samt sin uppfattning om att regionförvaltningsverkets förfarande är problematiskt med tanke på rättsstatsprincipen i grundlagen, om försummelsen att utreda klagomålsärendet tillräckligt och på ändamålsenligt sätt och om bristerna i regionförvaltningsverkets avgörande av klagomålet samt sin åsikt om behandlingen av klagomålsärendet och om de åtgärder som den övervakande myndigheten vidtar med anledning av en förvaltningsklagan (1405/2021*).

BEHANDLING AV EN BEGÄRAN OM HANDLINGAR I NYSTADS STAD

Den klagande hade den 1 september 2020 framställt en begäran om uppgifter till staden. Efter att den klagande gjort en ny begäran fick hen ett svar och informerades om att staden återkommer. När den klagande den 16 september 2020 ännu inte fått svar på sin begäran om uppgifter, tog den klagande på nytt kontakt och påminde om myndighetens skyldighet att ge handledning och om tidsfristen för behandlingen enligt offentlighetslagen. Den klagande fick svar samma dag och det begärda avtalet skickades till personen i fråga. Bilagorna, som enligt staden var sekretessbelagda med stöd av offentlighetslagens bestämmelse om företagshemlighet, lämnades bort. Den klagande var missnöjd med svaret och påminde om att enligt offentlighetslagen ska uppgifter i den offentliga delen lämnas ut när endast en del av en handling är sekretessbelagd. Den 21 september 2020 fick den klagande ett svar där det redogjordes för grunderna för sekretess.

I stadens svar gavs den klagande inte i något skede den handledning som förutsätts i offentlighetslagen om att ärendet kan föras till myndigheten för avgörande och man frågade inte om den klagande vill föra ärendet till myndigheten för avgörande och inte heller informerades den klagande om de avgifter som tas ut för behandlingen av ärendet. Syftet med denna handledning är uttryckligen att säkerställa att den som begär en handling eller uppgift kan få åtnjuta sina rättigheter enligt offentlighetslagen och att eventuella behandlingsavgifter till exempel inte kommer som en överraskning. Den klagande fick inte heller tydlig information om hur behandlingen av ärendet framskred. Enligt stadens utredning bedömde staden den objektiva hållbarheten i sekretessgrunden samtidigt som den noggrant säkerställde att det faktum att anbudsgivarens prissättning kommer till konkurrenternas kännedom inte medför oåterkalleliga olägenheter för hur den pågående upphandlingen framskrider och för eventuell konkurrens i framtiden. I denna diskussion deltog både tjänsteproducenten och en utomstående konsult. Den klagande informerades dock inte om denna bedömning och informerades inte om att hen kommer att få ett överklagbart beslut om sekretessen. Ställföreträdaren för BJO ansåg att det i och för sig var positivt att staden i sitt meddelande av den 21 september 2020 strävade efter att förtydliga grunden för sekretessen för den klagande, men att det för tydlighetens skull hade varit ändamålsenligt att sekretessens karaktär framgick av svaret, det vill säga att det ännu inte var fråga om ett slutligt överklagbart beslut utan att det uppenbarligen främst var fråga om ett svar i syfte att fullgöra rådgivningsskyldigheten.

Enligt ställföreträdaren för BJO förblev den klagande på grund av att staden bristfälligt fullgjorde sin skyldighet att ge handledning och rådgivning ovisst om hur behandlingen av begäran om handlingar fortskrider i staden och om hen kommer att få ett överklagbart beslut om sekretessgrunden. Därför förde den klagande stadens förfarande till den högsta laglighetsövervakaren för bedömning.

Den klagande fick den 16 september 2020 ta del av en del av de handlingar som personen i fråga begärt den 1 september 2020. Enligt huvudregeln i offentlighetslagen ska uppgifter ur en offentlig handling ges så snart som möjligt, dock senast inom två veckor efter att begäran om uppgifter mottagits. Endast av särskilda skäl kan behandlingen av ärendet ta en månad. Av stadens utredning framgår inte varför uppgifter ur den offentliga handlingen inte lämnades ut så snart som möjligt, utan först efter mer än två veckor från det att staden hade tagit emot begäran om uppgifter.

Den klagande fick ett skriftligt överklagbart tjänsteinnehavarbeslut den 29 september 2020. Riksdagens justitieombudsman har i sina avgöranden bedömt tidsfristen för att ge ett överklagbart beslut och konstaterat att det åtminstone inte kan ta längre tid än det som uttryckligen föreskrivs om tidsfrister för behandling av ett ärende i offentlighetslagen. Det är också skäl att beakta den tid som gått åt till det första skedet av behandlingen i fall där ärendet avgörs i det andra skedet så att den totala tiden för behandlingen av ärendet inte blir oskälig. Således kan det endast i undantagsfall bli aktuellt att även ett överklagbart beslut skulle ta den maximitid som föreskrivs separat i offentlighetslagen. När klaganden i vilket fall som helst fick ett överklagbart beslut inom den maximitid som föreskrivs i offentlighetslagen föranledde klagomålet till denna del inga åtgärder av ställföreträdaren för BJO.

Ställföreträdaren för BJO delgav Nystads stad sin ovan nämnda uppfattning (6341/2020*).

FELAKTIG UPPGIFT OM RÄTTEGÅNGSAVGIFTEN

Ärendet gällde uppgifter om rättegångsavgiften i en besväransvisning i anslutning till ett beslut av ekonomichefen för bildningsväsendet vid Alajärvi stad den 7 juni 2017. I besväransvisningen nämndes en lag som upphävdes genom lagen om domstolsavgifter som trädde i kraft den 1 januari 2016 och en rättegångsavgift (97 euro) som inte motsvarade den gällande lagen. Enligt 2 § i lagen om domstolsavgifter var rättegångsavgiften vid förvaltningsdomstolen 250 euro 2017.

I 47 § i förvaltningslagen finns bestämmelser om besväransvisning. Lagens 2 mom. ändrades genom en ändring av förvaltningslagen som trädde i kraft den 1 januari 2020. Enligt den gällande bestämmelsen ska det i besväransvisningen redogöras för de bestämmelser som gäller innehållet i och bilagorna till besvärsskriften, frambefordrandet av besvären samt avgifterna för behandlingen av besvär. BJO konstaterade att det före ovan nämnda ändring av förvaltningslagen som trädde i kraft den 1 januari 2020 inga fanns några bestämmelser i lagen gällande att meddela om avgifter för behandling av besvär. Man har dock ansett att det är förenligt med god förvaltning att meddela om avgifterna.

I det ärende som klagomålet avser hade man i besväransvisningen visserligen i enlighet med god förvaltning angett rättegångsavgiften, men innehållet i meddelandet var felaktigt. Enligt BJO ska de uppgifter som myndigheten lämnar ut inom ramen för sin rådgivning vara korrekta. Enligt principen om förtroendeskydd som ingår i en god förvaltning hade den klagande kunnat lita på att informationen i besväransvisningen var korrekt. Den klagande hade berättat att hen hade förberett sig på att hen kanske kan åläggas att betala den angivna avgiften på 97 euro. Den klagande hade också framfört att hen inte skulle ha överklagat beslutet om hen hade vetat att hen kunde bli tvungen att betala 250 euro.

BJO delgav ekonomichef sin uppfattning om felaktigheten i förfarandet av ekonomichefen vid stadens bildningsväsende och om att förfarandet stridit mot god förvaltning (6234/2020*).

5.18 Utbildnings- och kultursektorn

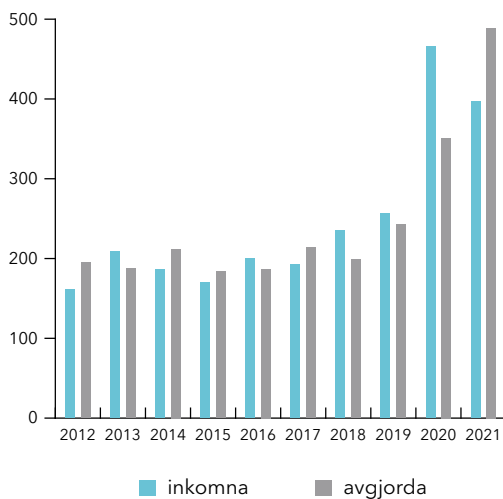
För laglighetsövervakningen av undervisnings- och kulturverksamheten ansvarade BJO Pasi Pölönen. Referendarierådet Mikko Sarja (yrkesutbildning, högskolor, vetenskap och kultur) samt äldre justitieombudsmannasekreterare Piatta Skottman-Kivelä (småbarnspedagogik, förskoleundervisning och grundläggande utbildning, gymnasieutbildning) var huvudföredragande inom sakområdet. Föredragande var också tf justitieombudsmannasekreterare Kristiina Kouros och notarie Riina Tuominen samt i anställningsfrågor äldre justitieombudsmannasekreterare Päivi Pihlajisto.

5.18.1 VERKSAMHETSMILJÖN

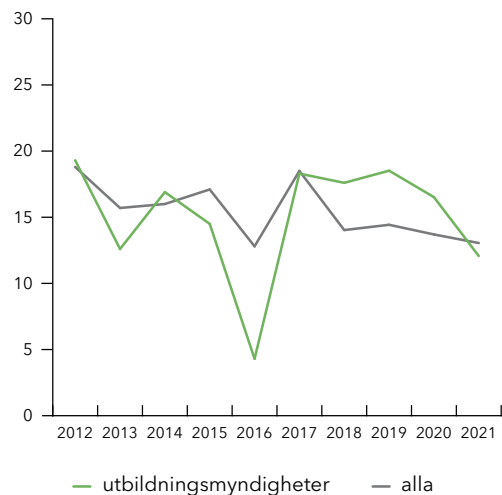
Den utdragna coronaviruspandemin påverkade ordnandet av undervisning och utbildning på alla utbildningsstadier. Flera lagstiftningsändringar som hade en central inverkan på barns och ungas rättigheter stiftades eller trädde i kraft inom förvaltningsområdet under verksamhetsåret. I början av augusti steg läropliktsåldern till 18 år och utbildningen på andra stadiet blev avgiftsfri. Ändringen träder i kraft för en åldersklass åt gången.

Genom ändringen av lagen om småbarnspedagogik som trädde i kraft i augusti preciserades området som gäller undantag från dimensioneringen av daghemspersonalen och föreskrevs om en anmälningsskyldighet för anställda inom småbarnspedagogiken. I augusti inleddes också undervisnings- och kulturministeriets försök med tvåårig förskoleundervisning och första årets gymnasieutbildning inledde sina studier enligt en ny läroplan.

Den tidsbegränsade bestämmelsen om exceptionella undervisningsarrangemang i lagen om grundläggande utbildning fortsatte gälla för att trygga undervisningen i alla situationer.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2012–2021.



Åtgärdsprocent under åren 2012–2021.

Som en del av regeringens åtgärdsprogram mot mobbning överlämnades en regeringsproposition till riksdagen om ändring av lagen om grundläggande utbildning där det bland annat föreslogs att urvalet av metoder mot mobbning ska stärkas. Riksdagen godkände ändringen av lagen om småbarnspedagogik gällande barnets rätt till stöd inom småbarnspedagogiken samt ändrade lagen om elev- och studerandevård genom att införa bindande bestämmelser om dimensioneringen av skolkuratorer och skolpsykologer på andra stadiet och i grundskolor.

5.18.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Inom utbildningssektorn inkom 397 (466) klagomål och 489 (351) av dessa avgjordes. Antalet avgöranden kan delvis förklaras med den omfattande helheten som gällde ändring av universitetens antagningsgrunder till följd av undantagsförhållanden som orsakats av coronaviruspandemin (se 4.2.16). Avgörandena inom sakområdet gällde också bland annat JO:s behörighet, studentkårernas förfarande, erhållande av examensintyg, ändring av innehållet i en studieperiod och information och rådgivning i anslutning till antagningen av studerande, påvisande av språkkunskaper vid universitetens antagning av studerande (se 5.19) samt en yrkeshögskolas information om resor under COVID-19-pandemin och skyldigheter att använda munskydd som faststälts av olika aktörer (se 4.2.16).

De ärenden som avgjordes eller anhängiggjordes under verksamhetsåret handlade också om till exempel ordnande av skolmaten under en strejk, skolreseförmåner, ingripande i mobbning och ordnande av stöd för en elev. I flera klagomål behandlades återigen brister i god förvaltning och gott beslutsfattande. På basis av klagomålen framhövdes i många fall betydelsen av sektorsövergripande samarbete mellan olika förvaltningsområden vid ordnandet av tjänster enligt barnets behov (se 2914/2020, 1132/2020* i avsnitt 3.4). I laglighetsövervakningen inom sakområdet socialvård fästes uppmärksamhet vid tillgodoseendet av barnens kulturella rättigheter (2449/2021*).

Av ärendena ledde 59 till åtgärder (12 %). I utredningen av klagomålen strävade man fortfarande efter att främja en försonlig lösning och snabb utredning av ärendet till exempel genom att per telefon ta kontakt med den som klagomålet gäller. På grund av coronapandemin gjordes inga inspektioner inom sakområdet.

5.18.3 UTLÅTANDEN OCH FRAMSTÄLLNINGAR

BJO gav undervisnings- och kulturministeriet utlåtanden om utkastet till regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av bland annat lagen om grundläggande utbildning (3156/2021*) samt om utkastet till regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om småbarnspedagogik (3159/2021*).

BJO gav också ett utlåtande till riksdagens kulturutskott om regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av bland annat lagen om grundläggande utbildning (RP 127/2021 rd, 7147/2021) samt om regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om småbarnspedagogik (RP 249/2020 rd, 1084/2021). BJO gav dessutom ett utlåtande till riksdagens grundlagsutskott för hörande som en del av utskottsbehandlingen av riksdagens justitieombudsmans årsberättelse för 2019. Utlåtandet fokuserade på avgörandet gällande religiösa fester i skolor (6669/2021*) – grundlagsutskottet tog inte upp utlåtandet till behandling (GrUB 16/2021 rd, 3 punkten).

Inom sakområdet gjordes under verksamhetsåret ett författningsförslag (3176/2020*).

5.18.4 AVGÖRANDEN

BEHANDLING AV ETT ÄRENDE SOM GÄLLER SKOLRESEFÖRMÅN I KOMMUNEN

Avgiftsfri skolskjuts hade sökts för eleven på grund av att skolvägen var farlig. Kommunen avslog ansökan. Vårdnadshavarna överklagade hos förvaltningsdomstolen, som konstaterade att kommunen de facto inte hade bedömt hur farlig skolvägen är. Förvaltningsdomstolen upphävde och återsände beslutet till kommunen för ny behandling. Det förrättades en syn för att bedöma om skolvägen var farlig och ett nytt beslut om skolreseförmån fattades först cirka 10 månader efter att beslutet hade återsänts. BJO ansåg att fördröjningen av behandlingen av ärendet som gällde en elevs skolreseförmån stred mot förvaltningslagen (2123/2020).

Ansökan om skolreseförmån och elektronisk delgivning av beslut i elevhanteringssystemet Wilma handlade om två avgöranden (3392/2020, 5798/2020*). BJO ansåg att beslutet om ett resekort som beviljas en elev kan skickas till en elektronisk adress som används aktivt till sökande som har gett sitt samtycke till elektronisk delgivning.

SYM TOM PÅ GRUND AV INOMHUSLUFTEN OCH ORDNANDE AV UNDERVISNING

En lågstadielev inom den grundläggande utbildningen hade inte alls gått i skola och fått närundervisning under hela läsåret. Bildningsväsendet hade ordnat två lektioner undervisning i hemmet per vecka för eleven. Enligt klagomålet hade skolgången förhindrats av att barnet fått kraftiga symtom på grund av inomhusluften i alla skolor i staden. I skolan hade man dock inte gjort några andra observationer av barnets symtom än det mamman berättat.

BJO ansåg att kommunens åtgärder för att lösa frågan var otillräckliga. Utbildningsanordnaren hade kunnat förutsätta att vårdnadshavaren ska lämna in ett läkarutlåtande som stöd för beslutsfattandet kring barnets undervisningsarrangemang eller transportförmån. Utbildningsanordnaren borde betydligt aktivare ha strävat efter att samarbeta med vårdnadshavaren och försöka lösa frågan genom ett sektors- och yrkesövergripande tillvägagångssätt. I ärendet fattades heller inte några tjänsteinnehavarbeslut och vårdnadshavaren anvisades inte uttryckligen att ansöka om särskilda undervisningsarrangemang, behovsprövad transportförmån eller en sekundär skolplats och vårdnadshavaren fick inte råd om hur hen skulle gå till väga för att lämna in en tilläggsutredning eller hur den borde ha sett ut. På detta sätt förvägrade staden också familjen möjligheten att få sitt ärende bedömt genom ändringssökande (1305/2020).

UTMANANDE BETEENDE HOS EN ELEV OCH BESLUTFATTANDE

Elevens beteende i skolan hade varit mycket utmanande. Vårdnadshavaren hade insisterat att skolan skulle kartlägga elevens situation och krävt beslut om särskilt stöd. Eleven hade getts en varning på grund av sitt beteende och skolan hade börjat förbereda en avstängning av eleven för viss tid, men man beslöt att föreslå att eleven skulle sjukskrivas i stället för att avstängas. Eleven stannade hemma i minst sex veckor under vilka det ordnades undervisning endast cirka en timme om dagen.

Ställföreträdaren för BJO ansåg att vårdnadshavaren inte på det sätt som skyldigheten att ge rådgivning och tjänster förutsätter i en situation av avvikande åsikter hade hänvisats till att göra en ansökan om särskilt stöd, på vilken vårdnadshavaren skulle ha fått ett överklagbart beslut. Även förfarandet för att ge en skriftlig varning och innehållet i beslutet var felaktiga. Dessutom hade elevens grundläggande rätt till avgiftsfri grundläggande utbildning begränsats utan ett förvaltningsbeslut som grundar sig på lag.

Ställföreträdaren för BJO fäste utbildningsanordnarens och skolans allvarliga uppmärksamhet vid betydelsen av att vara omsorgsfull i förvaltningsförfarandet och beslutsfattandet (7045/2020).

SITUATIONER AV FASTHÅLLANDE I SKOLAN

I situationer där barnets beteende i skolan påverkas av till exempel barnets hälsotillstånd eller andra stödbehov kan skolan inte upprepade gånger använda disciplinära metoder eller till exempel fasthållande för att upprätthålla ordningen. Barnet har rätt till stöd för inläring och skolgång samt till det skydd och den omsorg som är nödvändiga för barnets välbefinnande. En elev hade hållits fast i skolan också utan det fanns någon särskild lagstadgad grund för det. BJO kunde på basis av de uppgifter som fanns att tillgå inte helt försäkra sig om att de begränsningsåtgärder som riktats mot eleven var proportionerliga och nödvändiga med beaktande särskilt av elevens ålder, de fysiska begränsningar som använts och den intensitet som beskrivits i utredningarna. BJO ansåg det inte heller vara godtagbart att berättigandet till fasthållande och de förfaranden som använts i samband med detta (och användningen av tyngdtäcke) härletts från vårdnadshavarens samtycke.

BJO ansåg att det för att elevernas rättsskydd ska tillgodoses är nödvändigt att fasthållande av elever i syfte att lugna dem vid behov uttryckligen föreskrivs i lag. BJO skickade en kopia av sitt beslut till UKM så att ministeriet till nödvändiga delar kan beakta det i den kommande lagberedningen (3176/2020*).

JO:S BEHÖRIGHET ATT UNDERSÖKA NATIONALGALLERIETS FÖRFARANDE

Nationalgalleriet ansåg att det i ett ärende som gällde användningen av munskydd var möjligt att JO inte är behörig att utreda ett klagomål, eftersom utställningsverksamheten var privaträttslig verksamhet. Det var fråga om bemötandet av den klagande på en konstutställning. Klagomålet kopplades till skötseln av Nationalgalleriets lagstadgade grundläggande uppgift, det vill säga utställningsverksamheten. BJO hade svårt att se att det i en sådan här lagstadgad verksamhet som grundar sig på statens nationalförmögenhet och som tas in i statsbudgeten och finansieras med anslag och vars styrning ministeriet deltar i kan vara fråga om endast privaträttslig verksamhet. Det var fråga om att sköta ett offentligt uppdrag, som BJO var behörig att bedöma. I fråga om innehållet ledde klagomålet om användning av munskydd inte till åtgärder. BJO uppmärksammade dock Nationalgalleriet på det som konstaterades om JO:s behörighet (7529/2020*).

FÖRDRÖJNING VID UTFÄRDANDE AV EXAMENSBEYTG

Ett universitet hade ännu inte i slutet av hösten utfärdat examensbetyg till personer som utexaminerats på sommaren och kunde inte berätta när de skulle få sina betyg. Fördröjningen berodde på det nya operativsystemet. Universitetet var skyldigt att utfärda examensbetyg och problem med informationssystemen var inte godtagbara skäl att avvika från det lagstiftningen förutsätter för att ärendet ska behandlas på behörigt sätt. Informationssystem bör i regel testas i tillräckligt god tid innan de tas i bruk, även om inte heller detta helt kan utesluta tekniska problem. De utexaminerade hade haft möjlighet att få andra dokument som de kunde använda för att påvisa sin examen och de hade fått information om detta. Universitetet hade också beklagat fördröjningen. Av klagomålet framgick inte om fördröjningen hade orsakat de utexaminerade konkreta olägenheter, och om så var fallet, hurdana. Klagomålet föranledde inga åtgärder från BJO:s sida (7329/2021).

RÅDGIVNING OCH INFORMATION I ANSLUTNING TILL FÖRFARANDET FÖR ANTAGNING AV STUDERANDE

Flera avgöranden gällde rådgivning och information om antagningen av studerande.

En klagande kunde inte delta i yrkeshögskolornas elektroniska urvalsprov på distans på grund av inloggningsproblem. Vid sidan av stark autentisering fanns det också ett alternativt sätt att logga in i urvalsprovssystemet och de sökande hade fått anvisningar om detta före urvalsprovet. I ärendet framgick dock inte att detta alternativ särskilt hade lyfts fram när klaganden fick råd. Förfarandet var betänkligt och yrkeshögskolorna borde gå igenom sina anvisningar och bedöma om de behöver ändras eller preciseras (4164/2020*).

I ett ärende som gällde ansökan till en kurs vid ett öppet universitet som genomfördes i samarbete med en folkhögskola hade man olika uppfattningar om vem som var utbildningsanordnare och vem som ansvarade för antagningen av studerande. De oklara rollerna syntes i form av motstridigheter i informationen, vilket i sin tur kan bero på otillräcklig reglering av studier vid öppna universitet. BJO fäste universitetets uppmärksamhet vid att förfarandet för antagning av studerande till öppna universitetets kurser ska vara tydligt och att informationen ska vara konsekvent och skickade också sitt beslut för kännedom till UKM för åtgärder för att utveckla regleringen (5204/2020*).

Universitetets rådgivning var inte förenlig med god förvaltning. Av texten i de meddelanden som skickats till personer som sökt till psykologi och webbplatsen för den gemensamma antagningen till psykologi hade man kunnat få uppfattningen att alla som söker till ett ansökningsobjekt inom psykologi gör ett YH-urvalsprov vid en viss tidpunkt. Det var också problematiskt om det var oklart vilken instans som ansvarade för att ge sökandena information. Universitetet meddelade att det ska fästa större uppmärksamhet vid informationen. Ärendet föranledde inga ytterligare åtgärder (4312/2020*).

Information om studerandantagning var också aktuell i ett ärende som gällde ändring av universitetens grunder för antagning av studerande (2628/2020* m.fl., se 4.2.16).

5.19 Språkärenden

Språkärendena ingick i JO Petri Jääskeläinens ansvarsområde. Huvudföredragande var referendarierådet Mikko Sarja.

5.19.1 ALLMÄNT

Till detta sakområde hör de ärenden som avses i 17 § i grundlagen. Oftast är det fråga om rätten att enligt paragrafens 1 och 2 mom. använda sitt eget språk, antingen finska eller svenska, samt det allmännas skyldighet att tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhällseliga behov enligt lika grunder. Dessa rättigheter preciseras framför allt i språklagen, som tillämpas som en allmän lag, och i lagen om de språkkunskaper som krävs av offentligt anställda, men även i speciallagstiftningen för olika förvaltningssektorer.

Till sakområdet hör också ärenden som gäller de i 17 § 3 mom. i grundlagen nämnda övriga språkens ställning och användning. Dessa ärenden har dock varit få till antalet. Samerna och romerna samt övriga grupper har rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur. Det samiska språkets ställning regleras särskilt i samiska språklagen. Rättigheterna för personer som använder teckenspråk samt för personer som på grund av funktionsnedsättning behöver tolknings- och översättningshjälp tryggas genom lag. Teckenspråkets ställning regleras i teckenspråklagen. Till kategorin språkärenden hör också ärenden som gäller rätten att använda främmande språk hos myndigheterna.

Justitieministeriet (JM) följer verkställigheten av språklagen i samråd med delegationen för språkärenden. JM kan ge rekommendationer i frågor som gäller lagstiftningen om nationalspråken samt vid behov ta initiativ och vidta andra åtgärder för att rätta till missförhållanden. JM utarbetar också den berättelse om språklagstiftningen som statsrådet varje valperiod överlämnar till riksdagen. Berättelsen har getts 2006, 2009, 2013, 2017 och 2021.

5.19.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNING OCH ANNAN VERKSAMHET

Under berättelseåret avgjordes 86 språkärenden. 30 ärenden (34,5 %) 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. De fall där det har varit fråga om användning av främmande språk i myndighetens verksamhet handlar om båda nationalspråkens ställning. Två avgöranden handlade om att ordna tolkning på teckenspråk vid en myndighets presskonferens. Under de senaste åren har det observerats att de klagomål som gäller språket allt oftare handlar om information och handledning i olika former snarare än konkreta kundservicesituationer eller behandling av ett ärende hos en myndighet.

I avsnitt 4.2.17 redogörs för avgöranden som gäller språket som används i coronaintyget (7210/2021*) och på informationstavlan på en plats för coronaprovtagning (1153/2021).

Under inspektionerna av olika förvaltningsområden fästes också uppmärksamhet vid tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna.

Huvudföredragande för sakområdet hördes i riksdagens kommunikationsutskott gällande språkavsnittet i berättelsen för 2019 (674/2021).

5.19.3 AVGÖRANDEN

PÅVISANDE AV SPRÅKKUNSKAPER VID ANTAGNING AV STUDERANDE

JO bedömde påvisandet av språkkunskaper i universitetens antagning av studerande. Det var fråga om att om den sökandes modersmål inte var finska och personen hade avlagt provet i lärokursen finska som andraspråk i studentproven, måste sökanden ha fått vitsordet M för att personens kunskaper i finska skulle anses tillräckliga för universitetsstudier. För dem som avlagt lärokursen finska som modersmål räckte dock vitsordet A.

Det finns inga allmänna bestämmelser om påvisande av språkkunskaper i ansökningskedet, utan universiteten beslutade om detta som en del av de övriga antagningsgrunderna. Endast gällande Åbo Akademi finns bestämmelser om vilka språkkunskaper som krävs av studerande. Dessa antagningsgrunder hade ett samband med ansökningsbehörigheten. Bland annat en person som avlagt studentexamen har sådan behörighet. Att förutsätta och påvisa språkkunskaper i ansökningskedet var en annan sak än att påvisa språkkunskaper på den nivå som förutsätts i bestämmelserna när examen avläggs. Enligt universiteten grundade sig urval som gällde påvisande av språkkunskaper inte på de sökandes personliga egenskaper. Enligt JO kan olika bedömningskriterier dock indirekt också vara kopplade till orsaker som gäller personen. Till exempel var provet finska som andraspråk överlag avsett för personer med ett annat modersmål än något av nationalspråken.

I universitetens grunder för antagning hade påvisande av vissa språkkunskaper i studentprovet ansetts vara en förutsättning för att studenten ska kunna delta i den egentliga antagningen. Å andra sidan var studenter som uppfyllde vissa kriterier direkt behöriga att söka utan språkprov. Sålunda behandlades sökande med samma utbildningsbakgrund på olika sätt, även om olika antagningsgrunder inte kan tillämpas på dem enligt universitetslagen. Möjligheten att i begränsad utsträckning avvika från de enhetliga antagningsgrunderna inom en grupp som bildats utifrån en viss utbildningsbakgrund gäller då det handlar om att trygga utbildningsbehovet för en viss språkgrupp. Dessutom finns bestämmelser om en kvot för förstagångssökande. Det är också möjligt att ge olika vitsord i studentexamen som avlagts under olika år olika tyngd om de baserar sig på ämnesspecifika och verkliga förändringar i studentexamen. Det är också möjligt att i rimlig utsträckning gynna vissa grupper av sökande, till exempel nytexaminerade studenter. I detta fall handlade det inte om sådana här situationer.

Det var i sig positivt att en bristfällig nivå av språkkunskaper kunde påvisas med ett språkprov. Å andra sidan var det problematiskt att provet var avgiftsbelagt för deltagaren. Dessutom baserade sig universitetens krav på bestämmelser på förordningsnivå. Även om målet, det vill säga att säkerställa tillräckliga språkkunskaper innan studierna inleds, kan anses vara godtagbart, uppfylldes inte kravet på att särbehandling av de sökande ska regleras genom lag.

Universiteten meddelade att enligt rekommendationerna för antagningsgrunderna 2021 hade de som avlagt finska/svenska som modersmål och finska/svenska som andraspråk i studentexamen försatts i samma ställning sinsemellan i fråga om påvisande av språkkunskaper. JO ansåg att ändringarna var motiverade med anledning av frågorna kring de sökandes jämlikhet. Vad gäller undervisnings- och kulturministeriets utlåtande ansåg JO också att de som studerar på andra stadiet för att kunna utnyttja vitsorden på betyget från andra stadiet borde känna till antagningsgrunderna med tanke på besluten om ämnesval redan då de inleder sina studier. Ändringarna i antagningsgrunderna bör således i regel publiceras cirka tre år innan de tillämpas. JO delgav universiteten sin uppfattning (738, 792, 940, 1242 och 2110/2020).

ORDNANDE AV HEMVÅRD PÅ SVENSKA

JO ansåg 2018 (724/2017*) att hemvården i Helsingfors inte hade ordnats på det sätt som lagen förutsätter, eftersom alla klienter inte hade möjlighet att få service på det språk de valt, finska eller svenska. Även om situationen 2018 var avsevärt bättre än 2016 var stadens sätt att ordna service inte helt förenligt med bestämmelserna om språkliga rättigheter och inte heller jämlikt. JO fortsatte att behandla ärendet på eget initiativ. Under 2019 och 2020 har staden vidtagit många åtgärder för att ordna svenskspråkig hemvård i enlighet med lagen. Enligt JO hade staden gjort det som rimligen kunde krävas av staden, även om situationen fortfarande inte till alla delar var lagenlig. Ärendet förutsatte inte fortsatt uppföljning på JO:s eget initiativ, utan man kunde vid behov återkomma till uppföljningen i samband med inspektionsverksamheten och behandlingen av klagomål. JO delgav staden sin uppfattning om likabehandling i ordnandet av hemvårdstjänster (992/2020*).

ANVÄNDNING AV NAMNET HUS

JO bedömde användningen av namnet HUS. Enligt grundavtalet för Samkommunen HNS är samkommunens namn Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä, Samkommunen Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt. Den officiella förkortningen av samkommunens namn är HUS-kuntayhtymä, Samkommunen HNS. Klagomålet gällde att samkommunen därtill har tagit i bruk sidonamnet HUS, som i de flesta sammanhang kompletteras med texten Helsingin yliopistollinen sairaala/Helsingfors universitetssjukhus/Helsinki University Hospital beroende på språk. Namnhelheten var således mångfacetterad med tanke på en god förvaltning, då flera olika namn användes.

JO ansåg att sidonamnet HUS var problematiskt med tanke på språklagen och förvaltningslagen. Å andra sidan hade beslutet om att ta i bruk sidonamnet HUS fattats redan nästan fyra år tidigare. Dessutom lyfte man i utredningen fram att namnet HUS de facto länge har varit etablerat och känt, vilket JO inte hade skäl att ifrågasätta. I sin tidigare avgörandep Praxis har JO beaktat att ett sidonamn allmänt taget har etablerats innan ärendet kommit till JO för bedömning. Under rådande förhållanden ansåg JO det vara viktigt att man strävar efter att behandla nationalspråken så jämlikt som möjligt och nöjde sig med att delge samkommunen sin uppfattning (1316/2020*).

STATSRÅDETS E-POSTADRESSER

JO bedömde e-postsuffixet @gov.fi som statsrådet tagit i bruk och som användes bland annat i tjänstemännens e-postadresser. Reformen påverkade inte adresserna på ministeriernas webbplatser. Frågan hade inte tidigare behandlats av JO. Däremot bedömdes redan 2008 adresser på ministeriernas webbplatser som härletts från ord på främmande språk (3802/4/07*). BJO hade då inga rättsliga grunder för att ingripa i saken. BJO framförde dock synpunkter på god förvaltning och språkliga rättigheter, som skulle ha förordat att man använder webbadresser som består av helt finsk- och svenskspråkiga ord som baserar sig på myndighetens namn. Likaså har webbadresserna www.supo.fi (5513/2016*), www.suomi.fi (1520/2018*) och noreply@suomi.fi (6649/2019) senare bedömts.

Ur förvaltningskunders synvinkel kunde adresserna till myndigheternas webbplatser ses som väsentlig information än slutleden av e-postadresser som baserar sig på enskilda tjänsteinnehavares namn. Eftersom det inte ens i fråga om bildandet av webbadresser kunde påvisas något lagstridigt förfarande eller någon försummelse av skyldigheter, hade man ännu sämre rättsliga grunder för att påvisa något sådant vad gäller bildandet av e-postadresser. Ärendet föranledde inga åtgärder (5889/2021*).

SPRÅKLIGA RÄTTIGHETER I POSTVERKSAMHETEN

JO bedömde en ombudsposts språkliga skyldigheter i ett fall som gällde språkutbudet i en anordning för könummer. I ärendet bedömdes texten ”Ota vuoronumero”, som endast var på finska.

Ombudets språkliga skyldigheter bestäms enligt postlagen och språklagen. Om texten om könumret också hade hänvisat kunden till tjänster som tillhandahålls av en aktör som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster enligt postlagen, skulle det ha varit fråga om sådan information till allmänheten eller rådgivning om tjänsten som borde genomföras på båda nationalspråken och som inte kan anses oskäligen för företaget. När postverksamhet bedrivs genom en ombudspost som en del av en annan näringsverksamhet som inte omfattas av lagstadgade språkliga skyldigheter, är det viktigt att näringsidkaren förstår att man verkar i olika roller: förutom att verka som enskild näringsidkare sköter aktören delvis även ett offentligt uppdrag och kan därmed inte definiera alla sina verksamheter endast ur näringsverksamhetens synvinkel. Nu verkade det som om aktören vid anskaffningen av könummerutrustning inte nödvändigtvis till fullo hade funderat på de språkliga skyldigheterna som hänför sig till den lagstadgade posttjänsten.

JO ansåg det vara tillbörligt att avtalet mellan Posti och samarbetspartnern innehöll de krav som gäller för upprätthållandet av ombudsmannaposten, inklusive de språkliga skyldigheterna, och Posti hade diskuterat språken i könummerapparaten med samarbetspartnern och allmänt påmint om vilka krav språklagen ställer på utbudet av posttjänster. JO delgav Posti sin uppfattning ovan och bad Posti meddela vilka åtgärder man hade för avsikt att vidta i ärendet (7135/2020*).

- Posti meddelade att även svenska texter tas i bruk i könummerapparaten och annan information om posttjänsterna enligt näringsidkarens anmälan. Ärendet föranledde inga vidare åtgärder av JO.

JÄMLIKHET MELLAN NATIONALSPRÅKEN I HRT:S VERKSAMHET

JO bedömde likabehandlingen av nationalspråken i verksamheten inom samkommunen Helsingforsregionens trafik (HRT). Det var fråga om sättet på vilket olika språkversioner presenterades inom HRT:s verksamhet (stilguiden).

JO hade ingen anledning att anse att texten i kortläsaren var lagstridig endast på grund av att den svenska texten var 17 procent mindre än den finska texten. Den svensk- och engelskspråkiga texten hade dock sinsemellan behandlats som om de vore likvärdiga, då båda hade förminskats lika mycket medan den finskspråkiga texten var större. Det förblev oklart om det hade varit möjligt att endast minska texten på främmande språk så att nationalspråken skulle ha behandlats så jämnt som möjligt.

Vad gäller fetstil konstaterade JO att teckengraden i de finsk- och svenskspråkiga texterna i princip var densamma, men att de finskspråkiga texterna hade fetstil. Vad gäller storleken förekom det således ingen skillnad mellan nationalspråken i fråga om hur tydligt texten presenteras, och inte heller det att texten var i fetstil medförde någon väsentlig skillnad mellan hur tydligt olika språkversioner presenterades. JO hade ingen anledning att ingripa i dessa frågor. Å andra sidan handlar likabehandling av nationalspråken inte bara om hur stora bokstäverna är eller om de är markerade med fetstil, utan det handlar också om hur texten på nationalspråken förhåller sig till texten på främmande språk vad gäller presentationen. En praxis där de svenskspråkiga texterna till stilen likställs med texterna på främmande språk behandlar inte nationalspråken jämnt.

JO delgav HRT sin uppfattning och bad samkommunen meddela vilka åtgärder beslutet eventuellt har föranlett (8275/2020* och 61/2021).

- HRT meddelade bland annat att de grafiska anvisningarna uppdateras och att man i de uppdaterade anvisningarna använder en klart mindre textstorlek för främmande språk i de sammanhang där det främmande språket syns vid sidan om nationalspråken i samma produkt. På så sätt förhindras intrycket av att ett nationalspråk och ett främmande språk likställs med varandra. Ärendet föranledde inga vidare åtgärder av JO.

JÄMLIKHET MELLAN NATIONALSPRÅKEN PÅ IDENTITETSKORT

JO bedömde språket på identitetskort som beviljats av polisen (identitetskort för medborgare, utlänningar och minderåriga) med tanke på likabehandlingen av nationalspråken. Biträdande justitiekanslern (BJK) hade redan bedömt sättet på vilket rubriktexten på identitetskortet presenteras. I övrigt konstaterade JO följande.

De texter som förutsätts i lagen om identitetskort ("släktnamn", "förnamn", "kön", "nationalitet", "födelsestid", "beteckning", "beviljat" och "kortnummer") var lika stora på alla kort, men de svenskspråkiga texterna hade en tunnare font. Även på identitetskortet för minderåriga hade den svenskspråkiga rubriktexten en tunnare font än de övriga språkversionerna. JO har i sin tidigare avgörandepraxis betonat att skillnader i hur tydligt texter på olika språk presenteras precis som skillnader i texternas storlek till vilket hänvisas i motiveringarna till språklagen kan vara problematiska, liksom om texten på främmande språk till presentationssättet likställs med det andra nationalspråket. Vad gäller identitetskortet för utlänningar och identitetskortet för minderåriga fäste JO också uppmärksamhet vid att informationen om att kortet inte kan användas som resedokument enligt lagen om identitetskort endast fanns på engelska ("NOT FOR TRAVEL"). Det måste finnas en rättsligt godtagbar grund för en sådan märkning.

Eftersom Polisstyrelsen hade meddelat BJK att den redan vidtagit korrigerande åtgärder, skickade JO sitt avgörande till styrelsen för kännedom och bad den meddela om eventuella åtgärder (59/2021).

- Enligt Polisstyrelsen har de identitetskort och identitetskort för utlänningar som togs i bruk 2021 ändrats så att det finska och svenska språket finns representerat på exakt samma sätt på korten. Identitetskortet för minderåriga kunde inte längre ändras, utan det vore vettigast att genomföra ändringen av det när avtalet om produktion av identitetskort löper ut 2023. Texten om användning av kortet som resedokument följde en praxis som var etablerad i flera länder och informationen riktas uttryckligen till myndigheterna. Polisstyrelsen hänvisade till motiveringarna i lagen om identitetskort, enligt vilka anteckningen är på engelska och görs på kortets baksida. Man hade beslutat att lägga till texten även på kortets framsida. Polisstyrelsen hänvisade också till kortets ringa storlek, som gör det svårt att uttrycka texten på flera språk, och påpekade att det efter att ovan nämnda avtal löpt ut är möjligt att förnya kortets utseende. Ärendet krävde i detta sammanhang inga fortsatta åtgärder från JO:s sida.

ÖVRIGA AVGÖRANDE

Den klagandes språkliga rättigheter tillgodosågs inte i ett tvåspråkigt sjukvårdsdistrikt. Verksamheten hade inte ordnats så att klaganden kunde få läkartjänster på det språk hen valt, alltså svenska. Sjukvårdsdistriktet var medvetet om sina skyldigheter och strävade efter att inom ramen för sina resurser agera på det sätt som lagstiftningen förutsätter. Att hänvisa till resursbrist var dock inte en godtagbar grund för att avvika från likabehandlingen av patienter (3549/2020).

Folkpensionsanstalten (FPA) hade försummat att behandla ett militärunderstödsärende inom utsatt tid. I ärendet kunde man dra slutsatsen att dröjsmålet delvis berodde på att ansökan gjorts på svenska. Ställföreträdaren för BJO betonade att om det språk kunden använder påverkar behandlingen av ärendet genom att försätta kunden i en mindre fördelaktig ställning i en jämförbar situation, är det fråga om diskriminering på grund av språk (608/2021).

En tvåspråkig stad hade satt upp affischer på offentliga platser. Affischerna var en del av en flerspråkig gatukampanj. Utöver sysselsättningstjänsternas servicespråk (finska, svenska, engelska) hade man använt de främmande språk som talas av några av de största klientgrupperna. Nationalspråken åsidosattes inte och språklagen hindrar inte att man informerar separat på olika språk.

Det formellt mest jämlika slutresultatet skulle i och för sig uppnås om texterna på olika språk alltid fanns på samma affisch eller om de separata affischerna på olika språk alltid lades upp parallellt. Ärendet föranledde inga vidare åtgärder. JO skickade emellertid sitt svar till staden för kännedom (2198/2021).

Ett klagomål som gällde den svenskspråkiga kundservicen vid Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata krävde inga åtgärder eftersom myndigheten hade erkänt sitt fel och meddelat att myndigheten redan diskuterat myndighetens språkliga skyldigheter med personalen (885/2020). Inte heller de klagomål som gällde bristfällig svenskspråkig information på myndighetens webbplats och det klagomål som handlade om att en utrikesrepresentation endast hade en telefoninspelning på ett främmande språk krävde fortsatta åtgärder, eftersom bristerna genast hade åtgärdats med anledning av klagomålen (2885/2020, 3714/2020 och 8108/2020).

JO bedömde texterna på Gränsbevakningsväsendets fartyg (Coast Guard, Border Guard). Enligt Gränsbevakningsväsendet fanns det tillräckliga grunder för att synligt använda engelska på farkoster och nationalspråken behandlades så jämligt som möjligt. I det stående direktiv som var under beredning skulle en jämlig behandling av nationalspråken betonas. Även när det gäller luftfartyg fanns det enligt Gränsbevakningsväsendet tillräckliga grunder för synlig användning av engelska. Vid märkningen av fartyg kommer man dock i fortsättningen att bättre beakta en jämlig behandling av nationalspråken. Ändringarna görs när det är möjligt utan att den operativa aktionsberedskapen avbryts. Ärendet föranledde inga fortsatta åtgärder (6368/2020 och 7677/2020).

Slutleden av adresserna till resultattjänsten för kommunalvalet på Yleisradio Oy:s webbplats var på engelska. Det var inte fråga om det språk som användes i den egentliga nyhetsverksamheten eller informationen (innehållet i dessa) eller adressen till bolagets webbplats eller de anställdas e-postadresser. Eftersom inte ens klagomål som gällde språket på myndigheternas webbplats och enskilda tjänstemäns e-postadresser ledde till åtgärder, fanns det inte heller förutsättningar för att undersöka detta ärende (4338/2021).

5.20 Beskattning

Till sakområdet beskattning hänförs både den direkta och den indirekta beskattningen. Den beskattning som Tullen verkställer hör inte till detta sakområde utan behandlas i avsnitt 5.5. De klagomål som gällde beskattningen avgjordes under året av BJO Maija Sakslin. Som huvudföredragande för dessa ärenden fungerade referendarierådet Ulla-Maija Lindström.

5.20.1 VERKSAMHETSMILJÖN

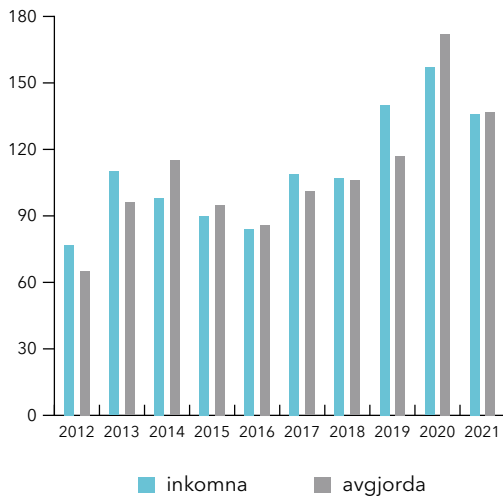
Ärenden som gäller beskattning sorterar under finansministeriets styrning. Ministeriet bereder regeringens ekonomi- och finanspolitik samt statsbudgeten och är sakkunnig i fråga om skattepolitik. Dess skatteavdelning är regeringens expert inom skattepolitiken. Ministeriet styr Skatteförvaltningen med hjälp av årliga resultatavtal.

Skatteförvaltningen har till uppgift att verkställa beskattningen, utöva skattekontroll, uppbära, driva in och redovisa skatter och avgifter samt bevaka skattetagarnas rätt. Skatteförvaltningen är en riksomfattande myndighet. Inom Skatteförvaltningen finns det enheter om vilkas antal, namn, verksamhetsområden och huvudsakliga uppgifter det föreskrivs genom förordning av statsrådet. Beskattningsenheten sköter kundernas beskattning. I enheten ingår Kundserviceenheten, nio skattebyråer, fyra företagsskattecentraler, Koncernskattecentralen, Betalnings- och indrivningscentralen samt Styrenheten. Till Skatteförvaltningens övriga enheter hör Kundrelationsenheten, som styr och leder kundorienterad verksamhet inom hela Skatteförvaltningen; Stabs- och rättsenheten som svarar för stabsuppgifter och för förberedandet och föredragandet av generaldirektörens beslut; Enheten för utredning av grå ekonomi, som producerar information om grå ekonomi och utarbetar utredningar om företag och samfund för andra myndigheter; och Inkomstregisterenheten, som driver inkomstregistret och är dess ansvariga myndighet. Centralskattenämnden, som ger förhandsavgöranden, Skatterättelsenämnden, som behandlar omprövning, samt Enheten för bevakning av skattetagarnas rätt, som bevakar skattetagarnas rätt vid beskattningen och vid sådant ändringssökande som gäller beskattningen, fungerar oberoende av Skatteförvaltningen.

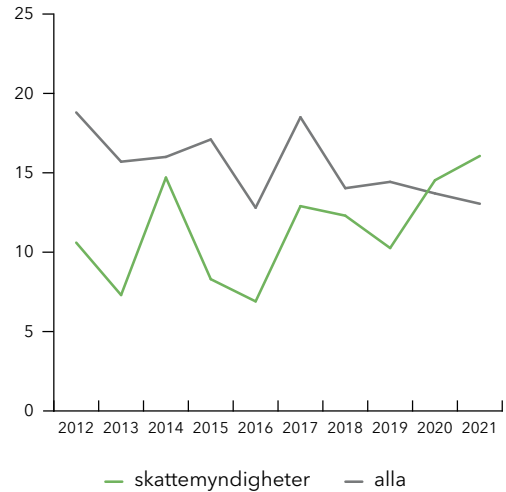
Skatteförvaltningen uppbär merparten av skatterna och avgifterna av skattenatur i Finland. Nettoutfallet för Skatteförvaltningens skatteintäkter i januari-november 2021 var sammanlagt 69 230 miljoner euro. Förutom av Skatteförvaltningen uppbärs skatter och avgifter av Transport- och kommunikationsverket, som verkställer fordonsbeskattningen, och Tullen, som uppbär tull och andra avgifter och skatter i samband med import.

5.20.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Under verksamhetsåret avgjordes färre klagomål och egna initiativ som gällde beskattning än i fjol. Antalet åtgärdsbeslut var nästan lika högt som föregående år, det vill säga 25, och procentuellt förblev andelen på nästan samma nivå, 16 procent.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2012–2021.



Åtgärdsprocent under åren 2012–2021.

Skatteförvaltningens målsättning är att i allt högre grad få kunderna att använda e-tjänster. Skatteförvaltningen förnyade tjänsten MinSkatt. Tjänsten fick en ny visuell utformning och nya funktioner som underlättar användningen. Kundrespons beaktades i uppdateringen och kundtester genomfördes.

Också tillgängligheten har förbättrats. Tjänsten fungerar nu bättre på mobila enheter, såsom smarttelefoner och pekplattor.

I klagomål som gällde fordonsbeskattningen kritiserades påförandet av tilläggsskatter och användningsförbud för fordon. I svaren på klagomålen redogjordes för de bestämmelser i fordonskattelagen som klagandena kritiserade.

5.20.3 AVGÖRANDE

LÅNGA HANDLÄGGNINGSTIDER VID SKATTEFÖRVALTNINGEN FÖR BEGÄRANDE OM OMPRÖVNING SOM GÄLLER INKOMSTBESKATTNING FÖR PERSONKUNDER

BJO bedömde med anledning av ett flertal klagomål dröjsmål vid handläggningen av personkunders omprövningsbegäranden hos Skatteförvaltningen.

Drygt två och ett halvt år lång handläggning av begäranden om omprövning

En klagandes begäranden om omprövning var anhängiga vid Personbeskattningsenheten i 14 månader utan att aktiva åtgärder vidtogs. De var också anhängiga vid skatterättelsenämnden i 9 månader innan nämnden med anledning av den inkomna redogörelsen återlämnade dem till Personbeskattningsenheten för beredning.

Sett till den totala handläggningstiden för klagandens begäranden om omprövning var de alltså anhängiga i drygt två år utan att aktiva åtgärder vidtogs. Även om skatterättelsenämnden hävdade att den inväntade förvaltningsdomstolens avgörande, som påverkade ärendet, kunde inte BJO betrakta det som godtagbart att skatterättelsen i ett ärende som redan varit anhängigt oskäligt länge inte återlämnade sakerna för beredning förrän efter 9 månader.

BJO konstaterade att handläggningen av klagandens omprövningsbegäranden vid Skatteförvaltningen inte uppfyllde rättigheten enligt grundlagen att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad.

Med beaktande av ärendets ekonomiska betydelse för klaganden – det belopp som lagts till klagandens inkomster var sammanlagt omkring 430 000 euro – gav BJO Skatteförvaltningen en anmärkning för dess lagstridiga försummelse att handlägga klagandens omprövningsbegäranden på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål (4973/2020 och 8222/2020*).

Flera utdragna handläggningstider

I ett annat klagomål överskred handläggningen av omprövningsbegäran avsevärt den uppskattning av en handläggningstid på 12 månader som Skatteförvaltningen meddelat. Vid bedömningen av det klandervärda i förfarandet beaktade BJO ärendets ekonomiska betydelse för klaganden – det handlade enligt uppskattning om flera år av löneinkomster som lagts till klagandens inkomster – samt att Skatteförvaltningen hade beklagat tiden för handläggning av klagandens omprövningsbegäran. BJO delgav Skatteförvaltningen sin uppfattning om att över 20 månaders handläggningstid för en omprövningsbegäran inte uppfyllde det rättsskydd som grundlagen tryggar i form av vars och ens rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad (6689/2020*).

I de övriga klagomål som BJO bedömde, uppgick handläggningstiderna för omprövningsbegärandena till 19, 17 respektive 16 månader. Även om de respektive handläggningstiderna vid såväl Personbeskattningen som skatterättelsenämnden underskred Skatteförvaltningens mål på 12 månader, ansåg BJO att de totala handläggningstiderna för omprövningsbegärandena blev oskäligt långa ur kundernas synvinkel (5403/2020*, 7429/2020* och 8496/2020*).

Enligt Skatteförvaltningen har man redan i allt högre grad omorganiserat personalen för handläggning av anhängiga begäranden om omprövning och handlägger omprövningsbegärandena effektivare så att handläggningstiderna ska bli kortare. Skatteförvaltningens mål är att under 2021 i genomsnitt handlägga omprövningsbegäranden som gäller personbeskattning inom 250 dagar från att de inkommit.

BJO konstaterade att handläggningstiden för omprövningsbegäranden gällande inkomstbeskattning enligt den prognos som uppdaterats på Skatteförvaltningens webbplats den 8 september 2020 var 12 månader. Enligt prognoserna av den 19 april 2021 och 3 september 2021 var handläggningstiden emellertid 16–18 månader.

Enligt BJO är så lång handläggningstid för en omprövningsbegäran problematisk med tanke på rättsskyddet för Skatteförvaltningens kunder. Särskilt i de fall där ändring söks efter begäran om omprövning förlänger omprövningsskedet den totala handläggningstiden för ärendet. Med tanke på adekvat tillgodoseende av rättsskyddet är det därför viktigt att omprövningsbegäranden behandlas skyndsamt. BJO delgav Skatteförvaltningen sin uppfattning.

HANDLÄGGNING AV BEGÄRAN OM OMRÖVNING AV MOMSBESKATTNING TOG 2 ÅR OCH 3 MÅNADER

Klagandens bolag hade i samma skrivelse med begäran om omprövning inkluderat yrkanden gällande såväl inkomstbeskattningen som momsbeskattningen. Skatterättelsenämnden gav sitt beslut gällande yrkandet på rättelse av inkomstbeskattningen den 14 februari 2019. Handläggningen av yrkandet på omprövning av momsbeskattningen av klagandens bolag skedde inte korrekt på grund av ett fel som inträffade i Skatteförvaltningens automatiska system vid registrering av ärendet som anhängigt och på grund av försummelser som senare gjordes i fråga om utredning av ärendet under handläggningsprocessen.

På grund av Skatteförvaltningens felhantering fick inte klaganden skatterättelsenämndens beslut angående omprövningsyrkandet av den 31 januari 2018 förrän den 8 maj 2020.

Handläggningen av ärendet pågick alltså i 2 år och 3 månader. Klaganden hade med anledning av försummelsena i handläggningen av omprövningsbegäran kontakt Skatteförvaltningen hösten 2019. Inte heller då utreddes handläggningen korrekt. Klaganden uppmanades att lämna in en ny omprövningsbegäran, även om hen redan lämnat in en drygt ett år tidigare.

I handläggningen av omprövningsbegäran gällande momsbeskattningen av klagandens bolag inträffade många och återkommande fel och försummelser vid Skatteförvaltningen. På grund av dem försummades handläggningen av omprövningsbegäran utan ogrundat dröjsmål, och handläggningsprocessen uppfyllde inte grundlagens krav på rättsskyddet. Skatteförvaltningen hade beklagat de inträffade felen och meddelat att handläggarna av ärendet getts respons för att kunna sköta framtida ärenden mer omsorgsfullt.

BJO delgav Skatteförvaltningen sin uppfattning om att korrekt handläggning av omprövningsbegäran för klagandens bolag hade försummats i strid med lagen (2139/2020).

BESLUT OM DEBITERING AV MERVÄRDESKATT

Det framgick inte av det beslut som Skatteförvaltningen den 7 januari 2020 gett en klagande huruvida klagandens redogörelse för sin momsdeklaration och betalning av skatten hade beaktats annat än när den skatt klaganden uppgett hade dragits av den debiterade skatten. Ingen ställning togs i beslutet till den vy i tjänsten MinSkatt som klaganden bifogat och enligt vilken hen hade gjort sin skattedeklaration. Inte heller kommenterades momsen som hen betalat på förhand innan förfalldatumet. Genom beslutet debiterades den mervärdesskatt som klaganden redan betalat, och hen påfördes skattehöjning och dröjsmålsränta. Klaganden informerades inte i beslutet om att den skatt hen redan betalat, och som på grund av avsaknaden av deklaration inte kunde allokeras, kommer att användas som prestation för den nu debiterade skatten, varvid också dröjsmålsräntorna skulle ha fallit bort. Av beslutet framgick alltså inte de omständigheter som konstaterats i Personbeskattningens utredning och med vilka klaganden kunde ha bedömt sitt rättsskydd och behovet av sökande av ändring.

Enligt BJO tryggade inte motiveringarna i beslutet till klaganden hens rätt enligt grundlagen att få ett motiverat beslut och kunna söka ändring i det. Motiveringarna i beslutet uppfyllde inte kraven i lagen, och beslutet var alltså bristfälligt på ett sätt som strider mot lagen. BJO konstaterade att bristfälliga och otillräckliga motiveringar i ett beslut i enlighet med högsta förvaltningsdomstolens rättspraxis kan leda till att beslutet upphävs. BJO delgav Skatteförvaltningen sin uppfattning om lagstridiga brister i motiveringarna till beslutet (1277/2020*).

SKATTEFÖRVALTNINGENS BESLUT OM FÖRBUD MOT VERKSTÄLLIGHET

Enligt Skatteförvaltningens beslut av den 22 januari 2020 med anledning av en klagandes yrkande, avbröt Skatteförvaltningen en utsökning begränsat. Utsökningsmyndigheten kan utmäta egendom men får inte sälja den. Som motivering till beslutet uppgavs det att det vid handläggningen av ärendet i detta skede inte framkommit grunder för förbud mot utsökning i större omfattning än det som nu godkänts. I beslutet uppgavs 12–19 § i lagen om verkställighet av skatter och avgifter som tillämpade rättsnormer.

Enligt Personbeskattningenshetens utredning var det skattebelopp som var föremål för klagandens rättelseyrkande och yrkandet på att verkställigheten avbryts 3 627,36 euro. Klagandens totala skatteskuld hade varit ett betydande belopp, 148 258 euro. Det förelåg alltså motiveringar till att ge ett begränsat förbud mot verkställigheten, eftersom klagandens totala skatteskuld uppgick till ett avsevärt belopp.

Enligt Personbeskattningenshetens redogörelse låg motiveringarna till beslutet om förordnande om avbrott av verkställigheten i klagandens fall i linje med nuvarande praxis. Enligt redogörelsen har Skatteförvaltningens praxis alltså i allmänhet varit att de motiveringar som besluten baserar sig på inte framgår av besluten, och att alltså inte heller den orsak och grund till att förbudet mot verkställigheten getts delvis framgår.

Enligt BJO har skyldigheten att motivera beslut central vikt för den berörda partens rättsskydd. Parten måste få veta vilka omständigheter som föranlett det beslut som fattats i hans fall. Att motiveringarna är exakta och tydliga är också av betydelse med tanke på det allmänna förtroendet för myndighetsverksamheten. Enligt förvaltningslagen ska det i motiveringen anges vilka omständigheter och utredningar som har inverkat på avgörandet och vilka bestämmelser som har tillämpats. De faktiska omständigheter som direkt underbygger det fattade beslutet ska anges som omständigheter som påverkat avgörandet. Varken beslutet angående klagandens krav på förbud mot verkställighet eller andra beslut som Skatteförvaltningen fattat i enlighet med denna praxis uppfyller kraven i lagen, eftersom det inte framgår av besluten vilka faktiska omständigheter som lett till att förbudet mot verkställighet enbart beviljats delvis. Enligt BJO bör även den bestämmelse i utsökningsbalken som legat till grund för att förbudet getts delvis anges som tillämpad rättsnorm för beslutet.

BJO delgav Skatteförvaltningen information om lagstridigt åsidosättande av skyldigheten att motivera beslut om förbud mot verkställighet (1187/2020*).

SKATTEFÖRVALTNINGENS INDRIVNINGSPRAXIS FÖR SKADESTÅNDSFORDRINGAR

Indrivningen av en skadeståndsfordran av klaganden hade dragit ut på tiden och inleddes inte förrän 1 år och 4 månader efter att domen avgetts. Indrivningen gjordes med en betalningsupplupning. Att alla fordringar som skulle drivas in utifrån domstolsbeslut hade flyttats till ett helt nytt datasystem hade bidragit till dröjsmålet. Flytten tog mycket tjänstemannarbete i anspråk särskilt år 2019. Vid skadeståndsfordringar skickas en betalningsupplupning till den skadeståndsskyldiga med specifikationer om kapitalet på det utdömda skadeståndet samt den upplupna dröjsmålsräntan från domstolens beslut till förfalldatumet för betalningsupplupningen. Dessutom ingår information om konto- och referensnummer för betalningen. Betalningsupplupningen till klaganden utifrån skadeståndsdomen hade dröjt avsevärt på grund av Skatteförvaltningens agerande. Dröjsmålet hade inte beaktats i beloppet på dröjsmålsräntan innan betalningsupplupningen skickades ut, eftersom det lagstadgade startdatumet för dröjsmålsränta på brottsskadestånd enligt etablerad tolkningspraxis vid Skatteförvaltningen inte baserar sig på den faktura eller betalningsupplupning som gäldenären företes, utan på datumet för brottet och skadans uppkomst.

Enligt Skatteförvaltningen kommer man med anledning av klagomålet att ändra indrivningspraxis för brottskadestånd så att sådana dröjsmål med betalningsuppsmaningar som beror på Skatteförvaltningen beaktas vid indrivningen av dröjsmålspåföljder. Skatteförvaltningen hade med ett brev av den 15 mars 2021 meddelat klaganden att dröjsmålspåföljder om 610,71 euro räknats av från skadeståndsfordran. Också beslutet om andra liknande fall där dröjsmålsräntor inte drivs in kommer att fattas enligt enhetliga principer och inom gränsen för de behörigheter myndigheter som driver in statliga fordringar har enligt lagen om avgiftsbefrielse. I fråga om dröjsmålsräntor som inte drivs in är det närmast bestämmelsen i räntelagen om dröjsmål hos borgenären som är tillämplig.

BJO ansåg det vara positivt att Skatteförvaltningen med anledning av klagomålet hade ändrat indrivningspraxis och från skadeståndsfordran räknat av de dröjsmålspåföljder som orsakats av att Skatteförvaltningen dröjt med att skicka ut betalningsuppsmaningen. Detta gällde alltså såväl klaganden som andra, motsvarande fall. Med beaktande av att situationen rättats till och Skatteförvaltningen bett om ursäkt för dröjsmålet vid indrivningen, föranledde ärendet inga vidare åtgärder av BJO (425/2021*).

PÅFÖRANDE AV SKATT VID FÖRSKOTTSBETALNING

Enligt BJO var Skatteförvaltningens förfarande vid påförande av skatt på klagandens huvudman lagstridigt ifråga om försummelse av såväl korrekt rådgivning som hörande av part och utredning av ärendet. BJO föreslog att Skatteförvaltningen gottgör klaganden för skada, besvär och oro på grund av det lagstridiga förfarandet (6936/2020*). BJO:s avgörande beskrivs mer detaljerat i avsnittet 3.7 Förslag om gottgörande

5.21 Miljöärenden

Som miljöärenden statistikförs främst ärenden som gäller planläggning och byggande samt naturskydd, miljövärd, miljötillstånd, miljö- och hälsoskydd och avfallshantering samt vattenärenden som tillhör miljöministeriets förvaltningsområde. Dessa ärenden behandlas av många olika myndigheter, såsom kommuner, närings-, trafik- och miljöcentraler och regionförvaltningsverk. Klagomålen i anslutning till miljöärenden avgjordes av BJO Maija Sakslin. Huvudföredragande var referendarierådet Erkki Hännikäinen och från och med den 11 april 2021 äldre JO-sekreterare Susanna Wähä.



5.21.1 LAGSTIFTNINGSPROJEKT OCH PROJEKT SOM ÄNDRAR VERKSAMHETSMILJÖN

Inom miljöministeriets förvaltningsområde fortsatte ändrings- och reformprojekten för flera olika miljölagar. Som en del av regeringens strategiska mål om ett koldioxidneutralt Finland som tryggar den biologiska mångfalden hade miljöministeriet bland annat följande på remiss: en totalreform av naturvårdslagen och klimatlagen, en ändring av markanvändnings- och bygglagen samt miljöministeriets förslag till proposition om att ersätta markanvändnings- och bygglagen med en plan- och bygglag. Som en del av det nationella verkställandet av EU:s avfallslagstiftningspaket och reformen av avfallslagstiftningen i anslutning till detta beredde miljöministeriet ett omfattande förordningspaket för avfallsbranschen. Syftet är att stärka den cirkulära ekonomin i Finland samt att effektivisera att avfallshierarkin iakttas och öka resurseffektiv användning och återvinning av material.

Genom lagen om ändring av markanvändnings- och bygglagen (927/2021) verkställdes Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor (RED II-direktivet). I sitt utlåtande (4109/2021*) om utkastet till regeringens proposition fäste BJO uppmärksamhet bl.a. vid att det av propositionen eller motiveringen till den inte framgick på vilka grunder man beslutat att välja författningsstyrning för att uppnå målen i direktivet. BJO konstaterade att valet av regleringsmekanism borde utgå från det bästa sättet att uppnå målen. För att minska den administrativa bördan betonade BJO att det inte borde skapas nya skyldigheter i bygglovsprocessen vars mål har uppnåtts eller kan uppnås på annat sätt.

Ett centralt mål för revideringen av naturvårdslagstiftningen är att stoppa utarmningen av den biologiska mångfalden i Finland. I sitt utlåtande (6112/2021*) om utkastet till regeringens proposition med förslag till naturvårdslag och ändring av andra lagar i anslutning till naturvårdslagen fäste BJO uppmärksamhet bland annat vid bestämmelserna om försiktighetsprincipen och skyldigheten att vara konsekvensmedveten. BJO ansåg att införandet av försiktighetsprincipen i den föreslagna formen är förknippat med en osäkerhet om att tillämpningen av principen uppfattas som en del av de materiella bestämmelserna i stället för att den på samma sätt som nu fungerar som en princip som styr myndigheternas prövning.

BJO ansåg att den föreslagna bestämmelsen om skyldighet att vara konsekvensmedveten var problematisk med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna. Bestämmelsen ålägger varje naturanvändare en allmän skyldighet att vara medveten om konsekvenserna av sin verksamhet, utan att det ens av motiveringarna entydigt framgår hur bestämmelsen konkretiseras i olika aktörers verksamhet, vilka konsekvenser som ska granskas eller vem som ska övervaka dem. BJO betonade behovet av att samordna och bedöma olika grundläggande rättigheter genom att konstatera att bestämmelsen om ansvar för miljön i 20 § i grundlagen inte ur grundlagsperspektiv möjliggör obegränsade möjligheter att reglera naturen och dess mångfald till exempel enbart utifrån bestämmelser som på naturvetenskapliga grunder stöder tillgodoseendet av den grundläggande miljörätten utan att även andra grundläggande fri- och rättigheter beaktas.

I regeringens utkast till proposition med förslag till klimatlag är målet att stärka klimatlagens styrande effekt. Ett viktigt element för att förbättra styreffekten är att inkludera markanvändningssektorn i planeringssystemet enligt klimatlagen. BJO fäste i sitt utlåtande (4718/2021*) uppmärksamhet vid den innehållsmässiga ändringen i lagförslaget. Om den genomförs innebär det att regleringens karaktär väsentligt förändras från den nuvarande ramlagen i riktning mot materiellrättsliga bestämmelser. BJO ansåg i sitt utlåtande att det är viktigt att planeringssystemet för klimatpolitiken utvecklas så att klimatlagens primära syfte att möjliggöra genomförandet av statsrådets klimatpolitiska planer och uppföljningen av Finlands utsläppsutveckling beaktas.

I propositionsutkasterna både till totalreformen av naturvårdslagen och plan- och bygglagen fäste BJO också uppmärksamhet vid kvaliteten på lagberedningen. I sitt utlåtande (7077/2021*) om utkastet till regeringens proposition med förslag till plan- och bygglag konstaterade BJO att kriterierna för god lagberedning bland annat omfattar en tydlig och öppen beredningsprocess. BJO ansåg att det med tanke på att ordna möjligheter att delta och påverka i lagberedningen var problematiskt med ett förfarings sätt där insatsen från ett stort antal experter som deltagit i lagreformen inte verkar ha dokumenterats i rapporten om arbetsgruppens arbete eller ens i form av promemorior, så att experternas insats skulle vara en del av dialogen i när lagförslaget var utlagt för utlåtande.

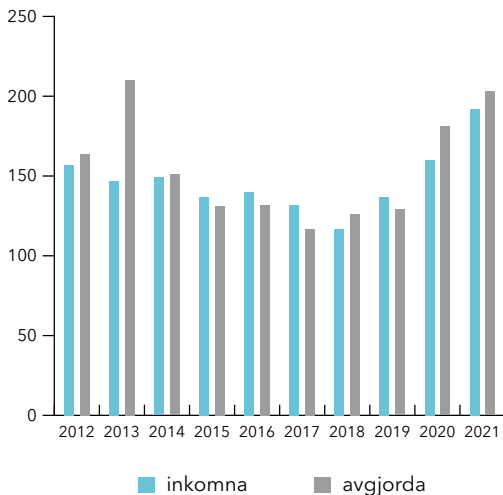
Till de huvudsakliga målen med reformen av plan- och bygglagen hör ett klimatneutralt samhälle, stärkande av naturens mångfald, bättre kvalitet på byggandet och främjande av digitaliseringen. I sitt utlåtande behandlade BJO bl.a. planeringssystemet, bedömningen av planläggningens konsekvenser, närings-, trafik- och miljöcentralernas tillsynsuppgift, bestämmelsen om samernas rättigheter samt markanvändningsavtal och avgifter.

I sitt utlåtande fäste BJO uppmärksamhet vid planeringssystemets tydlighet i synnerhet i fråga om rollen för de riksomfattande målen för områdesanvändningen och förslagen till ändring av landskapsplanläggningens rättsverkan särskilt med tanke på konsekvensbedömningen. BJO ansåg att det förekom brister i propositionen bland annat på grund av att man i den inte tagit ställning till hur den föreslagna ändringen av landskapsplanläggningens roll påverkar tillgodoseendet av bestämmelsen om den grundläggande miljörätten med tanke på möjligheterna att delta. BJO fäste också uppmärksamhet vid förslaget till bestämmelse om konsekvensbedömning och ansåg att man i propositionen inte hade identifierat betydelsen av förutsebarhet och tydlighet i planläggningsförfarandets rättsliga ramvillkor, när man föreslog att konsekvensbedömningen skulle utvidgas.

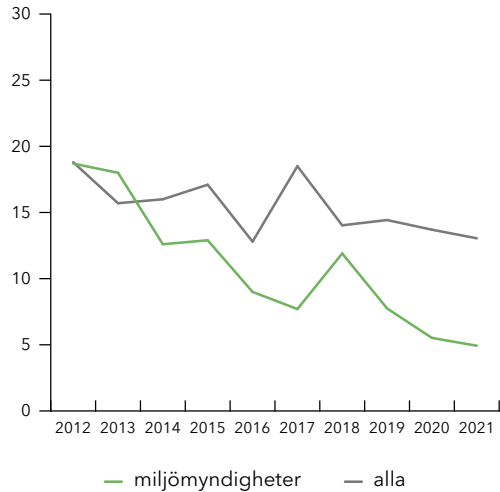
5.21.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Klagomålen gällde i huvudsak kommunala miljömyndigheter men också NTM-centraler, regionala förvaltningsverk och miljöministeriet samt vissa andra enskilda miljömyndigheter. Flera klagomål som gällde tekniska sektorn i kommuner behandlades också.

År 2021 inkom 192 nya klagomål. Antalet avgjorda klagomål var rekordstort, dvs. 202. Över en tredjedel av alla avgjorda klagomål gällde ärenden enligt markanvändnings- och bygglagen.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2012–2021.



Åtgärdsprocent under åren 2012–2021.

Privatpersoner skrev liksom tidigare år om tillstånds-, tillsyns-, plan- och liknande ärenden som gällde dem själva. Om mera omfattande miljöfrågor, som t.ex. klimatförändringen, lämnades inga klagomål in. Coronakrisen syntes knappt i miljöklagomålen. Endast i ett klagomål hänvisade man till den.

JO ombads i flera klagomål att ingripa i ärenden som fortfarande behandlades eller där parterna fortfarande hade möjligheter att inkomma med anmärkningar och besvär som lagen erbjuder. JO ingriper i allmänhet inte i ett sådant här anhängiggjort ärende, och cirka var femte avgjort miljöklagomål var sådant. JO:s uppgift är inte att ta ställning till eller inverka på hur en behörig myndighet ska avgöra ett ärende som ingår i dess befogenheter. Å andra sidan vände man sig ofta till JO efter att man redan hade anlitat alla ordinära rättsmedel. JO ombads i flera klagomål att göra ändringar i myndighetsbeslut. JO är emellertid inte behörig att ändra myndighetsbeslut.

Det typiska för miljöärenden är att de har behandlats av flera olika myndigheter, vilka ofta samtidigt har tillämpat flera olika lagar. Ofta sträcker sig händelserna som är föremål för klagomål över en lång tidsperiod. Tvåårsregeln som gäller utredningen av klagomål kan dock begränsa utredningen om det inte finns någon särskild anledning att utreda äldre ärenden än så. Allvarliga lagstridiga förfaranden eller kränkningar av de grundläggande rättigheterna konstateras endast sällan i de miljöklagomål som anfördes till JO. De mest allvarliga ärendena har redan blivit föremål för förundersökning och kommer på detta sätt att eventuellt behandlas i domstol.

Inom miljöärendena föranledde endast ungefär fem procent till åtgärder, vilket är mindre än på flera år och också mindre än i klagomålen i genomsnitt (ungefär 13 procent). I avgörandena fästes uppmärksamhet vid kraven på god förvaltning eller på de allmänna synpunkterna gällande tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna.

Sex (6) klagomål överfördes till andra myndigheter för behandling.

5.21.3 AVGÖRANDEN

PLACERING AV VATTENRÖR I PARKOMRÅDE

BJO ansåg att staden hade förfarit lagstridigt i ett ärende som gällde avverkning av ett skyddsgrönområde på ett detaljplaneområde. Till följd av avverkningen förstördes det skyddsgrönområde som anvisats som park mellan industriområdet och bostadsområdet. Enligt BJO hade myndigheten agerat i strid med lagenlighets- och objektivitetsprincipen, då den av ett affärsverk som lyder under stadsstyrelsen inte hade förutsatt sådana lagstadgade förfaranden som med stöd av markanvändnings- och bygglagen borde ha tillämpats på placeringen av vattenledningen och trädfällningen i ett parkområde som anvisats i detaljplanen.

BJO ansåg också att miljö- och byggnadsnämnden och byggnadstillsynschefen som var föredragande för ärendet i nämnden hade handlat i strid med principerna för god förvaltning genom att ge ett utlåtande till justitieombudsmannen där den klagandes uppfattningar i laglighetsövervakningsärendet kritiserades osakligt. BJO konstaterade att uppfyllandet av kravet på saklighet i ett gott språkbruk också har betydelse för genomförandet av principen om opartiskhet i myndigheternas verksamhet. Den princip om opartiskhet som bestäms i 6 § i förvaltningslagen förutsätter ett objektivt förfarande på så sätt att myndighetens verksamhet och beslutsfattande inte får grunda sig på osakliga grunder eller grunder som annars är främmande för förvaltningsverksamheten. Obehörigt språkbruk och att det förekommer i ett officiellt utlåtandeärende som myndigheten gett har också bidragit till att uppfattningen om myndighetsverksamhetens opartiskhet äventyrats (441/2020*).

DRÖJSMÅL VID BEHANDLINGEN AV ETT ÄRENDE SOM FÖRVALTNINGSDOMSTOLEN RETURNERAT

BJO gav med stöd av 10 § 1 mom. i lagen om riksdagens justitieombudsman den regionala byggnadstillsynen samt miljö- och byggnadsnämnden en anmärkning för lagstridigt dröjsmål vid behandlingen av ett ärende som förvaltningsdomstolen returnerat (1285/2020).

Förvaltningsdomstolen hade den 22 december 2016 på grund av fel i förfarandet upphävt miljö- och byggnadsnämndens beslut att ålägga ägarna till den klagandes grannfastighet att inom utsatt tid åtgärda den sluttande markytans höjdläge på gårdsområdet i överensstämmelse med bygglovet och den godkända planritningen och returnerat ärendet till nämnden för ny behandling utan att i det överklagade byggnadstillsynsärendet ge ett avgörande i sak.

Enligt utredningen hade byggnadsinspektören vid flera tillfällen meddelat den klagande att byggnadstillsynen inte vidtar ytterligare åtgärder i ärendet i fråga, eftersom den inte specifikt kan påvisa skyldigheten och inte heller hur och i vilket skede markytan skulle ha höjts. Byggnadstillsynen hade inte vidtagit några åtgärder för att på nytt behandla och avgöra det returnerade byggnadstillsynsärendet förrän den klagande den 30 november 2018 skriftligen lämnade in en begäran till miljö- och byggnadsnämnden. Miljö- och byggnadsnämnden avgjorde byggnadstillsynsärendet som förvaltningsdomstolen returnerat genom sitt beslut av den 11 februari 2021, dvs. över fyra år efter förvaltningsdomstolens beslut.

BJO ansåg att ärendet inte hade behandlats utan ogrundat dröjsmål på det sätt som förutsätts i 23 § 1 mom. i förvaltningslagen, när behandlingen hade pågått i över fyra år. Dröjsmålet i behandlingen av ärendet och i att få ett överklagbart avgörande hade också äventyrat den klagande rättsskydd och fördröjt dennes möjligheter att vid behov föra ärendet till domstol.

Också beslut 8384/2020 handlade om rätten att få ett ärende behandlat utan ogrundat dröjsmål.

IAKTTAGANDE AV DET MARKPOLITISKA PROGRAMMET OCH STYRNING AV DETALJPLANPROJEKTET

BJO fäste stadens uppmärksamhet vid att kommunen i åtgärder som gäller genomförandet av markpolitiken, såsom vid förhandlingar om markanvändningsavtal, samtidigt är både avtalspart och utövare av offentlig makt med ensam planläggningsbehörighet. I förfarandena i anslutning till markanvändningsavtal tillämpas förutom privaträttsliga normer även de allmänna rättsprinciperna inom förvaltningen som bestäms i 6 § i förvaltningslagen. Ärendet handlade förutom om stadens agerande i de förhandlingar som förts med fastighetsaktiebolaget om markanvändningsavtal och iakttagandet av det markpolitiska programmet. Dessutom handlade ärenden som gällde detaljplaneprocessen, bland annat att få svar på förfrågningar och att få ärendet behandlat i nämnden.

BJO fäste stadens uppmärksamhet vid den i 21 § 1 mom. i grundlagen föreskrivna rätten för var och en att på behörigt sätt få sin sak behandlad av en behörig myndighet. Som ansvarig för planläggningsprojektet hade den klagande haft rätt att få sitt ärende om att man avstår från detaljplaneprojektet behandlat i det kommunala organ där ansökan om utarbetande av en detaljplan godkändes (1395/2020).

Också avgörande 3357/2020 handlade om att ta ett ärende till behandling. BJO ansåg att kommunen hade förfarit felaktigt i det att den inte hade tagit upp de ersättningsyrkanden som den klagande framfört till behandling i ett ärende där grundberedning som kommunen låtit göra vid ett detaljplaneområde på basis av klagomålshandlingarna hade orsakat den klagandes fastighet skada. BJO fäste kommunens uppmärksamhet vid kommunens skyldighet att i enlighet med 21 § i grundlagen och grundlagsutskottets utlåtande ta upp ett skadeståndsärende till behandling och ge ett beslut i det. Med tanke på skyldigheten att behandla ärendet ansågs det inte ha någon betydelse vad som avtalats om ansvarsfördelningen mellan kommunen och entreprenören, eftersom kommunen inte har haft möjlighet att överföra den lagstadgade skyldigheten att fatta beslut om det skadeståndsanspråk som framställt till entreprenören eller försäkringsbolaget.

5.22 Jord- och skogsbruk

Inom detta sakområde statistikfördes ärenden som hör till jord- och skogsbruksministeriets (JSM) verksamhetsområde. Utöver jordbruk, utveckling av landsbygden och skogsbruk omfattar sakområdet bland annat fiskeri-, vilt- och renhushållningsärenden, lantmäteriärenden, fastighetsinskrivningsärenden och ärenden som gäller livsmedel, veterinärvården och djurens välbefinnande. I sakområdet ingick förutom ärenden som ingår i JSM:s verksamhetsområde, även ärenden som gäller enskilda vägar samt ärenden som i huvudsak gäller jorddomstolarnas förfarande.

Ärendena inom detta sakområde avgjordes av BJO Maija Sakslin. Huvudföredragande var fram till 3.2.2021 äldre JO-sekreterare Mirja Tamminen och från 8.3. JO-sekreterare Jukka Anttila.

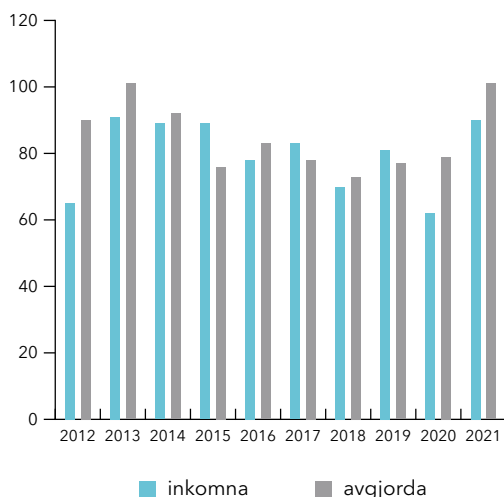


5.22.1 FÖRÄNDRINGAR I VERKSAMHETSMILJÖN

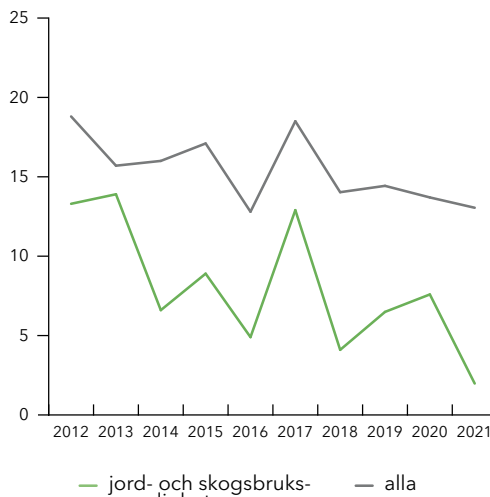
Inom JSM:s förvaltningsområde bereddes ett utkast till regeringens proposition med förslag till lag om djurvälstånd. Propositionen baserade sig på regeringens proposition 154/2018 rd som förföll våren 2019. I propositionen föreslås utöver de nuvarande tillsynsmyndigheterna även Tullen som ny tillsynsmyndighet. Lokala myndigheter är kommunalveterinären, den tjänsteinnehavare som utövar tillsyn över hälsoskyddet i kommunen samt polisen. Regionförvaltningsverket är regional myndighet och Livsmedelsverket planerar, styr och utvecklar tillsynen på riksnivå samt fungerar som tillsynsmyndighet i slakterier. Tullen deltar i övervakningen av bestämmelserna om djurvälstånd när djur transporterats mellan Europeiska unionens medlemsstater eller från Finland till någon annan stat än en medlemsstat. Avsikten är att den nya lagen om djurvälstånd ska träda i kraft i början av 2023. Samtidigt föreslås att den nuvarande djurskyddslagen (247/1996) upphävs.

Vid JSM bereddes också regeringens proposition med förslag till lag om gödselmedel som skulle upphäva den nuvarande lagen om gödselmedel (539/2006). Genom lagen verkställs kraven i EU:s gödselmedelsförordning som träder i kraft i juli 2022 och utfärdas nationella bestämmelser om gödselmedel. De viktigaste föreslagna ändringarna är att anläggningsgodkännandet och typbeteckningar slopas. Målet med reformen är dessutom att främja användningen av sådana avfallsbaserade gödselmedel som kan genomgå en nationell produkttestning genom att klassificeringen som avfall slopas. I propositionen föreslås också att lagen om marknadskontrollen av vissa produkter, lagen om Enheten för utredning av grå ekonomi och lagen om verkställighet av böter ändras.

Totalreformen av lagen om ett system för identifiering av djur blev klar och lagen om identifiering och registrering av djur (1069/2021) trädde i kraft den 1 januari 2022. Lagen gäller komplettering av EU:s djurhälsoförordning vid registrering av anläggningar och aktörer samt spårbarhet och identifiering av djur. Det föreslogs inga betydande ändringar i det gällande myndighetssystemet för tillsynen över identifiering av djur och registrering av anläggningar eller i uppgiftsfördelningen mellan myndigheterna. Uppgiftsfördelningen mellan närings-, trafik- och miljöcentralen och regionförvaltningsverket förtydligas dock.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2012–2021.



Åtgärdsprocent under åren 2012–2021.

För Tullen föreskrevs som ny uppgift att tillsammans med regionförvaltningsverket övervaka identifieringen av djur vid EU:s inre gränser i samband med sin övriga övervakning. Dessutom kan polisen i samband med övervakningen av djurtransporter kontrollera att djuret åtföljs av en identitetshandling när en sådan krävs enligt lagstiftningen.

5.22.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

År 2021 statistikfördes 90 ärenden som jord- och skogsbruksärenden vilket är flera än året innan (67). Under året avgjordes 101 ärenden. Av ärendena föranledde tre (2,9 procent) åtgärder.

I sakområdet ingår flera olika myndigheter och andra aktörer som sköter offentliga uppdrag. Klagomålen gällde bland annat JSM, Lantmäteriverket (LMV), Livsmedelsverket, NTM-centralerna, kommunernas landsbygdsnäringsmyndigheter, kommunalveterinärer, tillsynsveterinärer, regionförvaltningsverken (RFV), Naturresursinstitutet (Luke), Finlands viltcentral, Finlands skogscentral och Forststyrelsen. Finlands viltcentral och viltvårdsföreningarna samt Forststyrelsen omfattas av JO:s laglighetsövervakning när det är fråga om offentliga uppdrag som de sköter. Frågor som tydligt gäller Forststyrelsens affärsverksamhet har JO inte ansetts sig ha behörighet att pröva.

Tillsynsmyndighetens förfarande i djurskyddsärenden vid djurskyddsinspektioner och problem med kringdrivande katter anfördes i exceptionellt många klagomål. Var sjätte klagomål som avgjordes i sakområdet gällde dessa ärenden. En del klagomål lämnades in medan behandlingen av ärendet pågick vid myndigheten eller när det fortfarande fanns ett ordinärt rättsmedel angående ett beslut som fattats i ett djurskyddsärende. JO ingriper inte i dessa beslut och i ärenden som är anhängiga vid en myndighet. JO har inte heller behörighet att ändra myndigheternas beslut.

Klagomålen som gällde lantmäteriförrättningar handlade oftast förfarandet vid förrättning av enskild väg. De klagomål som avgjordes under berättelseåret som gällde förfarandet vid en lantmäteriförrättning eller den kommunala vägnämndens förrättning föranledde inga åtgärder från BJO.

Klagomålen som gällde jordbruket handlade om myndigheternas förfarande i ärenden som gällde förutsättningarna för beviljande av stöd samt ordnandet av avbytarservice för lantbruksföretagare.

Klagomålen som gällde renskötsel handlade om skador orsakade av renar och ingärdning av områden. Andra klagomål gällde bland annat fastighetsinskrivningsärenden, närmast förfarandet vid handläggning av lagfartsärenden samt ärenden som gällde jakt.

I offentligheten debatterades det fortfarande om vargskydd och jakt. I klagomålen framkom de klagandes oro för det hot mot säkerheten vargen medför och om att de anser att myndigheterna inte ingriper tillräckligt i säkerhetshotet. Inget av de klagomål som avgjordes under berättelseåret ledde till åtgärder från BJO:s sida. De avgjorda klagomålen handlade också om innehållet i vargpolitiken i Finland, som justitieombudsmannen i egenskap av laglighetsövervakare inte kan ingripa i. Vargpolitiken leds av JSM inom ramen för EU-lagstiftningen och Europeiska unionens domstols avgörandepraxis.

5.22.3 AVGÖRANDEN

De ärenden som ledde till åtgärder under berättelseåret handlade om följande.

Giltigheten av skötselavtal mellan kommunen och väglagen efter att den nya lagen om enskilda vägar trätt i kraft behandlades i avgörandet 2423/2021.

I avgörandet 6176/2020 prövades den olika behandlingen av finska medborgare och medborgare i andra länder i kraven för jägarexamen. BJO ansåg att det med tanke på hur jakten allmänt accepteras är viktigt att jägarna agerar ansvarsfullt och följer lagstiftningen. BJO ansåg dock att detta var en problematisk motivering till att de krav på kännedom om finsk lagstiftning och artkännedom som ställs på jägare som avlagt utländsk jägarexamen är olika för finska medborgare och utländska medborgare.

JSM hade i sitt utlåtande bedömt att det finns godtagbara grunder för en reglering som behandlar utlänningar och finska medborgare på olika sätt, eftersom en finländare som avlagt examen utomlands kan jaga på egen hand när han eller hon kommer till Finland, trots att han eller hon inte nödvändigtvis känner till den finländska jaktlagstiftningen. Andra utländska jägare kommer i allmänhet till Finland i egenskap av gäster och den kommersiella arrangören eller värden informerar då om bestämmelserna för varje jaktform. Ett antagande om huruvida en person jagar på egen hand, som en gäst eller under handledning av en kommersiell arrangör och som görs utifrån medborgarskap och som inte ingår i lagstiftningen kan enligt BJO:s uppfattning inte vara en godtagbar motivering att upphäva presumtion om diskriminering.

BJO behandlade på eget initiativ beviljande och registrering av identifieringshandlingar för hästdjur, avgifter för identifiering och registrering samt avgifter för telefonservice. BJO ansåg att JSM hade förfarit lagstridigt i och med att man först i början av 2019 hade börjat fastställa offentligrättsliga avgifter för registrering och identifiering av hästar genom en förordning som grundar sig på lagen om grunderna för avgifter till staten. Därför gav BJO med stöd av 10 § 1 mom. i lagen om riksdagens justitieombudsman JSM en anmärkning.

BJO fäste också JSM:s, Livsmedelsverkets och Finlands Hippos r.f:s uppmärksamhet vid skyldigheten att sörja för god förvaltning och rättsskydd som tryggas i grundlagen samt vid att de offentligrättsliga prestationsavgifterna och ärendegrupperna är tillräckligt klart avgränsade och att kunden i ett förvaltningsärende inte får tilläggsavgift för telefonärenden (4804/2018).

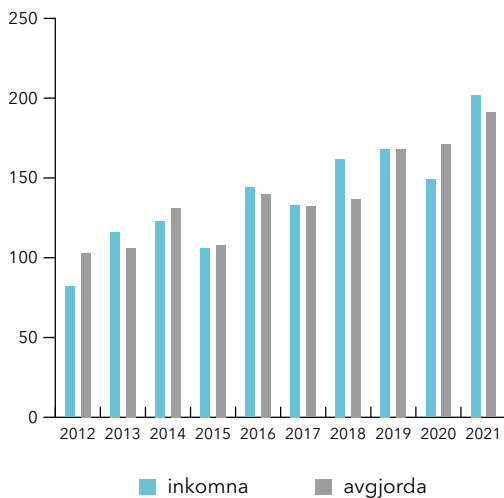
5.23 Kommunikationer

Kommunikationsärendena sköttes av BJO Maija Sakslin. Huvudföredragande var äldre JO-sekreterare Terhi Arjola-Sarja. Föredragande för ärendena i sakområdet var också referendarieråden Riitta Länsisyrjä (luftfartsärenden), Juha Niemelä och Mikko Sarja, äldre justitieombudsmannasekreterare Päivi Pihlajisto (anställningsärenden) och Susanna Wähä, rådgivande jurist Jaana Romakkaniemi och notarie Sanna-Kaisa Frantti.

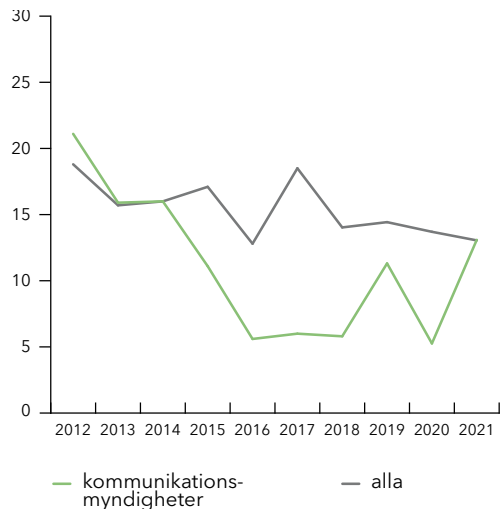
5.23.1 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Inom kommunikationerna inleddes 204 ärenden (155 år 2020) och av dem avgjordes 193 (179). 26 av ärendena ledde till åtgärder, dvs. 13,5 procent (8,38 %).

Andelen ärenden inom sakområdet som lett till åtgärder har i allmänhet legat kring eller under kansliets genomsnitt. Att andelen åtgärdsavgöranden under berättelseåret var högre än normalt förklaras av att klagomål som gällde skrotningspremie för fordon, som anlände flera, inte undersöktes som enskilda ärenden, utan BJO beslöt att behandla ärendet på eget initiativ (4992/2021). Statistiskt sett är åtgärden i dessa klagomålsärenden därför en övrig åtgärd. Behandlingen av det egna initiativet pågick under berättelseåret och är ännu inte avgjort. Andelen ärenden som lett till åtgärder har också ökat på grund av att flera språkfrågor inom kommunikationsministeriets (KM) förvaltningsområde avgjordes. Antalet åtgärdsavgöranden inom språkärenden har i allmänhet legat över genomsnittet.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2012–2021.



Åtgärdsprocent under åren 2012–2021.

Eftersom ärendena som behandlas i sakområdet berör flera olika myndigheter och andra som omfattas av justitieombudsmannens befogenhet, kan inga långtgående slutsatser om läget vid förvaltningsområdet dras av dem. Klagomålen inom kommunikation gällde ytterst varierande områden, såsom priserna på kollektivtrafikens biljetter och i synnerhet tillgången till rabatter, biljettinspektörernas förfarande, skärgårdstrafiken, utlämnande av uppgifter från trafik- och transportregister, skrotningsarvode för fordon, förnyelse av körkort, postutdelning, Postens behandlingsavgift och förtullning av postförsändelser, rundradioverksamhet och tv-sändningars synlighet.

Till kommunikationsärendena hör inte enbart klagomål som gäller myndigheterna inom förvaltningsområdet, utan även klagomål som gäller tre samhälleligt betydelsefulla statliga bolag, det vill säga Rundradion Ab (Yle), Posti Group Abp (Posti) och VR-Group Ab (VR). 40 procent (43,58 %) av alla avgöranden i ärendegruppen gällde dessa. 27 (34) avgöranden gällde Yle, 43 (32) Posti och 8 (12) VR. Dessa ärenden föranledde i regel inga åtgärder. Det berodde för det mesta på att JO:s befogenhet i fråga om dessa statsbolag är mycket begränsad, och klagomålen gällde för det mesta sådant som ligger utanför befogenheten.

Klagomålen om Yle gällde oftast missnöje med innehållet i något enskilt program eller någon redaktörs agerande. JO bedömer emellertid inte ärenden som gäller journalistiskt övervägande, utan hur Yle har skött sin skyldighet att tillhandahålla allmännyttig verksamhet enligt lagen om Rundradion Ab. JO tar inte heller ställning till redaktionella frågor.

I klagomålen om Postis verksamhet var det ofta fråga om problem i utdelningen av postförsändelser. I fråga om postutdelningen hör Posti till JO:s befogenhet när det gäller samhällsomfattande tjänster enligt postlagen. I klagomålen var det ofta fråga om problem i utdelningen av postförsändelser som inte hör till de samhällsomfattande tjänsterna eller om annan verksamhet som inte hör till JO:s befogenhet. BJO behandlade i första hand inte heller klagomål om störningar i utdelningen av postförsändelser som hör till de samhällsomfattande tjänsterna. I dessa ärenden hänvisades de klagande att först vända sig till Posti för att reda ut ärendet och att vid behov kontakta Transport- och kommunikationsverket, som övervakar den samhällsomfattande tjänsten.

5.23.2 ÄNDRING AV POSTLAGEN

BJO föreslog för kommunikationsministeriet att postlagen skulle preciseras. BJO undersökte på eget initiativ vilka offentliga förvaltningsuppgifter i 124 § i grundlagen som ingår i postlagen och som Posti Group Abp sköter. Denna bedömning påverkar bland annat hur de allmänna förvaltningslagarna, såsom förvaltningslagen och språklagen, utvärderas i bolagets verksamhet. När ett aktiebolag sköter offentliga förvaltningsuppgifter ska det i regel följa förvaltningslagen och språklagen på samma grunder som myndigheter.

Propositionen hänförde sig till BJO:s beslut från 2018 (5410/2017*) om Postis avgiftsbelagda servicenummer och huruvida förvaltningslagens bestämmelser om avgiftsfrå rädgivning ska tillämpas på Postis verksamhet och i synnerhet bolagets samhällsomfattande service. Dessutom hade BJO under 2018 föreslagit att kommunikationsministeriet ska bedöma om det finns behov av att precisera det tjänsteansvar som avses i 21 § i postlagen när det gäller lagstadgat delgivningsförfarande eller att på annat sätt trygga att det lagstadgade delgivningsförfarandet sköts på behörigt sätt (2959/2017*).

Enligt BJO är den regleringshelhet som ingår i postlagen delvis mycket tolkningsbar i fråga om vilka av de uppgifter som ingår i den som är offentliga förvaltningsuppgifter och till vilka delar Posti Group Abp:s verksamhet handlar om att sköta en sådan uppgift. Enligt BJO:s tolkning är åtminstone det lagstadgade delgivningsförfarandet, upprätthållandet av postnummersystemet och öppnandet av postpaket, om vilka föreskrivs i postlagen, offentliga förvaltningsuppgifter.

Dessutom sköter Posti Group Abp med stöd av annan lagstiftning offentliga förvaltningsuppgifter i anslutning till mottagande av flyttanmälningar och förhandsröstningsställen. När det gäller anmälningsförfarandet för postförsändelser som tas in för kontroll av tullen ansåg BJO att man till denna del ännu separat borde bedöma behovet av att föreskriva om denna uppgift som en offentlig förvaltningsuppgift.

BJO ansåg det vara viktigt att man får en entydig lösning på den rättsliga karaktären hos de uppgifter som föreskrivs i postlagen och att de offentliga förvaltningsuppgifterna i anslutning till postverksamheten kartläggs och definieras i lagstiftningen. Detta är motiverat såväl konstitutionellt som i vidare bemärkelse med tanke på lagstiftningens funktion.

Vid kommunikationsministeriet pågick en lagberedning som syftade till att ändra postlagen, och enligt planerna skulle regeringens proposition överlämnas till riksdagen under höstsessionen 2021. Därför föreslog BJO att man utöver den ovan nämnda frågan om delgivningförfarandet i samband med beredningen av ändringen av postlagen även ska bedöma och tydligt visa om och till vilka delar uppgifterna i postlagen är fråga om offentliga förvaltningsuppgifter enligt 124 § i grundlagen (1069/2019*).

BJO gav kommunikationsministeriet ett utlåtande om utkastet till regeringens proposition om ändring av postlagen samt om utkastet till förordning som gäller ett tidsbundet understöd för tidningsutdelning. I utkastet till proposition hade man beaktat de ovan avsedda besluten från BJO och i enlighet med detta har man i propositionen definierat de offentliga förvaltningsuppgifter som Posti Oy sköter enligt grundlagen och preciserar regleringen av dem. I utkastet föreslogs dessutom bland annat att man skulle övergå från fem dagars insamling och utdelning som hör till postens samhällsomfattande tjänster till tre dagars insamling och utdelning. I sitt utlåtande fäste BJO till denna del uppmärksamhet vid utdelningen av myndighetsbrev. BJO föreslog att det i den fortsatta beredningen finns skäl att noggrannare bedöma förslagets konsekvenser särskilt när det gäller utdelningen av sådana myndighetsbrev som är betydelsefulla ur rättsskyddssynvinkel. Enligt BJO kan en övergång till tre dagars utdelning i praktiken medföra ett behov av att bedöma behovet av att ändra den i förvaltningslagen fastställda delgivningstiden på sju dagar för vanlig delgivning (7955/2021*).

Lagstiftningsprojektet var anhängigt vid kommunikationsministeriet i slutet av berättelseåret.

5.23.3 AVGÖRANDEN

BJO gav två avgöranden där båda handlade om förfarandet vid förnyelse av körkort. Vid bedömningen av fallen måste man också beakta de särskilda omständigheter som Covid-19-pandemin orsakat. Den här delen av avgörandena presenteras i avsnitt 4 i frågor som gäller coronaviruset.

I det ena fallet hade Ajovarma Oy inte godkänt den fullmakt som den klagande gjort upp för sin man för att denne skulle sköta förnyelsen av körkortet. Eftersom den klagandes fullmakt saknade den befullmäktigades födelsedatum eller personbeteckning hade tjänstemannen när hen vägrade godkänna fullmakten förfarit enligt Transport- och kommunikationsverkets anvisningar till Ajovarma Oy. BJO ansåg dock att serviceprincipen enligt förvaltningslagen skulle förverkligas bäst om Transport- och kommunikationsverket till exempel redan på sin webbplats skulle ge sina kunder närmare anvisningar om kraven på innehållet i fullmakten och i mån av möjlighet lägger till en färdig fullmaktsblankett på sin webbplats. Enligt BJO var det också klart att kunden i de anvisningar som ges per telefon ska informeras om kraven på fullmaktens innehåll så att klienten kan upprätta en tillräckligt specificerad fullmakt.

BJO ansåg att Transport- och kommunikationsverkets anvisningar om fullmaktens innehållsmässiga krav var mycket stränga. Enligt BJO skulle det i anvisningarna vara motiverat att betona att enskilda tjänstemän ska göra en övervägning från fall till fall och att man i enskilda fall bör sträva efter att vid behov utreda äktheten i ombudets fullmakt på andra sätt, till exempel per telefon. Om man i anvisningarna skulle hänvisa till prövning från fall till fall och ytterligare utreda fullmaktens ärendet även till klientens fördel, skulle den enskilda tjänstemannen ha bättre förutsättningar att bedöma eventuella brister i fullmakten och i enskilda fall korrigera dessa (1527/2021*).

- Traficom meddelade den 28 januari 2022 att man utarbetat en fullmaktmodell för sina kunder som kan skrivas ut från Ajovarmas webbplats. Dessutom preciserade Ajovarma sina anvisningar om komplettering av fullmakten och meddelade att man överför den klagandes skadeståndsanspråk till Statskontoret.

I det andra fallet var det fråga om att Transport- och kommunikationsverkets elektroniska ärendehantering inte gjorde det möjligt att lämna in ansökan om körkort elektroniskt, om sökanden inte samtidigt kunde lämna in alla nödvändiga bilagor. Enligt BJO hade detta inneburit att klaganden inte hade kunnat lämna in sin ansökan om förnyelse av körkortet elektroniskt och senare komplettera den med ett separat läkarutlåtande till Ajovarma Oy. BJO konstaterade att enligt hennes uppfattning var läkarutlåtandet i sig inte ett sådant dokument som nödvändigtvis borde lämnas in till Ajovarma Oy personligen. Enligt BJO hade inte det sätt på vilket utlåtandet lämnades till Ajovarma Oy någon avgörande betydelse för förnyandet av körkortet (1417/2021*).

Även Transport- och kommunikationsverkets förfarande vid iakttagandet av samarbetslagen bedömdes. Ställeföreträdaren för BJO ansåg sig kunna ansluta sig till kommunikationsministeriets åsikt i ärendet om att personal- och utbildningsplanerna samt jämställdhets- och likabehandlingsplanerna inte hade beretts eller behandlats på det sätt som förutsätts i bestämmelserna i fråga (1122/2021).

Avgöranden som gäller språkärenden inom kommunikationsministeriets förvaltningsområde presenteras i avsnitt 5.19, som handlar om språkärenden.

5.24 Kyrkliga ärenden

För laglighetsövervakningen av kyrkliga ärenden ansvarade BJO Maija Sakslin. Huvudföredragande inom detta sakområde var äldre justitieombudsmannasekreterare Piatta Skottman-Kivelä. Föredragande var också notarie Sanna-Kaisa Frantti samt i anställningsfrågor äldre justitieombudsmannasekreterare Päivi Pihlajisto.

5.24.1 LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN AV RELIGIONSSAMFUNDEN

I Finland övervakar justitieombudsmannen också religionssamfundens verksamhet. JO har i uppgift att övervaka att förvaltningslagen och jämställdhetslagstiftningen efterlevs samt att de rättsliga principerna för god förvaltning uppfylls. Därtill är JO behörig att pröva om kyrkan och dess förvaltningsorgan eller tjänstemän eventuellt i sin verksamhet har kränkt grundläggande fri- och rättigheter, överskridit sina befogenheter eller annars tillämpat klart lagstridiga förfaranden. Religionsutövning och lärofrågor har av tradition lämnats utanför justitieombudsmannens behörighet.

I praktiken gäller JO:s övervakning främst förvaltningsförfarandet inom den evangelisk-lutherska och den ortodoxa kyrkan. I internationell jämförelse är övervakningen av den evangelisk-lutherska kyrkan i Finland exceptionell till sin omfattning och intensitet. Detta beror framför allt på att den evangelisk-lutherska kyrkans centrala personal, exempelvis prästerskapet, har tjänstemannastatus till skillnad från i andra religionssamfund. Övriga registrerade religionssamfund omfattas av övervakningen då de sköter offentliga uppdrag, exempelvis förrättar vigslar.

5.24.2 KLAGOMÅL SOM GÄLLDE KYRKLIGA ÄRENDEN

Det årliga antalet klagomål som gäller kyrkliga ärenden håller sig stabilt runt tjugo. Under verksamhetsåret inkom exceptionellt många klagomål som hörde till sakområdet, 55 stycken och 32 ärenden avgjordes. Ökningen av antalet anhängiggjorda ärenden förklaras av nästan 30 inkomna klagomål om fördröjningar i erhållandet av ämbetsbevis från kyrkans register.

I övrigt gällde klagomålen bland annat tjänstetillsättnings- och personalärenden, begravningsväsendet samt tillämpningen av offentlighetslagen och behandlingen av klagomål inom såväl evangelisk-lutherska som ortodoxa kyrkans förvaltning. I många avgöranden konstaterades ett felaktigt förfarande vid svar på begäran om handlingar och fästes uppmärksamhet vid betydelsen av principen om hörande som en central rättsskyddsgaranti för god förvaltning. Elva ärenden ledde till åtgärder (34 %). På grund av coronapandemin gjordes inga inspektioner inom sakområdet.

5.24.3 AVGÖRANDEN

FÖRVALTNINGSFÖRFARANDET VID DEN ORTODOXA KYRKANS BISKOPSMÖTE

BJO fäste det ortodoxa biskopsmötets uppmärksamhet vid de innehållsmässiga krav som ställs på tillförlitligheten i organets protokoll. BJO konstaterade att Finlands ortodoxa kyrka är ett offentligt samfund vars förvaltning ska respektera de rättigheter som garanteras i grundlagen. BJO ansåg på ett allmänt plan – med beaktande av betydelsen av principen om hörande och skyldigheten att motivera beslut som centrala rättsskyddsgarantier för god förvaltning samt betydelsen av att meddela sakägare förrättningsförbud – att principen om hörande och rätten att få ett motiverat beslut gäller biskopsmötets beslutsfattande även när ett ärende om meddelande av förrättningsförbud bedöms och avgörs i sak endast med stöd av kanoniska regler (8366/2020*).

BJO:s ställföreträdande ansåg i ärendet (800/2021) att det ortodoxa stiftets metropolit hade handlat i strid mot de bestämmelser som ska tillämpas i ärendet när han utnämnde en person som inte uppfyllde kraven i den ortodoxa kyrkoordningen med avseende på utbildning till en tidsbegränsad uppgift.

BEHANDLING AV KLAGOMÅLSÄRENDE I STIFTETS DOMKAPITEL

Ställföreträdare för BJO ansåg det inte vara ändamålsenligt med tanke på god förvaltning och den klagandes rättsskydd att domkapitlet inte separat hade reserverat den klagande möjlighet att uttala sig om ärendet innan domkapitlet i samband med ett klagomålsärende som anhängiggjorts i domkapitlet gav den klagande en anmärkning av arbetsledningen för brott mot offentlighetslagen. Ställföreträdaren för BJO delgav också domkapitlet sin syn på rätt tolkning av offentlighetslagen (4682/2020*).

Också i ärende (4537/2020) delgav ställföreträdaren för BJO stiftets domkapitel sin uppfattning om att det med tanke på en ändamålsenlig utredning av ärendet och tillgodoseende av rättsskyddet är motiverat att tjänstemannen hörs på behörigt sätt innan en anmärkning och varning från arbetsledningen ges.

FÖRFARANDE VID SVAR PÅ BEGÄRAN OM HANDLING

BJO ansåg att den evangelisk-lutherska kyrkliga samfälligheten hade förfarit i strid mot kyrkolagen och offentlighetslagen vid behandlingen av den klagandes begäran om uppgifter, eftersom den klagande inte hade fått ett överklagbart beslut av den behöriga instansen om att den klagande inte får de begärda handlingarna. Rätten att få ett motiverat beslut och begära omprövning av beslutet är viktiga garantierna för rättsskydd inom god förvaltning som därtill är tryggade i grundlagen. Den som begär en handling har i offentlighetslagen tryggad rätt att antingen få den begärda handlingen eller om hen så önskar ett motiverat beslut som uppfyller villkoren i förvaltningslagen om varför den begärda handlingen inte lämnas ut. BJO ansåg också att den kyrkliga samfälligheten hade förfarit felaktigt när den på sin webbplats publicerade ett klagomålsavgörande som inte anonymiserats och som eventuellt hänvisade till den klagandes övertygelse och personliga omständigheter.

BJO konstaterade på ett allmänt plan att den kyrkliga samfälligheten när den överväger att publicera olika ärenden bör beakta skyldigheten att å ena sidan främja offentlighetsprincipen och å andra sidan främja tillgodoseendet av integritetsskyddet. I avvägningen mellan dessa grundläggande rättigheter som strävar åt olika håll ska man hitta den lösning som bäst främjar tillgodoseendet av båda rättigheterna (4401/2020).

I ett annat ärende (1983/2020) var den ortodoxa församlingens förfarande vid behandlingen av den klagandes begäran om handlingar inte heller förenligt med offentlighetslagen, då den klagande inte hade fått de handlingar som den klagande begärt och inte heller ett överklagbart beslut. Också ärendet (1813/2020) handlade om att Kyrkostyrelsens förfarande vid behandlingen av den klagandes begäran om handlingar enligt BJO inte var förenligt med offentlighetslagen. BJO konstaterade att bestämmelsen i offentlighetslagen om beslut om utlämnande av en handling också är tillämplig i situationer där myndigheten inte har den begärda handlingen eller om myndigheten inte anser att handlingen är en sådan handling som avses i offentlighetslagen.

5.25 De högsta statsorganen



Ärenden som gällde de högsta statsorganen ingick i JO Petri Jääskeläinens uppgifter. Huvudföredragande var referendarierådet Mikko Sarja och övriga föredragande äldre justitieombudsmannasekreterare Päivi Pihlajisto och notarie Taru Koskiniemi.

5.25.1 ALLMÄNT

Enligt grundlagens 109 § 1 mom. ska JO övervaka att domstolarna och andra myndigheter samt tjänstemännen, offentligt anställda arbetstagare och också andra, när de sköter offentliga uppdrag, följer lag och fullgör sina skyldigheter. Enligt 1 § 2 mom. i lagen om

riksdagens justitieombudsman övervakar JO också lagenligheten i fråga om beslut och åtgärder av statsrådet, medlemmarna i statsrådet och republikens president, enligt vad som bestäms i 112 och 113 § i grundlagen. Vad som i lagen om riksдagens justitieombudsman föreskrivs om de övervakade gäller i tillämpliga delar också statsrådet, medlemmarna i statsrådet och republikens president.

Med statsrådet avses förutom det organ som utövar allmän regeringsmakt och som består av statsministern och ministrarna också det organ för beslutsfattandet i regerings- och förvaltningsärenden som består av statsrådets allmänna sammanträde och ministerierna. Statsrådet består i dagsläget av tolv ministerier. Ärenden som gäller dessa statistikförs och behandlas vid JO:s kansli inom ifrågavarande förvaltningsområdes sakområde. Ärenden som gäller ministerierna behandlas dock inom sakområdet för de högsta statsorganen.

JO:s och justitiekanslerns befogenheter att övervaka lagenligheten av statsrådets och republikens presidents ämbetsåtgärder är i sig likadana (se RP 1/1998 rd om Finlands grundlag), men enligt 108 § i grundlagen är det uttryckligen justitiekanslerns uppgift. I praktiken är justitiekanslerns roll också mer central. Till justitiekanslern hör förhandsövervakning av beslutsfattande som sker vid statsrådets allmänna sammanträden och vid föredragning för republikens president. Detta sker framför allt genom att i beredningsskedet lämna utlåtanden till ministrar och ministerier, genom rådgivning till tjänstemännen och genom att granska föredragningslistorna före statsrådets allmänna sammanträde och före föredragningar för republikens president. Därtill ska justitiekanslern vara närvarande vid dessa sammanträden och föredragningar då beslut fattas. JO har med stöd av 111 § 2 mom. i grundlagen i sig rätt att närvara vid dessa sammanträden och föredragningar, men denna rättighet har aldrig utnyttjats i praktiken.

I sakområdet behandlas också klagomål som gäller riksdagen och dess ämbetsverk (riksдagens kansli, statens revisionsverk och forskningsinstitutet för internationella relationer och EU-frågor) samt klagomål som gäller riksdagsledamöter. JO har däremot inte befogenhet att undersöka riksdagens verksamhet inom lagstiftningsbehörighet och JO ingriper inte i det samhälleliga beslutsfattande som utgör grunden för användningen av lagstiftningsbehörigheten. JO övervakar inte heller riksdagsgruppernas eller enskilda riksdagsledamöters verksamhet, varken i deras egenskap av ledamot eller som privatperson, och inte heller förfaringssätten vid de av riksdagens organ som endast består av riksdagsledamöter, så som kanslikommissionen, som tillsatts för riksdagens förvaltning.

JO kan dock enligt 11 § 2 mom. i lagen om riksdagens justitieombudsman vid skötseln av sitt uppdrag göra statsrådet eller något annat organ som svarar för beredning av lagstiftning uppmärksam på brister som han eller hon observerat i bestämmelser eller föreskrifter samt göra framställningar om hur dessa ska utvecklas och bristerna avhjälpas.

I sakområdet behandlas också alla klagomål som gäller justitiekanslern. På grund av parallelliteten inom den högsta laglighetsövervakningen undersöker dock JO och justitiekanslern inte varandras förfaranden (se RP 1/1998 rd).

5.25.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Laglighetsövervakningen inom sakområdet är i regel baserad på undersökning av klagomål. Under berättelseåret inleddes 403 ärenden och av dem avgjordes 404. I sammanlagt 4 fall (1 %) ledde ärendet till åtgärder. Antalet ärenden påverkades även under detta berättelseår av regeringens åtgärder under coronapandemin.

Det finns flera orsaker till den låga åtgärdsprocenten. Varje år gäller många av ärendena i sakområdet riksdagsledamöter och riksdagens användning av lagstiftningsbehörigheten, som inte omfattas av JO:s behörighet. I dessa klagomål handlar det främst om lagstiftningsfrågor eller någon enskild riksdagsledamots agerande, som tagits upp och väckt diskussion i offentligheten. Som exempel från berättelseåret kan nämnas klagomål gällande riksdagsledamöternas agerande och verksamhet på sociala medier.

Ofta handlar klagomålen snarare om allmän kritik av politiken enligt regeringsprogrammet än om laglighetsfrågor som gäller regeringen. Klagomål anförs också om sådan lagberedning i regeringen där arbetet med propositionen ännu pågår vid ministeriet eller där propositionen redan har överlämnats till riksdagen eller redan godkänts av riksdagen. Sådana ärenden undersöks i allmänhet inte, eftersom ärenden som är anhängiga hos den behöriga myndigheten i regel inte heller annars undersöks och eftersom det ankommer på riksdagen att bedöma regeringens propositioner.

Det låga antalet åtgärder inom sakområdet kan också förklaras av att det varje år finns många klagomål inom sakområdet som inte undersöks på grund av någon annan formell grund än att ärendet inte omfattas av JO:s behörighet. Ärenden överlämnas till justitiekanslern på grund av att samma ärende redan har inlett där eller att det av andra orsaker är ändamålsenligt att överlämna ärendet. En del ärenden är sådana som justitiekanslern redan har avgjort och det inte finns orsak att behandla dem på nytt. Vissa ärenden behandlas inte på grund av att de är ospecificerade eller har fallit för åldersstrecket.

Det låga antalet åtgärder förklaras vidare med att ärenden som gäller ministerierna statistikförs inom andra sakområden vid kansliet. Det faktum att klagomålen i huvudsak grundar sig på uppgifter som förekommit i offentligheten och att klaganden ofta inte känner till alla detaljer som är av betydelse för en rättslig prövning påverkar också.

Största delen av ärendena under berättelseåret gällde på flera olika grunder regeringens verksamhet för att hantera covid-19-pandemin (se avsnitt 4). JO gav grundlagsutskottet ett utlåtande (2226/2021*) om regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om temporär begränsning av rörelsefriheten och nära kontakter (RP 39/2021 rd).

Övriga ärenden gällde bland annat statsministerns naturaförmåner, ministrarnas uttalanden i offentligheten och under frågestunden, en ministers förfarande i samband med en demonstration, statens revisionsverks och dess generaldirektörs förfarande i ärenden som gäller resor och annan penninganvändning, riksdagens generalsekreterares förfarande vid besvarande av förfrågningar och behandling av begäran om handlingar, republikens presidents kanslis förfarande vid besvarandet av förfrågningar och evakueringar från Afghanistan.

I avsnittet om språkfrågor (5.19.3) redogörs för ett avgörande som gäller ändring av statsrådets e-postadress (5889/2021*).

5.25.3 AVGÖRANDEN

BEHANDLING AV BEGÄRAN OM HANDLINGAR

Statens revisionsverk (SRV) handlade felaktigt vid behandlingen av en begäran om handlingar eftersom begäran inte behandlades som ett ärende enligt offentlighetslagen på grund av att begäran om samma handling redan tidigare hade avgjorts med laga kraft.

Ställföreträdaren för BJO konstaterade att de faktorer som påverkar bedömningen av utlämnandet av uppgifter kan förändras med tiden: i vissa sekretessbestämmelser är sekretessen endast kopplad till ett visst skede av behandlingen av ärendet, i andra sekretessbestämmelser kan rättsläget lämna utrymme för tolkning och förtydligas genom lagändringar eller domstolspraxis och även om en handling vid en tidigare begäran inte innehades av en myndighet kan så vara fallet senare. Ett myndighetsbeslut enligt offentlighetslagen blir inte rättskraftigt, med andra ord kan en begäran om samma handlingar eller uppgifter läggas fram på nytt för myndigheten och den ska behandla även den nya begäran i enlighet med offentlighetslagen. SRV:s tidigare beslut borde inte ha hindrat framställandet av en ny begäran om handlingar som gällde samma handling och det borde heller inte ha funnits någon grund för att inte behandla begäran i enlighet med offentlighetslagen (5850/2020*).

5.26 EU-rättsliga ärenden

5.26.1 UTLÅTANDEN

JO Jääskeläinen gav grundlagsutskottet ett utlåtande om regeringens proposition bland annat till ändring av kreditupplysningslagen. Han konstaterade bland annat att i regeringens proposition hade kreditupplysningsverksamhetens karaktär som en uppgift av allmänt intresse använts som argument för att påvisa att behandlingen av personuppgifter i kreditupplysningsverksamhet är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse i enlighet med artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen. Den nämnda rättsliga grunden för behandlingen av personuppgifter ville man ha i och med att den möjliggör ett nationellt regleringsutrymme och därmed en önskad reglering av behandlingen av personuppgifter i kreditupplysningslagen.



JO konstaterade att han i sig är av samma åsikt om kreditupplysningsverksamhetens karaktär som en uppgift av allmänt intresse. Samma argument om allmänt intresse talar dock för att kreditupplysningsverksamheten också ska betraktas som en offentlig förvaltningsuppgift. JO anser att artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen åtminstone i princip bör tillämpas nationellt endast på verksamhet som bedrivs av myndigheter eller andra som sköter offentliga förvaltningsuppgifter, även om dataskyddsförordningen i sig möjliggör att underpunkten utgör rättslig grund även för uppgifter av allmänt intresse som utförs av enskilda (se punkt 45 i ingressen till förordningen). (6918/2021*)

JO Jääskeläinen gav justitieministeriet ett utlåtande om utkastet till regeringens proposition med förslag till lag om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av den Europeiska unionens lagstiftning och den nationella lagstiftningen. Han hade redan i sitt utlåtande om utkastet till direktivet som ärendet gällde konstaterat att det på nationell nivå vore motiverat att i samband med implementeringen av direktivet bereda ett perspektiv som är bredare än direktivets tillämpningsområde och inte bara omfattar vissa politikområden inom EU. Det är inte ändamålsenligt att bygga upp ett omfattande rapporterings- och skyddssystem endast för överträdelser inom vissa verksamhetsområden. Detta är också mycket problematiskt med tanke på rättsskyddet för den person som rapporterar överträdelsen, eftersom personen inte skyddas enligt lag om den oegentlighet som personen rapporterat inte omfattas av de lagstiftningsområden som räknas upp i propositionen. Det är uppenbart att alla som rapporterar en överträdelse inte är förtrodda med eller förstår lagens tillämpningsområde.

JO fäste också uppmärksamhet vid att lagutkastet hade utarbetats utifrån ett felaktigt begrepp för juridisk person. I Finland är de statliga ämbetsverken inte separata juridiska personer, vilket Europeiska unionens ämbetsverk i allmänhet är. Således var till exempel justitiekanslern, som var avsedd som en centraliserad extern kanal för rapporteringen, i själva verket en centraliserad intern kanal för rapportering, eftersom justitiekanslern inte är en separat juridisk person utan en del av staten. De statliga ämbetsverken kan inte i strid med den finländska rättens grundläggande utgångspunkter kallas juridiska personer, vilket de inte är.

JO fäste också uppmärksamhet vid att största delen av de oegentligheter och överträdelser som avses i den föreslagna lagen och som anmäls torde uppfylla brottsrekvisitet. Därför ska det bedömas om en rapport om överträdelse som kommit in via kanalen för rapportering ska lämnas till polisen för förundersökning. I lagutkastet dryftades dock inte i vilket skede information som kommit till kanalen för rapportering överlämnas till polisen, i vilken form den överlämnas och vem som fattar beslut i ärendet. (4731/2021*)

Regeringens proposition om ärendet har ännu inte överlämnats till riksdagen, även om direktivets implementeringstid redan har löpt ut. Direktivet skulle införlivas i den nationella lagstiftningen och Europeiska kommissionen underrättas om genomförandeåtgärderna senast den 17 december 2021.

5.26.2 STATLIGT STÖD

BJO Pölönen bedömde i flera klagomålsavgöranden förutsättningarna för beviljande av störningsfinansiering och fördelning av förmånen enligt EU-rättens de minimis-villkor. Med tanke på EU:s konkurrensrätt är det väsentligt att alla företag på den inre marknaden har jämlika konkurrensförhållanden så att mer innovativa och effektiva företag blir framgångsrika. Stödet och dess avgränsning ska enligt definitionen i fördraget ha gränsöverskridande effekter. BJO ansåg att det i första hand är kommissionen och i sista hand EU-domstolen som ska bedöma vilken inverkan avgränsningen i fråga har på statligt stöd och hur det är tillåtet. Trots denna utgångspunkt är det med tanke på förfarandets godtagbarhet väsentligt att bedöma om man i ärendet har förfarit i enlighet med rättsprinciperna för god förvaltning och jämlikhetsprincipen. Som en grundläggande rättighet förutsätter jämlikhetsprincipen att myndigheten och i detta fall den som sköter en offentlig förvaltningsuppgift tillämpar lagen utan att göra andra skillnader än vad som framgår av lagen. Enligt den etablerade tolkningen av EU:s regler om statligt stöd avses med ekonomisk verksamhet tillhandahållande av varor och tjänster på marknaden oberoende av aktörernas rättsliga ställning och hur de finansieras. Regleringen ställer inte upp något kriterium för vinstsyfte när stödets karaktär fastställs som statligt stöd. Business Finland hade ändå ställt upp tilläggskriterier för stöd som beviljas till föreningar och stiftelser. Man kunde fråga sig i vilken utsträckning Europeiska kommissionen anser det vara godtagbart att bevilja stöd som eventuellt särbehandlar föreningarnas eller stiftelsernas ekonomiska verksamhet i konkurrensrättsligt hänseende. BJO ansåg att det inte var lagenligt att utesluta stiftelser och föreningar från störningsfinansiering och att vinstsyfte inte kunde ställas som villkor för stödet (3843/2020*).

I ett ärende som gällde störningsfinansiering som beviljades pälsfarmare bedömde BJO Pölönen begreppet primärproduktion inom jordbruket enligt den bilaga 1 som nämns i artikel 38 i FEUF. Vid störningsfinansiering är det fråga om s.k. stöd av mindre betydelse med de minimis-villkor, om vilket det föreskrivs i kommissionens förordning (EU) nr 1407/2013 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse (nedan de minimis-förordningen). Enligt artikel 1.1 b i förordningen tillämpas förordningen inte på stöd som beviljas företag som är verksamma inom primärproduktionen av jordbruksprodukter och för vilket det finns en egen de minimis-förordning (1408/2014). Beviljandet av detta stöd hör inte till Business Finlands behörigheter. Enligt de minimis-förordningens definitionsbestämmelse i artikel 2 avses med "jordbruksprodukter" produkter som förtecknas i bilaga I till fördraget, med undantag av fiskeri- och vattenbruksprodukter (stycke 1 underpunkt a).

Europeiska kommissionen har tagit ställning till huruvida pälsdjursuppfödning omfattas av primärproduktionen inom jordbruket till exempel i det beslut om statligt stöd som jord- och skogsbruksministeriet nämner. Eftersom man i klassificeringen i bilaga I inte har försatt försäljningen av djur i olika ställning beroende på om de är levande eller döda (jfr grupp 1 och 5), ansåg BJO att Business Finlands tolkning var felaktig.

När stödet beviljas borde man kräva att de verksamheter som utgör stödbjekt åtskiljs i enlighet med de minimis-förordningen. Utvecklingen av den näring som var föremål för stödet hade endast specificerats på en allmän nivå. BJO ansåg att Business Finland Ab och Innovationscentret Business Finland, som styr dess verksamhet, borde ha bedömt förutsättningarna för utbetalning av statligt stöd annorlunda än man nu gjorde (6493/2020*).

5.26.3 JORD- OCH SKOGSBRUK

Finlands Hippos rf sköter offentliga förvaltningsuppgifter både när det gäller registrering och utfärdande av identitetshandlingar av hästdjur som antecknas i stamboken och hästdjur som annars ska registreras. På författningsnivå grundar sig uppgiften på EU:s förordning om hästpass och förordningar som reglerar livsmedelssäkerhet och djuravel. BJO Sakslin ansåg att jord- och skogsbruksministeriet hade förfarit lagstridigt i och med att man först i början av 2019 hade börjat fastställa offentligrättsliga avgifter för registrering och identifiering av hästar genom en förordning som grundar sig på lagen om grunderna för avgifter till staten. Hon gav ministeriet en anmärkning och fäste jord- och skogsbruksministeriets, Livsmedelsverkets och Hippos uppmärksamhet vid skyldigheten att sörja för god förvaltning och rättsskydd som tryggas i grundlagen samt vid att de offentligrättsliga prestationsavgifterna och ärendegrupperna är tillräckligt klart avgränsade och att kunden i ett förvaltningsärende inte får tilläggsavgift för telefonärenden (4804/2018).

5.26.4 FÖRSÄKRINGSTILLSYN OCH TRAFIKSKADA SOM SKETT UTOMLANDS

En EU-förordning kan förutsätta att den nationella lagstiftaren vidtar genomförandeåtgärder för att EU-rätten ska förverkligas effektivt. BJO Pölönens avgörande gällde bland annat verkställandet av trafikförsäkringsdirektivet. Syftet med bestämmelserna i trafikförsäkringsdirektivet har bl.a. varit att förbättra de skadelidandes ställning inom EU så att skadelidande i en stat där de inte är bosatta har rätt att framföra ersättningsanspråk i den medlemsstat där de bor till den skaderegleringsrepresentant som det försäkringsbolag som ansvarar för skadan utsett i denna stat. Direktivet förpliktar också medlemsstaterna att inrätta eller godkänna ett ersättningsorgan dit den skadelidande kan föra sin sak om skaderegleringsrepresentanten försummar sina skyldigheter. I den klagandes ärende var Trafikförsäkringscentralen den skaderegleringsrepresentant som utsetts av ett utländskt bolag. I trafikförsäkringslagen har samma central dock utsetts till det i direktivet avsedda ersättningsorganet i händelse av att skaderegleringsrepresentanten försummar sina skyldigheter. BJO ansåg att centralens dubbla roll var problematisk med tanke på ett effektivt verkställande av EU-rätten och rättigheterna för parterna i trafikförsäkringsfallet. BJO delgav SHM sin åsikt och för att den ska beaktas i eventuella kommande ändringar av trafikförsäkringslagen (783/2020*).

5.27 Övriga ärenden

5.27.1 AVGÖRANDE OM YTTRANDEFRIHETEN

EN FÖRTROENDEVALDS YTTRANDEFRIHET

Staden hade begärt en utredning av de förtroendevalda på grund av en insändare som de skrivit. Insändaren handlade om försäljning av en minoritetsandel i ett energibolag som staden förberedde och i insändaren beskrevs modellen för avgiftsstrukturen i konsultavtalet. Skribenterna berättade också att staden ämnade fortsätta beredningen. Vidare kritiserade skribenterna avgiftsmodellen för att den äventyrade utredningsarbetets opartiskhet och efterlyste en opartisk utredning av ärendet och betydelsen av en tillräckligt omfattande offentlig debatt samt föreslog att försäljningsprocessen skulle avbrytas. Stadsstyrelsen ansåg att skribenterna avslöjat sekretessbelagd information i sin skrivelse. Efter att ha utrett ärendet beslöt stadsstyrelsen att de förtroendevalda hade försvagat konfidentialiteten i beredningen av ärendena, men förfarandet var inte sådant att fullmäktige borde ha underrättats om ärendet eller polisanmälan göras på det sätt som 85 § kommunallagen förutsätter.

Enligt JO hade insändaren gällt försäljning av stadens egendom och förfaringssätt i anslutning till detta, och skribenterna hade framfört oro över konsultutredningens opartiskhet. Det hade varit fråga om en samhällseligt betydelsefull fråga som åtminstone lokalt hörde till det allmänna intresset. Dessutom var det av betydelse att de som utarbetade insändaren var medlemmar i stadsfullmäktige, dvs. förtroendevalda som utövar den högsta beslutanderätten i staden. Skribenterna hade i denna egenskap offentligt lyft fram ett ärende i vilket de ansåg att det förekom ett missförhållande. Yttrandefriheten är särskilt betydelsefull för personer som kommuninvånarna genom val har valt till sina representanter. Därför måste man se ytterst kritiskt på ingripanden i de förtroendevaldas yttrandefrihet. Politiska åsikter hör till ett sådant kärnområde inom yttrandefriheten, som ger ytterst få möjligheter att ingripa i på ett godtagbart sätt.

Enligt JO hade det att man inlett en utredning om de klagandes skrivelse och konstaterat att förfarandet försvagade konfidentialiteten som helhet inneburit en sådan åtgärd som föranleddes av utövande av yttrandefriheten och som ledde till att det var fråga om ingripande i den. Man hade dock kunnat lägga fram en laglig grund för utredningen av ärendet och parterna hade hörts på behörigt sätt. Angående utövandet av prövningsrätten konstaterade JO att ärendet ursprungligen hade tagits upp till prövning som ett ärende enligt 85 § i kommunallagen, som gör det möjligt att utreda ett ärende om det finns anledning att misstänka en förtroendevald för tjänstebrott eller för något annat brott mot skyldigheterna. Ärendet hade sedermera bedömts som ett annat brott mot skyldigheterna än tjänstebrott och man hade kommit fram till att det inte fanns grunder för fortsatta åtgärder. Utgången i ärendet hade varit en mycket lindrig påföljd, närmast ett konstaterande om de förtroendevaldas förfarande utan att ärendet ledde till sådana kraftigare fortsatta åtgärder som kommunallagen möjliggör.

JO hade inte tillräckliga rättsliga grunder för att anse att stadsstyrelsen hade förfarit lagstridigt eller överskridit sin prövningsrätt (2859/2020*).

EN SKRIVELSE I TWITTER-TJÄNSTEN SOM PUBLICERADES AV STADENS HÄLSODIREKTÖR

Ställföreträdaren för BJO ansåg att ordvalen i stadens hälsodirektörs inlägg på Twitter om coronabegränsningarna var dåligt övervägda. Hälsodirektören hade i sitt inlägg uppmanat idrottsföreningar och arrangörer av hobbyverksamhet i grupp att frivilligt följa rekommendationen om att avbryta verksamheten redan innan beslutet om att sådan verksamhet ska avbrytas trädde i kraft. Hälsodirektören hade i sitt inlägg använt uttrycken "oansvarigt" och "dumt".

Ställföreträdare för BJO konstaterade att yttrandefriheten också gäller i sociala medier. En tjänstemans yttrandefrihet begränsas dock av att det förutsätts av tjänstemannen att han eller hon uppför sig och använder sig av ett språk som är lämpligt för tjänstemannens ställning. Även om man i sociala medier kan tillåta en friare stil, ska tjänstemannen även då beakta skyldigheterna som tjänsteställningen medför. Tjänstemannens yttrandefrihet är mer begränsad än andra medborgares. Vid bedömningen av huruvida yttrandefriheten utövats på behörigt sätt har även skillnaden mellan fakta och värdering, det sammanhang i vilket en utsaga har använts samt betydelsen av det ärende som uttalandena hänför sig till betydelse.

Ställföreträdaren för BJO ansåg att hälsodirektörens motiv att skicka tweeten i sig var godtagbara. Tweeten hörde samman med ett ämne som var viktigt för samhället. Tröskeln att ingripa i utövat av yttrandefrihet i sådana frågor är hög även i fråga om tjänstemän. Budskapet var inte riktat till vissa specifika personer och inte heller avsett att kränka eller kritisera idrottsföreningar, utan snarare avsett som en allmän vädjan. Med beaktande av meddelandets kontext och dess syfte ansåg ställföreträdaren för BJO inte att meddelandets innehåll vara felaktigt eller i strid med stadens övriga kommunikation i ärendet.

Uttrycken "oansvarigt" och "dumt" som användes i tweeten uttryckte värderingar. Tröskeln att ingripa i yttrandefriheten på basis av värdeomdömen är allmänt taget hög. Å andra sidan kan en tjänsteman i synnerhet i fråga om värdeomdömen vara tvungen att i större utsträckning än andra bedöma och överväga sitt språkbruk, eftersom man inte ens som värdeomdömen får framföra kritik som kan strida mot kraven på en tjänstemans uppförande. Enligt ställföreträdaren för BJO ledde ordvalen till en klandrande och kritisk ton mot idrottsföreningarna och var därför onödigt skarpa, även om man beaktar uttryckens kontext och meddelandets allmänna betydelse i sin helhet. Det sakinnehåll som eftersträvades med meddelandet skulle ha kunnat uppnås med hjälp av mer neutrala ordval som hade varit bättre motiverade med tanke på de krav på uppförande som ställs på en tjänsteman i hög ställning. Ställföreträdare för BJO ansåg att enskilda ordval var dåligt övervägda även om det inte annars förelåg juridiska grunder att ingripa i att inlägget som publicerats på Twitter (7884/2020*).

NÄRINGS DIREKTÖRENS UTLÅTANDE I EN INTERVJU

Ställföreträdaren för BJO bedömde näringsdirektörens utlåtande i en intervju som publicerades i en tidning. Den klagande ansåg att utlåtandena var kränkande mot den klagande.

Tidningsartikeln där näringsdirektören intervjuades hörde enligt ställföreträdande för BJO samman med en diskussion om utvecklingen av staden samt om processerna för utvecklingen och effekterna av den, som förutom lokalt också i större omfattning var av allmänt intresse. Tröskeln för att ingripa i yttrandefriheten i sådana här sammanhang är i allmänhet hög också när det gäller tjänstemän. I diskussionen hade den klagande, som under flera år aktivt drivit frågan, representerat den motsatta åsikten. Förutom att ha använt besvärshöret hade den klagande skrivit insändare och annars också varit aktiv i offentligheten. Den klagande hade också en lång tid varit en synlig person i stadens förvaltning som biträdande stadsdirektör och stadsfullmäktigeledamot och därtill som riksdagsledamot. Den klagande var således inte en kommunmedborgare som skulle ha haft svårigheter att få sin röst hörd i ärendet.

Det förblev oklart i ärendet vilka av utsagorna som var direkta citat och vilka som redigerats av tidningens redaktion, hur intervjun framskridit, vilka frågor som ställts näringsdirektören, vad näringsdirektören exakt hade sagt i vilka sammanhang och hur den slutliga artikeln motsvarade vad näringsdirektören i varje sammanhang haft för avsikt att säga, i och med att de uttalanden som angavs som citat enligt ställföreträdaren för BJO:s bedömning, såsom ofta är fallet, troligen var delar av en längre diskussion. Dessutom kan redaktionella faktorer, som den ton och vinkling man valt för artikeln, påverka hur näringsdirektörens uttalanden ter sig i den slutliga artikeln.

Ställföreträdande för BJO bedömde dock ärendet utifrån huruvida uttalandena med tanke på de allmänna utgångspunkterna vid bedömningen av yttrandefriheten kunde varit klandervärda ifall de som sådana framställts. Ställföreträdande för BJO drog slutsatsen att det inte förelåg tillräckliga grunder att ingripa i hur uttalandena framställts, även om de uttalats som sådana. Klagomålet föranledde inga åtgärder (4950/2020*).

5.27.2 ÄRENDEN SOM GÄLLER DIGITALISERINGS- OCH BEFOLKNINGSDATAFÖRVALTNINGEN

I detta avsnitt beskrivs övervakningen av sådana uppgifter inom befolkningsdataförvaltningen och inom finansministeriets (FM) förvaltningsområde som gäller främjande av digitalisering och som främst har anförtrots Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata. I avsnittet behandlas också de utlåtanden som JO har kommit med då ny lagstiftning utarbetas. Ärendena inom detta sakområde avgjordes av BJO Maija Sakslin och föredragande för de klagomålsärenden som presenteras nedan var referendarierådet Riitta Länsisyrjä och äldre justitieombudsmannasekreterare Terhi Arjola-Sarja.

Under berättelseåret avgjordes 38 klagomål som hörde till detta sakområde. Under berättelseåret inkom flera klagomål som kritiserade Myndigheten för digitalisering och befolkningsdatas (nedan MDB) förfarande när det gällde dröjsmål vid behandlingen av ärenden. Oftast var det fråga om att behandlingstiderna för släktutredningar och ämbetsbevis förlängdes med upp till tio veckor. Sammantaget hade MDB:s olika funktioner fördröjts avsevärt. BJO kritiserade bland annat att en hindersprövning och fastställandet av delägarförteckningen för en bouppteckning (1383/2020 och 7660/2020) fördröjdes. Som orsak till anhopningen av ärenden framförde myndigheten följande orsaker: överbelastning av nästan alla funktioner i samband med att man när myndigheten inrättades i början av 2020 övergick till ett centraliserat system samt orsaker som avsaknad av resurser, digitalisering av handlingar och orsaker som hängde samman med datasystemens funktion, ibruktagande och användning samt i vissa fall ett föråldrat system för behandling av ärenden. Åtminstone i fråga om släktutredningar var överbelastningen betydande även under 2021.

Ett annat återkommande föremål för klagomål var hur Suomi.fi-tjänsten fungerade.

BEHANDLINGSTID FÖR SLÄKTUTREDNINGAR OCH ÄMBETSBEVIS

Under den tid som avses i klagomålet varierade behandlingstiden för släktutredningar från i genomsnitt tre till fem veckor och för ämbetsbevis i genomsnitt tre till fyra veckor. Vid tidpunkten för utredningen våren 2021 var leveranstiden för en släktutredning i genomsnitt sex veckor. En begäran om ämbetsbevis behandlades inom två veckor.

BJO konstaterade att det inom laglighetsövervakningen hade framkommit ett stort antal problem i samband med ibruktagandet av informationssystemen. I bruktagande av halvåriga informationssystem medför risker för individens grundläggande fri- och rättigheter. I vissa fall kan tiderna för behandling av ärenden eller genomförandet av myndigheternas skyldigheter ha dragit ut på tiden eller tillgången till tjänster kan ha förhindrats. När problem i anslutning till ibruktagandet bedömdes har man upprepade gånger och vedertaget konstaterat att avvikelser från de krav på en god förvaltning och rättsskydd som ställs på myndighetsförfaranden inte kan motiveras med orsaker som hänför sig till informationssystem.

Avsaknaden av släktutredningar fördröjde och försvårade utredningen av dödsboet inom den korta tidsfrist som finns till förfogande för att verkställa beskattningen, även om Skatteförvaltningen av grundad anledning kan bevilja mer tid för att lämna in en bouppteckning. Situationen är svår för den avlidnes anhöriga och medför extra arbete och eventuella konsekvenser för dödsbodelägarnas ekonomi. Behandlingstiden ska vara sådan att tidsfristen för bouppteckningen kan iakttas. Myndighetens ersättningsansvar för den ekonomiska förlust som fördröjningen orsakat kan också bli en aktuell fråga. BJO har i ett annat sammanhang begärt en utredning av MDB om behandlingstiderna för andra större ärendegrupper. Utifrån denna utredning och med beaktande av de klagomål som anhängiggjorts vid justitieombudsmannens kansli gällande fördröjningar i intressebevakningsärenden inom MDB:s förmyndarverksamhet kan man bättre bedöma vilka åtgärder som fortfarande behöver vidtas inom laglighetsövervakningen (t.ex. 4831/2020 och 5591/2020*).

IBRUKTAGANDE AV TJÄNSTEN SUOMI.FI:S FULLMAKTER

BJO konstaterade vid bedömandet av förutsättningarna för ibrukttagandet av tjänsten Suomi.fi:s Fullmakter att i synnerhet med tanke på likabehandling av personer i sårbar ställning är det viktigt att ibrukttagandet av tjänsten Suomi.fi-fullmakter vid Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata (Suomi.fi) med stark autentisering inte utesluter möjligheten att få tillgång till digitala tjänster via en fullmakt. MDB har enligt sin utredning inte erbjudit privatpersoner sådana metoder som beskrivs utförligt i regeringens proposition för att få tillgång till fullmaktstjänsten på annat sätt än genom att registrera sig i tjänsten Suomi.fi. Det är inte möjligt att skriftligen ansöka om registrering av fullmakten eller utträta ärenden vid MDB:s verksamhetsställe. Som motivering till begränsningen har MDB framfört resursbrist.

På basis av lagberedningsdokumenten är det motiverat att anse att lagstiftaren har då denne föreskrivit om ett skriftligt registrerings sätt i 10 § 3 mom. i lagen om stödtjänster för e-tjänster utgått från att det är förenligt med serviceprincipen för god förvaltning att också göra det möjligt att göra en skriftlig registreringsbegäran. Således kan MDB inte kategoriskt vägra att godkänna en skriftlig ansökan till stöd för vilken det läggs fram en tillräcklig utredning för att säkerställa fullmaktens autenticitet och integritet. Man bör också med tanke på tjänstens tillgänglighet med rimliga anpassningar förbereda sig på att trygga rättigheterna för personer med funktionsnedsättning. Detta är också viktigt för många äldre personer. Biträdande justitieombudsmannen konstaterade att MDB hade förfarit felaktigt när den fastställde förutsättningarna för att införa tjänsten Fullmakter och BJO bad myndigheten att utreda vilka åtgärder som vidtagits för att möjliggöra införandet av tjänsten även på annat sätt än digitalt genom att logga in i tjänsten. Biträdande justitieombudsmannen har också undersökt klagomål om ändamålsenligheten i Suomi.fi-tjänstens verksamhet. Hon bedömer bland annat separat på vilket sätt problem med inloggning med bankkoder bör utredas på en allmän nivå inom laglighetsövervakningen (3665/2020*).

- Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata meddelade att finansministeriet på framställning av MDB har föreslagit separat finansiering under 2022 för personer som inte har möjlighet att identifiera sig elektroniskt genom att MDB:s tjänst för tjänstemannabefullmäktigande och MDB:s servicepunkter utnyttjas. Anslaget har godkänts i budgeten för nästa år. Finansieringen omfattar planering av tjänsten, teknisk utveckling och beredning inför öppnandet av tjänsten under 2022. Säkerställandet av fortsatt finansiering är en del av beredningsarbetet 2022. MDB stöder också ett regionalt försök som genomförs under 2022 och som gäller vissa fullmaktsärenden och klientgrupper och där fullmakter registreras på serviceställen inom social- och hälsovården.

FÖRFARANDE VID ÄNDRING AV EFTERNAMN

BJO bedömde MDB:s praxis för att behandla alternativa förslag i samband med ändring av efternamn samt bedömde informationen om förfarandet. Att presentera alternativ på en ansökningsblankett i stället för att ett nytt förslag ska ges ifall det föreslagna namnet inte godkänns medför enligt förordningen om avgifter för prestationer som tillhandahålls av Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata en avgift på 110 euro per ansökan i de fall där Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata har tolkat att förslaget till ett nytt namn efter ett negativt utlåtande från nämnden för namnändring skulle innebära att en ny ansökan ska göras. Jämfört med till exempel de personer som lämnat in namnändringsblanketten hade en klagande således hamnat i en ojämlig position när hen före inlämnandet av ansökan in inte har fått sådan information om presentation av alternativ som är väsentlig för behandlingen.

BJO konstaterade att diskrimineringslagen förpliktar en myndighet att agera målinriktat och planmässigt. För att förvaltningen ska kunna genomföras smidigt är det klart att presentationen av alternativen inte kan vara obegränsad och den ovan beskrivna regleringen hindrar inte heller begränsningen. Det centrala är att kunderna ska ges likvärdig handledning och rådgivning om hur alternativen ska presenteras i ansökan. Då är det också möjligt att fastställa avgiften på jämlika grunder (7979/2020*).

ANNAT

BJO kritiserade MDB:s förfarande för att den använt den klagandes namn i marknadsföring. Hon konstaterade att det är viktigt att det i myndighetsverksamheten inte används uttryck som kan kränka dem som utsätts för dem. Kravet på gott språkbruk innebär bland annat ett sakligt och neutralt språkbruk. Med en neutral saktext undviks eller kan man åtminstone minimera risken för att uttryckets betydelse förstås på olika sätt. Olika missförstånd liksom de attityder som ordvalen indirekt eller direkt uttrycker försvagar förtroendet för myndigheternas verksamhet och därmed trovärdigheten i utövandet av offentlig makt. Genom att hålla sig till neutrala uttryck undviker man med större säkerhet också oavsiktliga dolda betydelser (749/2020*).

BJO fäste MDB:s uppmärksamhet vid brister i tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna i tjänsten Suomi.fi. Ärendet gällde adressuppgifternas språk när klientens hemkommun var tvåspråkig eller enbart finskspråkig. MDB meddelade att tjänsten och informationen om ändring av adressuppgifter på kundens kontaktspråk måste vidareutvecklas. BJO meddelade att man på lämpligt sätt följer upp myndighetens åtgärder för att utveckla servicen (4420/2020).

6 BILAGOR



Bilaga 1

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 rättsskipningens tillstånd och om de brister i lagstiftningen som justitieombudsmannen har observerat.

110 §

JUSTITIEKANSLERNS OCH JUSTITIEOMBUDSMANNENS ÅTALSRÄTT OCH FÖRDELNINGEN AV UPPGIFTER MELLAN DEM

Beslut om väckande av åtal mot en domare för lagstridigt förfarande i en ämbetsåtgärd fattas av justitiekanslern eller justitieombudsmannen. Dessa kan utföra åtal eller förordna att åtal skall väckas också i andra ärenden som omfattas av deras laglighetskontroll.

Bestämmelser om fördelningen av uppgifter mellan justitiekanslern och justitieombudsmannen kan utfärdas genom lag, dock så att ingenderas behörighet i fråga om laglighetskontrollen får begränsas.

111 §

JUSTITIEKANSLERNS OCH JUSTITIEOMBUDSMANNENS RÄTT ATT FÅ UPPLYSNINGAR

Justitiekanslern och justitieombudsmannen har rätt att av myndigheterna och av andra som söker offentliga uppdrag få de upplysningar som de behöver för sin laglighetskontroll.

Justitiekanslern skall vara närvarande vid statsrådets sammanträden och vid föredragning för republikens president i statsrådet. Justitieombudsmannen har rätt att vara närvarande vid dessa sammanträden och föredragningar.

112 §

LAGLIGHETSKONTROLLEN I FRÅGA OM STATSRADETS OCH PRESIDENTENS ÄMBETSÅTGÄRDER

Om justitiekanslern finner att lagligheten av ett beslut eller en åtgärd av statsrådet eller en minister eller republikens president ger anledning till anmärkning, skall justitiekanslern framställa en motiverad anmärkning. Om den lämnas obeaktad, skall justitiekanslern låta anteckna sin ståndpunkt i statsrådets protokoll och vid behov vidta andra åtgärder. Också justitieombudsmannen har motsvarande rätt att framställa anmärkning och vidta andra åtgärder.

Om ett beslut av presidenten är lagstridigt, skall statsrådet efter att ha fått yttrande av justitiekanslern meddela att beslutet inte kan verkställas och föreslå presidenten att beslutet ändras eller återtas.

113 §

PRESIDENTENS STRAFFRÄTTSLIGA ANSVAR

Om justitiekanslern, justitieombudsmannen eller statsrådet anser att republikens president har gjort sig skyldig till landsförräderibrott, högförräderibrott eller brott mot mänskligheten, skall detta meddelas riksdagen. Om riksdagen då med tre fjärdedelar av de avgivna rösterna beslutar att åtal skall väckas, skall riksåklagaren utföra åtal vid riksätten 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 riksätten enligt vad som närmare bestäms genom lag.

Beslut om väckande av åtal fattas av riksdagen sedan grundlagsutskottet tagit ställning till lagligheten av en ministers ämbetsåtgärd. Före beslutet skall riksdagen bereda medlemmen av statsrådet tillfälle att avge förklaring. När utskottet behandlar ärendet skall utskottet vara fulltaligt.

Åtal mot en medlem av statsrådet utförs av riksåklagaren.

115 § INLEDANDE AV UNDERSÖKNING SOM GÄLLER MINISTERANSVARIGHET

En undersökning av frågan om en ministers ämbetsåtgärd är laglig kan inledas i riksdagens grundlagsutskott genom

- 1) en anmälan till grundlagsutskottet av justitiekanslern eller justitieombudsmannen;
- 2) en anmärkning som undertecknats av minst tio riksdagsledamöter, samt genom
- 3) en begäran om undersökning som framställts till grundlagsutskottet av något annat riksdagsutskott.

Grundlagsutskottet kan också på eget initiativ börja undersöka lagligheten av en ministers ämbetsåtgärder.

117 § JUSTITIEKANSLERNS OCH JUSTITIEOMBUDSMANNENS JURIDISKA ANSVAR

Angående undersökning av lagligheten av justitiekanslerns och justitieombudsmannens ämbetsåtgärder, väckande av åtal mot justitiekanslern och justitieombudsmannen för lagstridigt förfarande i tjänsteutövning samt behandlingen av sådana åtal gäller vad som i 114 och 115 § sägs om medlemmarna i statsrådet.

Bilaga 1

Lag om riksdagens justitieombudsman (14.3.2002/197)

1 KAP LAGLIGHETSKONTROLL

1 § RIKSDAGENS JUSTITIEOMBUDSMANS ÖVERVAKNING

Med övervakade avses i denna lag i enlighet med 109 § 1 mom. grundlagen domstolar och andra myndigheter samt tjänstemän, offentligt anställda arbetstagare och andra som sköter offentliga uppdrag.

Justitieombudsmannen övervakar också lagligheten i fråga om beslut och åtgärder av statsrådet, medlemmarna av statsrådet och republikens president, enligt vad som bestäms i 112 och 113 § grundlagen. Vad som nedan föreskrivs om de övervakade gäller i tillämpliga delar också statsrådet, medlemmarna av statsrådet och republikens president.

2 § KLAGOMÅL

Klagomål till justitieombudsmannen kan i ett ärende som omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll framställas av var och en som anser att någon övervakad i skötseln av sin uppgift har förfarit lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sin skyldighet.

Klagomålet bör framställas skriftligen. Av klagoskriften skall framgå klagandens namn och kontaktinformation samt behövliga uppgifter om det ärende som klagomålet gäller.

3 § (20.5.2011/535) BEHANDLING AV KLAGOMÅL

Justitieombudsmannen undersöker ett klagomål, om det ärende som klagomålet gäller omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll och det finns anledning att misstänka att den övervakade har förfarit lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sin skyldighet eller om justitieombudsmannen på någon annan grund anser det motiverat.

Med anledning av ett klagomål som anförts hos justitieombudsmannen vidtar justitieombudsmannen de åtgärder som han eller hon anser vara befogade med tanke på efterlevnaden av lagen, rättsskyddet eller tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. I ärendet inhämtas sådana utredningar som justitieombudsmannen anser behövliga.

Justitieombudsmannen behandlar inte ett klagomål som gäller ett ärende som är äldre än två år, om det inte finns särskilda skäl till det.

Justitieombudsmannen ska utan dröjsmål informera klaganden om ärendet inte leder till åtgärder på grund av 3 mom. eller för att det inte hör till justitieombudsmannen, för att det behandlas vid en behörig myndighet eller kan överklagas genom ordinära rättsmedel eller om det finns något annat skäl. Justitieombudsmannen kan samtidigt informera klaganden om vilka rättsmedel som står till buds och ge annan behövlig handledning.

Justitieombudsmannen kan överföra behandlingen av ett klagomål till en behörig myndighet om det är motiverat med hänsyn till ärendets art. Klaganden ska informeras om detta.

Myndigheten ska inom den tid som justitieombudsmannen bestämmer underrätta justitieombudsmannen om sitt beslut eller sina andra åtgärder i saken. I fråga om överföring av klagomål mellan riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern i statsrådet föreskrivs särskilt.

4 § **EGET INITIATIV**

Justitieombudsmannen kan också på eget initiativ besluta behandla ett ärende som omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll.

5 § (28.6.2013/495) **INSPEKTIONER**

Justitieombudsmannen gör vid behov inspektioner för att göra sig förtrogen med angelägenheter som omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll. Justitieombudsmannen ska i synnerhet inspektera fängelser och andra slutna inrättningar för att övervaka hur de intagna behandlas samt försvarsmaktens olika enheter och Finlands militära krishanteringsorganisation för att ge akt på hur beväringar och andra som fullgör militärtjänst samt krishanteringspersonalen behandlas.

Vid en inspektion har justitieombudsmannen och en av justitieombudsmannen förordnad tjänsteman vid riksdagens justitieombudsmans kansli rätt att få tillträde till alla den övervakades lokaler och tillgång till den övervakades alla datasystem samt att enskilt få samtala med inspektionsobjektets personal och med dem som tjänstgör eller är intagna där.

6 § **HANDRÄCKNING**

Justitieombudsmannen har rätt att av myndigheterna avgiftsfritt få den handräckning som han eller hon anser behövlig samt behövliga kopior eller utskrifter av handlingar och datafiler hos myndigheter och andra övervakade.

7 § **JUSTITIEOMBUDSMANNENS RÄTT ATT FÅ UPPLYSNINGAR**

Bestämmelser om justitieombudsmannens rätt att få de upplysningar som justitieombudsmannen behöver för sin laglighetskontroll finns i 111 § 1 mom. grundlagen.

8 § (22.7.2011/811) **FÖRORDNANDE OM POLIS- ELLER FÖRUNDERSÖKNING**

Justitieombudsmannen kan bestämma att polisundersökning enligt polislagen (872 /2011) eller förundersökning enligt förundersökningslagen (805/2011) ska verkställas för utredning av ett ärende som justitieombudsmannen prövar.

9 § **HÖRANDE AV ÖVERVAKADE**

Om det finns anledning att anta att ett ärende kan ge anledning till kritik mot den övervakades förfarande, skall justitieombudsmannen innan ärendet avgörs ge den övervakade tillfälle att bli hörd med anledning av ärendet.

10 § **ANMÄRKNING OCH UPPFATTNING**

Om justitieombudsmannen i ett ärende som omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll anser att en övervakad har förfarit lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sin skyldighet, men justitieombudsmannen anser att åtal dock inte behöver väckas eller disciplinärt förfarande inledas i ärendet, kan justitieombudsmannen ge den övervakade en anmärkning för framtiden.

Om det finns orsak, kan justitieombudsmannen delge en övervakad sin uppfattning om det förfarande som lagen kräver eller 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.

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 verksamhetsställets personal och med andra personer som kan lämna upplysningar som är relevanta för inspektionen.

11 c § (28.6.2013/495) **RÄTT ATT FÅ UPPGIFTER**

Vid utförandet av uppdraget som nationellt besöksorgan har justitieombudsmannen och en av justitieombudsmannen förordnad tjänsteman vid riksdagens justitieombudsmans kansli, oberoende av sekretessbestämmelserna, rätt att av myndigheter och av dem som driver verksamhetsställena, få uppgifter om hur många de frihetsberövade är, hur många verksamhetsställen det finns och var dessa ligger samt om behandlingen av de frihetsberövade och under vilka förhållanden de hålls i förvar, liksom även andra uppgifter som behövs för uppdraget som nationellt besöksorgan.

11 d § (28.6.2013/495) **UTLÄMNANDE AV UPPGIFTER**

Utöver vad som föreskrivs i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) får justitieombudsmannen oberoende av sekretessbestämmelserna lämna ut uppgifter om frihetsberövade och om behandlingen av dem och under vilka förhållanden de hålls i förvar till den underkommitté som avses i artikel 2 i det fakultativa protokollet till konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

11 e § (28.6.2013/495) **REKOMMENDATIONER**

Justitieombudsmannen kan vid utförandet av uppdraget som nationellt besöksorgan lämna de övervakade rekommendationer som syftar till att förbättra behandlingen av frihetsberövade och de förhållanden under vilka de hålls i förvar samt till att förebygga tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

11 f § (28.6.2013/495) **ÖVRIGA TILLÄMPLIGA BESTÄMMELSER**

På justitieombudsmannens verksamhet som nationellt besöksorgan tillämpas dessutom vad som föreskrivs i 6 och 8–11 § om den verksamhet som utgör laglighetskontroll.

11 g § (28.6.2013/495) **SAKKUNNIGA**

Justitieombudsmannen kan anlita sakkunniga vid utförandet av uppdraget som nationellt besöksorgan. Justitieombudsmannen kan till sakkunnig utse en person som gett sitt samtycke till det och som har relevant sakkunskap med tanke på det nationella besöksorganets inspektionsuppdrag. Den sakkunnige kan delta i inspektioner som avses i 11 b §, varvid den paragrafen och 11 c § tillämpas på den sakkunniges befogenheter.

När den sakkunnige utför uppdrag som avses i detta kapitel tillämpas bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar på honom eller henne. Bestämmelser om skadeståndsansvar finns i skadeståndslagen (412/1974).

11 h § (28.6.2013/495) **FÖRBUD MOT PÅFÖLJDER**

Den som har lämnat uppgifter till det nationella besöksorganet får inte påföras straff eller andra påföljder på grund av detta.

2 KAP BERÄTTELSE TILL RIKSDAGEN OCH REDOGÖRELSE FÖR BINDNINGAR

12 § BERÄTTELSE

Justitieombudsmannen ger årligen till riksdagen en berättelse om sin verksamhet samt tillståndet inom rättskipningen, den offentliga förvaltningen och skötseln av offentliga uppdrag samt om de brister i lagstiftningen som justitieombudsmannen har observerat. Justitieombudsmannen skall härvid fästa särskild uppmärksamhet vid att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

I ett ärende som justitieombudsmannen anser vara viktigt kan han eller hon också ge en särskild berättelse till riksdagen.

I anslutning till sina berättelser kan justitieombudsmannen lägga fram förslag för riksdagen om avhjälpande av brister i lagstiftningen som han eller hon observerat. Om bristen har anknytning till ett ärende som behandlas av riksdagen, kan justitieombudsmannen också annars delge ifrågavarande riksdagsorgan sina iakttagelser.

13 § (24.8.2007/804) BINDNINGAR

Den som valts till justitieombudsman, biträdande justitieombudsman eller ställföreträdare för de biträdande justitieombudsmännen skall utan dröjsmål ge en för riksdagen avsedd redogörelse för sådan näringsverksamhet och förmögenhet samt för sådana uppdrag och andra bindningar som kan ha betydelse vid bedömningen av hans eller hennes verksamhet som justitieombudsman, biträdande justitieombudsman eller ställföreträdare för de biträdande justitieombudsmännen.

Justitieombudsmannen, de biträdande justitieombudsmännen och ställföreträdaren för de biträdande justitieombudsmännen skall under sin mandattid utan dröjsmål anmäla om ändringar i de uppgifter som avses i 1 mom.

3 KAP ALLMÄNNA BESTÄMMELSER OM JUSTITIEOMBUDSMANNEN, DE BITRÄDANDE JUSTITIEOMBUDSMÄNNEN OCH MÄNNISKORÄTTSCENTRETS DIREKTÖR (20.5.2011/535)

14 § JUSTITIEOMBUDSMANNENS OCH DE BITRÄDANDE JUSTITIEOMBUDSMÄNNENS BESLUTANDERÄTT

Justitieombudsmannen har ensam beslutanderätt i alla ärenden som enligt lag skall skötas av justitieombudsmannen. Justitieombudsmannen beslutar också, sedan han eller hon hört de biträdande justitieombudsmännen, om fördelningen av uppgifter mellan justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen.

De biträdande justitieombudsmännen behandlar och avgör med samma befogenheter som justitieombudsmannen de laglighetskontrollärenden som justitieombudsmannen har bestämt att de skall avgöra eller som de på eget initiativ har beslutat undersöka.

Om en biträdande justitieombudsman anser att ett ärende som han eller hon behandlar ger anledning till anmärkning till följd av ett beslut eller en åtgärd av statsrådet, en medlem av statsrådet eller republikens president eller orsak att väcka åtal mot presidenten vid högsta domstolen eller vid högsta förvaltningsdomstolen eller en ledamot vid någon av dessa domstolar, skall den biträdande justitieombudsmannen överföra ärendet till att avgöras av justitieombudsmannen.

15 § JUSTITIEOMBUDSMANNENS BESLUTFATTANDE

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 anknyter till främjandet och tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.
- Människorättscentret behandlar inte klagomål.

Människorättscentret har rätt att av myndigheterna avgiftsfritt få de uppgifter och utredningar som centret behöver för att sköta sina uppgifter.

19 E § (20.5.2011/535) **MÄNNISKORÄTTSDELEGATIONEN**

Människorättscentret har en människorättsdelegation som riksdagens justitieombudsman tillsätter för fyra år i sänder efter att ha hört centrets direktör. Ordförande för delegationen är Människorättscentrets direktör. Delegationen har dessutom minst 20 och högst 40 medlemmar. Delegationen består av representanter för det civila samhället, forskningen kring de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna och andra aktörer som deltar i främjandet och tryggheten av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Delegationen väljer inom sig en vice ordförande. Om en medlem av delegationen avgår eller avlider under mandatperioden, utser justitieombudsmannen en ny medlem i hans eller hennes ställe för den återstående mandatperioden.

Riksdagens kansli Kommissionen fastställer arvudet för delegationens medlemmar.

Delegationen ska

- 1) behandla vitsyftande 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.

Bilaga 1

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, krishanteringspersonal som avses i lagen om militär krishantering (211/2006), den i 3 kap. i lagen om frivilligt försvar (556/2007) avsedda Försvarsutbildningsföreningen samt militära rättegångar, (11.5.2007/564)
- 2) gripande, anhållande, häktning och reseförbud enligt tvångsmedelslagen (450/87) samt tagande i förvar eller annat frihetsberövande,
- 3) fängelser och andra sådana inrättningar i vilka någon har intagits mot sin vilja.
Justitiekanslern behöver inte heller behandla ärenden som ankommer på justitieombudsmannen och som har väckts av någon vars frihet har begränsats genom häktning eller anhållande eller på något annat sätt.

2 §

I de fall som avses i 1 § skall justitiekanslern överföra ett ärende till justitieombudsmannen, om han inte avsärskilda skäl finner det ändamålsenligt att själv avgöra saken.

3 §

Justitiekanslern och justitieombudsmannen kan sinsemellan överföra även något annat ärende som faller under bådas behörighet, om överföringen kan bedömas påskynda behandlingen av ärendet eller om det av andra särskilda skäl är motiverat. I klagomålsärenden skall klaganden underrättas om överföringen.

4 §

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1991.

Genom denna lag upphävs lagen den 10 november 1933 angående grunderna för fördelning av justitiekanslerns i statsrådet och riksdagens justitieombudsmans åligganden (276/33) och lagen av samma dag angående justitiekanslerns i statsrådet befriande från vissa av hans åligganden (275/33).

Denna lag tillämpas även på de ärenden som vid ikraftträdandet är anhängiga vid justitiekanslersämbetet eller riksdagens justitieombudsmans kansli.

Bilaga 1

Instruktion för riksdagens justitieombudsman (5.3.2002/209)

Riksdagen har med stöd av 52 § 2 mom. grundlagen godkänt följande instruktion för riksdagens justitieombudsman:

1 § PERSONALEN VID RIKSDAGENS JUSTITIEOMBUDSMANS KANSLI

Vid riksdagens justitieombudsmans kansli kan finnas tjänster som kanslichef, referendarieråd, äldre justitieombudsmannasekreterare, justitieombudsmannasekreterare, rådgivande jurist, inspektör, informatör, notarie, avdelningssekreterare, registrator, arkivarie, biträdande registrator och byråsekreterare. Vid kansliet kan också utnämnas andra tjänstemän.

Vid kansliet kan inom ramen för budgeten anställas tjänstemän i tjänsteförhållanden för viss tid.

2 § BEHÖRIGHETSVILLKOR FÖR PERSONALEN

Behörighetsvillkor är

- 1) för kanslichefen, referendarieråden, äldre justitieombudsmannasekreterarna och justitieombudsmannasekreterarna juris kandidatexamen eller annan för tjänsten lämplig högre högskoleexamen samt sådan erfarenhet av offentlig förvaltning eller domaruppgifter som uppdraget förutsätter, samt
- 2) för dem som sköter andra uppgifter för dessa lämplig högskoleexamen eller sådan annan utbildning och erfarenhet som uppgifterna förutsätter.

3 § UTNÄMNING AV TJÄNSTEMÄNNEN

Justitieombudsmannen utnämner tjänstemännen vid sitt kansli.

4 § TJÄNSTLEDIGHET

Tjänstledighet för tjänstemän vid justitieombudsmannens kansli beviljas av justitieombudsmannen.

5 § IKRAFTTRÄDANDE

Denna instruktion träder i kraft den 1 april 2002.

Genom denna instruktion upphävs den instruktion för riksdagens justitieombudsman som godkändes den 22 februari 2000 (251/2000).

Bilaga 2

Arbetsfördelningen mellan riksdagens justitieombudsman och biträdande justitieombudsmän

JUSTITIEOMBUDSMAN PETRI JÄÄSKELÄINEN avgör ärenden, som gäller

- de högsta statsorganen
- principiellt betydelsefulla frågor
- polisen, Nödcentralsverket och räddningsväsendet
- åklagarväsendet, utan ärenden som gäller Riksåklagarämbetet
- intressebevakning
- språkfrågor
- utlåningar
- rättigheter för personer med funktionsnedsättning
- hemligt inhämtande av information och underrättelseverksamhet
- koordinering av den nationella förebyggande mekanismens uppgifter och rapportering om dess verksamhet
- utlåtandenärenden inom justitieministeriets förvaltningsområde

BITRÄDANDE JUSTITIEOMBUDSMAN MAIJA SAKSLIN avgör ärenden, som gäller

- socialvård
- barnets rättigheter
- äldre personers rättigheter
- hälso- och sjukvård
- region- och lokalförvaltning
- Ålands självstyrelse
- beskattning
- kommunikationer
- miljön
- jord- och skogsbruk
- samefrågor
- Tullen
- utsökning, konkurs och insolvensförfarande
- kyrkan

BITRÄDANDE JUSTITIEOMBUDSMAN PASI PÖLÖNEN avgör ärenden, som gäller

- domstolarna, justitieförvaltningen och rättshjälp
- Riksåklagarämbetet
- brottspåföljdsbranschen
- ekonomisk verksamhet, betalningsstörningar och utsökning
- socialförsäkring
- utkomststöd
- småbarnspedagogik, utbildning, vetenskap och kultur
- arbetsförvaltning
- utkomstskydd för arbetslösa
- militära ärenden, försvarsväsendet och Gränsbevakningsväsendet
- datasäkerhet, dataförvaltning och telekommunikation

Bilaga 3

Utlåtanden och sakkunniguppdrag

UTLÅTANDEN

TILL RIKSDAGENS FÖRSVARSKOTT

- utlåtande om regeringens proposition RP 183/2021 rd till riksdagen med förslag till lagar om ändring av värnpliktslagen och 79 § i civiltjänstlagen (7492/2021)
- utlåtande om regeringens proposition RP 182/2021 rd till riksdagen med förslag till lag om frivillig militärtjänst för kvinnor (7493/2021).

TILL RIKSDAGENS FÖRVALTNINGSKOTT

- utlåtande om regeringens proposition RP 39/2021 rd till riksdagen med förslag till lag om temporär begränsning av rörelsefriheten och nära kontakter (2228/2021).
- utlåtande om regeringens proposition RP 241/2020 rd till riksdagen med förslag till lagstiftning om inrättande av välfärdsområden och om en reform av ordnandet av social- och hälsovården och räddningsväsendet samt till lämnande av underrättelse enligt artiklarna 12 och 13 i Europeiska stadgan om lokal självstyrelse (1248/2021).

TILL RIKSDAGENS KULTURKOTT

- utlåtande om regeringens proposition RP 249/2020 rd till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om småbarnspedagogik (1084/2021).

TILL RIKSDAGENS LAGUTSKOTT

- utlåtande om regeringens proposition RP 89/2021 rd till riksdagen med förslag till lag om ändring av 17 och 34 a kap. i strafflagen och till lagar som har samband med den samt lagmotion LM 41/2019 rd och åtgärdsmotion AM 158/2020 rd (6664/2021).
- kompletterande utlåtande om regeringens proposition RP 133/2021 rd till riksdagen med förslag till lagstiftning om upptagning och mottagande av muntlig bevisning i de allmänna domstolarna (7148/2021).
- kompletterande utlåtande om regeringens proposition RP 133/2021 rd till riksdagen med förslag till lagar om upphävande av vissa bestämmelser i utlänningslagen och av 17 a § i rättshjälpslagen (1908/2021).

TILL ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET

- utlåtande om regeringens proposition med förslag till lag om grundande av bolag med specialuppgifter som ska stöda partiellt arbetsföra och till vissa lagar som har samband med den (4519/2021*).

- utlåtande om regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om en översyn av serviceprocessen för arbetssökande och av vissa förutsättningar för erhållande av arbetslöshetsförmån (4112/2021*).
- utlåtande om utkast till arbets- och näringsministeriets förordning om arbetskraftspolitiska utlåtanden och samarbetskyldighet i ett kommunförsök som gäller främjande av sysselsättningen (732/2021).
- utlåtande om utkast till regeringens proposition till riksdagen om ändring av 15 § i lagen om närings-, trafik- och miljöcentralerna samt ändring av 5 kap. 5 § i lagen om offentlig arbetskrafts- och företagservice (324/2021).
- utlåtande om utkast till regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om ett kommunförsök som gäller främjande av sysselsättningen och vissa andra lagar (281/2021).

TILL BROTTSPÅFÖLJDSMYNDIGHETEN

- utlåtande om utkast till anvisningar om förfaringsätt vid säkerhetskontroller (4958/2021).

TILL FINANSMINISTERIET

- utlåtande om utkast till regeringens proposition med förslag till ändring av bestämmelserna om uthyrning av statens verksamhetslokaler (8507/2021*).
- utlåtande om utkast till regeringens proposition till riksdagen om ändring av lagen om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism samt av vissa andra lagar (5996/2021).
- utlåtande om utkast över de principer som ska iakttas vid organisering av statsförvaltningens funktioner (4558/2021*).
- utlåtande över arbetsgruppens utkast "Förslag till statens lokalstrategi 2030. Arbetsgruppen för projektet för revidering av statens lokalstrategi" (4542/2021*).
- utlåtande om utkast till statsrådets förordning om ändring av 2 § i statsrådets förordning om befolkningsdatasystemet (2047/2021).
- utlåtande om arbetsgruppens utkast 2021: 9 "Förslag till statens fastighetsstrategi 2030" (1678/2021*).
- utlåtande över ärenden som bör beaktas vid totalreform av lagen om hemkommun (201/1994) (1645/2021).
- utlåtande om utkast till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om befolkningsdatasystemet och de certifikattjänster som tillhandahålls av Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata (8202/2020).

TILL FÖRSVARSMINISTERIET

- utlåtande om regeringens proposition till lag om ändring av 118 § värnpliktslagen och 79 § i civiltjänstlagen (6288/2021).
- utlåtande om arbetsgruppens betänkande 2021:2 "Revidering om värnpliktslagen och bestämmelserna om frivillig militärtjänst för kvinnor" (2124/2021*).
- utlåtande om arbetsgruppens mellantidsrapport 2020:4 "Revideringen av bestämmelserna om militär disciplin och brottsbekämpning inom försvarsmakten. Mellantidsrapport" (368/2021*).

TILL INRIKESMINISTERIET

- utlåtande om utkast till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av utlänningslagen (5681/2021).
- utlåtande om utkast till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning för att utveckla beredskapen för massinvandring (4536/2021).
- utlåtande för sammanställning av utredning för de delar av polisens personuppgiftslag som gäller skyddspolisen och speciellt för 7 kap. (Behandling av personuppgifter vid skyddspolisen) samt verkställande av lagstiftningen (4318/2021).
- utlåtande för sammanställning av utredning om den förnyade lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet samt verkställigheten av lagstiftningen inom Polisstyrelsen och förvaltningen under den
- utlåtande om arbetsgruppens betänkande som utkast till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om behandlingen av personer i förvar hos polisen och till lagar som har samband med den (2523/2021*).
- utlåtande för beredning av statsrådets redogörelse om underrättelselagstiftningen (1374/2021*).

TILL JUSTITIEMINISTERIET

- utlåtande om utkast till regeringens proposition till riksdagen om uppdatering av bestämmelserna om besvärsgång i vissa lagar och vissa tekniska bestämmelser (7651/2021)
- utlåtande om regeringens proposition till riksdagen med förslag till Ålands självstyrelselag (4800/2021*).
- utlåtande om arbetsgruppens betänkande 2021:26 "Effektivisering av besöksförbudet" (6670/2021*).
- utlåtande om utkast till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om skydd för personer som rapporterar om överträdelse av Europeiska unionens lagstiftning och den nationella lagstiftningen samt till lagar som har samband med den (4731/2021*).
- utlåtande om arbetsgruppens promemoria "Möjligheterna till medling i förvaltningsärenden" (4173/2021*).
- utlåtande om statsrådets utkast till förordning om Brottspåföljdsmyndigheten (4050/2021).
- utlåtande över betänkande som sammanställts av kommittén som förbereder ändringen av sättingslagen (3690/2021).
- utlåtande om arbetsgruppens betänkande 2021:14 "Skuldsaneringslagen ändras. Nystart för företagaren och förbättrad ställning för gäldenären" (3310/2021).
- utlåtande om bedömningspromemoria 2021:16 "Rättegångskostnader i tvistemål" (3296/2021*).
- utlåtande om arbetsgruppens förfrågan "Erfarenheter av offentlighetslagens funktionsduglighet och förverkligande hos myndigheter och aktörer som sköter om offentliga uppdrag" (2808/2021*).
- utlåtande om utredningen av vilka konsekvenser reformen av utbildningen för domare har (2659/2021).
- utlåtande om bedömningspromemoria "Kompetens och noggrannhet hos jurister som biträder asylsökande" (2521/2021).
- utlåtande över utkast till regeringens proposition till riksdagen med förslag till föräldraskapslag (2131/2021).
- utlåtande om arbetsgruppens beredning av direktiv om skydd för personer som rapporterar om överträdelse och kommande verkställighet gällande externa rapporteringskanaler (2095/2021).
- utlåtande om styrgruppens rapport och förslag 2021:10 "Överföring av medling i brottmål till justitieministeriets förvaltningsområde. Styrgruppens rapport och förslag" (1971/2021).

- utlåtande om arbetsgruppens utredning 2021:5 "Reformen av lagstiftningen om militära rättegångar" (1313/2021*).
- utlåtande om utkast till regeringens proposition till riksdagen om komplettering av regeringens proposition (RP 165/2020 rd) med förslag till lagar om ändring av bestämmelserna om rökning i fängeselagen och häktninglagen (1309/2021).
- utlåtande om utkast till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om temporära åtgärder vid verkställighet av straff och häktning till följd av covid-19-epidemin (1187/2021*).
- utlåtande om betänkande 2021:4 "Genomförande av direktivet om betalningsmedelsbedrägerier" (735/2021).
- utlåtande om utkast till regeringens proposition till riksdagen om ändring av lagen om diskrimineringsombudsmannen (491/2021*).
- utlåtande om ett utkast till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om bekämpning av allmänfarliga smittsamma sjukdomar vid verkställighet av straff (8169/2020*).
- utlåtande om arbetsgruppens betänkande 2020:20 "Mottagande av muntlig bevisning genom en upptagning. Betänkande av arbetsgruppen för videoupptagning" (8166/2020*).
- utlåtande om utredning 2020:19 "Utredning om en rättshjälps- och intressebevakningsmyndighet" (8030/2020).
- utlåtande om utkast till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om Brottsåtgärdsmyndigheten och till vissa lagar som har samband med den (7961/2020*).
- utlåtande om arbetsgruppens betänkande 2021:13 "Lagstiftning om ett positivt kreditupplysningsregister. Arbetsgruppens betänkande (2214/2021).

TILL KOMMUNIKATIONSMINISTERIET

- utlåtande om utkastet till regeringens proposition med förslag till ändring av postlagen och till förordningen som gäller ett tidsbundet understöd för tidningsutdelning (7955/2021*).

TILL MILJÖMINISTERIET

- utlåtande om utkastet till regeringens proposition med förslag till plan- och bygglag (7077/2021*).
- utlåtande om utkast till regeringens proposition med förslag till naturvårdslag och om ändring av andra lagar i anslutning till naturvårdslagen (6112/2021*).
- utlåtande om utkast till regeringens proposition med förslag till ny klimatlag (4718/2021*).
- utlåtande om utkast till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av markanvändnings- och bygglagen (4109/2021).

TILL SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSMINISTERIET

- utlåtande om utkast till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning för att öka sysselsättningen bland personer som fyllt 55 år (7976/2021*).
- utlåtande om utkast till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om Genomcentret och om förutsättningarna för behandling av genomdata (7217/2021).
- utlåtande om Finlands uppföljningsrapport (2018-2022) om Madrids internationella handlingsstrategi för äldre (6065/2021).
- utlåtande om riktlinjer för vidareutveckling av andra arbetsskedet i arbetsgruppens slutrapport om möjligheterna att omorganisera tillstånds-, styrnings- och tillsynsuppgifterna inom social- och hälsovårdsministeriets ansvarsområde (6120/2021).

- utlåtande om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av socialvårdslagen och lagen om stödande av den äldre befolkningens funktionsförmåga och om social- och hälsovårdstjänster för äldre samt vissa lagar som har samband med dem (4222/2021).
- utlåtande om utkast till regeringens proposition om ändring av barnskyddslagen och till lagar som har samband med den (2881/2021).
- utlåtande om utkast till social- och hälsovårdsministeriets förordning om de funktioner som ska anslutas till medborgargränssnittet (2022/2021).
- utlåtande om utkast till första skedet av arbetsgruppens utredningsrapport "Möjligheterna att omorganisera tillstånds-, styrnings- och tillsynsuppgifterna inom social- och hälsovårdsministeriets ansvarsområde" (1910/2021).
- utlåtande om arbetsgruppens slutrapport 2020:37 "Tryggande av delaktigheten för personer med funktionsnedsättning inom funktionshinderservicen. Rapport från delaktighetsarbetsgruppen" (8298/2020).
- utlåtande för beredning av statsrådets jämställdhetspolitiska redogörelse (8297/2020).
- utlåtande om utkast till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ny biobankslag och till vissa lagar som har samband med den (8255/2020).
- utlåtande om arbetsgruppens slutrapport 2020:28 "Slutrapport av arbetsgruppen för reformen av krävande vård utom hemmet" (7947/2020).

TILL TILLSTÅNDS- OCH TILLSYNSVERKET FÖR SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDEN VALVIRA

- kommentarer om Valvira och regionförvaltningsverkens utkast om betoningsområden för det nationella övervakningsprogrammet för social- och hälsovårdstjänster (sote-valo) för 2022 (7610/2021).

TILL UNDERVISNINGS- OCH KULTURMINISTERIET

- utlåtande om förfrågan om ändringsbehov gällande stöd för lärande och skolgång i lagen om grundläggande utbildning som grund för lagberedning (4201/2021).
- utlåtande om utkast till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om småbarnspedagogik (3159/2021*).
- utlåtande om utkast till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om grundläggande utbildning, lagen om yrkesutbildning och gymnasielagen (3156/2021*).

TILL UTRIKESMINISTERIET

- utlåtande om Finlands kombinerade 24-26:e periodiska rapport om genomförandet av den internationella konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering (4296/2021).
- utlåtande om utkast till tilläggsprotokoll som gäller skydd av de mänskliga rättigheterna och människans värdighet för personer som lider av problem med den mentala hälsan (1301/2021*).
- utlåtande om utkast till regeringens proposition till riksdagen om en ändring av utlänningslagen (1055/2021).
- utlåtande med anledning av ett kollektivt klagomål som Europarådet i enlighet med den reviderade europeiska sociala stadgan har anfört mot Finland (7992/2020).

INGET UTLÅTANDE

Under berättelseåret ankom dessutom 30 begäranden om utlåtande som inte erhöll något yttrande.

SAKKUNNIGUPPDRAG I RIKSDAGENS UTSKOTT

GRUNDLAGSUTSKOTTET

- 30.3 2021 JO Petri Jääskeläinen hördes om RP 39/2021 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om temporär begränsning av rörelsefriheten och nära kontakter (2226/2021).
- 22.04 2021 BJO Maija Sakslin hördes om RP 241/2020 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om inrättande av välfärdsområden och om en reform av ordnandet av social- och hälsovården och räddningsväsendet samt till lämnande av underrättelse enligt artiklarna 12 och 13 i Europeiska stadgan om lokal självstyrelse (2705/2021).
- 22.4 2021 referendarieråd Anu Rita hördes om RP 44/2021 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om temporära åtgärder vid verkställighet av straff och häktning till följd av covid-19-epidemin (2700/2021*).
- 16.9 2021 BJO Maija Sakslin hördes om berättelse B 15/2020 rd Riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2019 (6306/2021).
- 28.10 2021 JO Petri Jääskeläinen, BJO Maija Sakslin och BJO Pasi Pölönen hördes om berättelse B 15/2020 rd Riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2019 (6669/2021).
- 12.10 2021 JO Petri Jääskeläinen hördes om RP 109/2021 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av kreditupplysningslagen, 86 § i betaltjänstlagen och 4 a § i straffregisterlagen (6918/2021).
- 16.11 2021 JO Petri Jääskeläinen hördes om RP 179/2021 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om fördelningen av uppgifter mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman (7525/2021).
- 19.11 2021 BJO Maija Sakslin hördes om RP 170/2021 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 13 b § i barnskyddslagen (7320/2021)..
- 26.11 2021 BJO Pasi Pölönen hördes om RP 182/2021 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om frivillig militärtjänst för kvinnor (7509/2021*).

REVISIONSUTSKOTTET

- 10.2 2021 BJO Maija Sakslin hördes om berättelse B 15/2020 rd Riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2019 (1009/2021).

ARBETSLIVS- OCH JÄMSTÄLLDHETSUTSKOTTET

- 5.2 2021 BJO Pasi Pölönen hördes om B 15/2020 rd Riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2019 (182/2021).
- 20.4 2021 BJO Pasi Pölönen hördes om RP 43/2021 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om ett kommunförsök som gäller främjande av sysselsättningen och av vissa andra lagar (2526/2021).
- 12.10 2021 BJO Pasi Pölönen hördes om B 8/2021 rd Riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2020 (6804/2021).

- 12.11 2021 referendarieråd Mikko Sarja hördes om RP 198/2021 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om Jobbkanalen Ab och till lagar som har samband med den (7734/2021).
- 18.11 2021 äldre justitieombudsmannasekreterare Päivi Pihlajisto hördes om RP 167/2021 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om en översyn av ser-viceprocessen för arbetssökande och av vissa förutsättningar för erhållande av arbetslöshetsförmån (7698/2021).

FÖRSVARsutskottet

- 5.5 2021 äldre justitieombudsmannasekreterare Kristian Holman hördes om RP 61/2021 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om militär disciplin och brottsbekämpning inom försvarsmakten, 6 § i lagen om Enheten för utredning av grå ekonomi och 31 § i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning (3015/2021).

FÖRVALTNINGSUTSKOTTET

- 5.2 2021 oikeusasiamies Petri Jääskeläinen hördes om berättelse B 15/2020 rd Riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2019 (193/2021).
- 10.2 2021 BJO Pasi Pölönen och BJO Maija Sakslin hördes om berättelse B 15/2020 rd Riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2019 (374/2021).
- 15.4 2021 referendarieråd Jarmo Hirvonen hördes om EÄ 9/2021 Senatfastigheter (2099/2021).

JORD- OCH SKOGSBRUKSUTSKOTTET

- 18.2 2021 BJO Maija Sakslin hördes om berättelse B 15/2020 rd Riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2019 (1004/2021).

KOMMUNIKATIONSUTSKOTTET

- 9.2 2021 referendarieråd Mikko Sarja hördes om RP 263/2020 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av 58 § i lagen om enskilda vägar och av lagen om transportservice samt temporär ändring av lotsningslagen (674/2021).

KULTURUTSKOTTET

- 11.2 2021 BJO Pasi Pölönen hördes om berättelse B 15/2020 rd Riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2019 (707/2021).
- 13.10 2021 BJO Pasi Pölönen hördes om berättelse B 8/2021 rd Riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2020 (6726/2021).
- 29.10 2021 äldre justitieombudsmannasekreterare Piatta Skottman-Kivelä hördes om RP 127/2021 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om grundläggande utbildning, lagen om yrkesutbildning, gymnasielagen och lagen om utbildning som handleder för examensutbildning (7147/2021).

LAGUTSKOTTET

- 5.2 2021 BJO Pasi Pölönen hördes om berättelse B 15/2020 rd Riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2019 (8278/2020).
- 25.2 2021 BJO Pasi Pölönen hördes om RP 246/2020 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om behandling av personuppgifter vid Brottspåföljdsmyndigheten och till lagar om ändring av fängelselagen och av vissa andra lagar om verkställighet av påföljder (790/2021).
- 3.3 2021 referendarieråd Jarmo Hirvonen hördes om RP 241/2020 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om inrättande av välfärdsområden och om en reform av ordnandet av social- och hälsovården och räddningsväsendet samt till lämnande av underrättelse enligt artiklarna 12 och 13 i Europeiska stadgan om lokal självstyrelse (854/2021).
- 16.3 2021 referendarieråd Jari Pirjola hördes om RP 247/2020 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om upphävande av vissa bestämmelser i utlänningslagen och av 17 a § i rättshjälpslagen (1343/2021).
- 14.4 2021 referendarieråd Anu Rita hördes om RP 44/2021 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om temporära åtgärder vid verkställighet av straff och häktning till följd av covid-19-epidemin (2472/2021*).
- 4.6 2021 referendarieråd Anu Rita hördes om RP 57/2021 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om Brottspåföljdsmyndigheten och till vissa lagar som har samband med den (3862/2021).
- 17.9 2021 JO Petri Jääskeläinen hördes om berättelse B 8/2021 rd Riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2020 (6310/2021).
- 28.9 2021 referendarieråd Riitta Länsisyrjä hördes om RP 109/2021 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av kreditupplysningslagen, 86 § i betaltjänstlagen och 4 a § i straffregisterlagen (6490/2021).
- 13.10 2021 BJO Pasi Pölönen hördes om RP 133/2021 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om upptagning och mottagande av muntlig bevisning i de allmänna domstolarna (6839/2021).
- 22.10 2021 referendarieråd Kirsti Kurki-Suonio hördes om RP 132/2021 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till föräldraskapslag och till lagar som har samband med den. (6969/2021).
- 26.10 2021 referendarieråd Jarmo Hirvonen hördes om RP 7/2021 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av strafflagen (7246/2021).

SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSUTSKOTTET

- 19.2 2021 BJO Maija Sakslin hördes om RP 241/2020 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om inrättande av välfärdsområden och om en reform av ordnandet av social- och hälsovården och räddningsväsendet samt till lämnande av underrättelse enligt artiklarna 12 och 13 i Europeiska stadgan om lokal självstyrelse (8276/2020).
- 26.5 2021 BJO Maija Sakslin hördes om RP 82/2021 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om äldreombudsmannen (3638/2021).

UNDERRÄTTELSETILLSYNSUTSKOTTET

- 26.11 2021 JO Petri Jääskeläinen och referendarieråd Mikko Eteläpää hördes om berättelse B 10/2021 rd underrättelsetillsynsombudsmannens berättelse för år 2020 (5849/2021) och berättelse B 8/2021 rd Riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2020 (6755/2021).

ÖVRIGA SAKKUNNIGUPPDRAG

JUSTITIEMINISTERIET

- 15.11 2021 JO Petri Jääskeläinen vid hörande om om offentliga samfunds skadeståndsansvar (7594/2021).

I RIKSDAGEN

- 27.10 2021 JO Petri Jääskeläinen vid riksdagens talmans hörande om rätt forum att behandla juridiska frågor som berör riksdagsledamöter (7451/2021).

SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSMINISTERIET

- 12.4 2021 äldre justitieombudsmannasekreterare Riitta Burrell vid hörande om social- och hälsovårdsministeriets beredning av utkast till regeringens proposition om ändring av 60 § i lagen om sekundär användning av personuppgifter inom social- och hälsovården (2275/2021).

Bilaga 4

Förslag på att utveckla författningar och anvisningar samt för att korrigera fel

TILL FINANSINSPEKTIONEN

- BJO Pölönen gav LokalTapiola Ömsesidiga Försäkringsbolag en anmärkning om lagstridigt förfarande som gällde överföringen av en offentlig förvaltningsuppgift, som enligt trafikförsäkringslagen ska skötas av en viss privat aktör, till en annan privat aktör. BJO fäste dessutom Finansinspektionens uppmärksamhet vid att myndigheten bör fortsätta arbetet med att utarbeta allt noggrannare riktlinjer (3360/2020*).

TILL FINANSMINISTERIET

- Enligt BJO Pölönen hade Senatfastigheters verksamhet till de delar som nämns i avgörandet grundat sig på en bristfällig och felaktig författningsgrund. BJO bad finansministeriet om att meddela vilka åtgärder ministeriet och Senatkoncernen har vidtagit för att avveckla monopolställningen och förnya statens interna in house-avtalsstock, och i vilken omfattning förvaltningslagen tillämpas i Senatkoncernens verksamhet (6870/2019*).

TILL FPA

- BJO Pölönen konstaterade att lagstiftningen om ersättning för kostnader för företagshälsovård borde granskas för arbetstagare som är över 68 år som fortsätter i arbetslivet. FPA meddelade i sin utredning att man vidtar de nödvändiga åtgärderna för att inleda arbetet med att utveckla lagstiftningen (2246/2020*).

TILL INRIKESMINISTERIET

- JO Jääskeläinen konstaterade att polisöverdirektören handlade i strid med förbudet i 1 kap. 10 § 3 mom. i polislagen när han gav inrikesministern tillstånd att använda en polisreflexväst. JO föreslog att inrikesministeriet utan dröjsmål ska vidta åtgärder för att se över bestämmelserna i förordningen om polisens uniform (2354/2020*).
- JO Jääskeläinen konstaterade att domstolens kontaktbegränsningar och de behöriga tjänstemännens krav på dem borde vara specificerade och tydliga. JO betonade att det är viktigt att lagstiftningen kompletteras och preciseras (7510/2020*).

TILL JUSTITIEMINISTERIET

- BJO Pölönen konstaterade att Vanda fängelse hade handlat fel då fängelset hade bett domstolen om ett förordnande av biträde av varje ombud som skulle komma med på mötet. BJO delgav också justitieministeriet om oklarheter i tolkningen av bestämmelsen gällande mötet (2406/2020*).
- BJO Pölönen konstaterade att uppgifterna om avgifterna på Helsingfors tingsrätts webbplats delvis är vilseledande och bristfälliga. BJO gav sitt beslut med beaktande av justitieministeriet och den arbetsgrupp som tillsatts av justitieministeriet och som bereder uppdateringen av offentlighetslagen (4051/2020*).

- JO Jääskeläinen kritiserade Esbo stads centralvalnämnd för det felaktiga förfarandet som äventyrar valhemligheten vid att rösta i bilen. JO konstaterade också att det vore motiverat att justitieministeriet i fortsättningen sammanställer anvisningar från olika instanser gällande exceptionella röstningsarrangemang så att dessa utgör en tydlig helhet inför kommande val (4197/2021*).
- BJO Pölönen ansåg det vara oroväckande ifall fängelset på grund av personalbrist inte kan sköta sina lagstadgade uppgifter. BJO delgav justitieministeriet sitt beslut för lagstiftningsarbetet (6533/2020*).
- JO Jääskeläinen betonade att skyddet av de grundläggande fri- och rättigheter som tryggas i grundlagen urvattnas om förutsättningarna för att använda tvångsmedel som gör det möjligt att ingripa i dem inte tolkas tillräckligt strikt. JO ansåg det vara nödvändigt att de frågor om tillämpningen av bestämmelserna om beslag som behandlats i beslutet beaktas när tvångsmedelslagen utvecklas och delgav justitieministeriet sin observation (7777/2020*).

TILL JUSTITIEMINISTERIET OCH FINANSMINISTERIET

- JO Jääskeläinen konstaterade att kreditinstituten endast kan vägra att bevilja personer inom intressebevakning starka elektroniska identifieringar om de har en objektiv rättslig grund. JO bad dessutom justitieministeriet och finansministeriet att bedöma huruvida ärendet förutsätter åtgärder i anslutning till den reglering som hör till ministeriernas behörigheter (2065/2019*).

TILL KOMMUNERNA, TILL SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSMINISTERIET, TILL THL

- BJO Sakslin betonade att kommunerna, inom ramen för sin egenkontroll, ska se till att personalen känner till vilka gällande rättsnormer för äldreomsorgen som ska följas i arbetet. BJO fäste också social- och hälsovårdsministeriets samt Institutet för hälsa och välfärds uppmärksamhet vid anvisningarna och vid lagstiftningen (2688/2020*).

TILL KOMMUNIKATIONSMINISTERIET

- BJO Sakslin konstaterade att det skulle vara viktigt att man får en entydig lösning på den rättsliga karaktären hos de uppgifter som föreskrivs i postlagen och att de offentliga förvaltningsuppgifterna kartläggs och definieras. BJO föreslog att kommunikationsministeriet bedömer om och till vilka delar uppgifterna enligt postlagen är offentliga förvaltningsuppgifter i enlighet med 124 § i grundlagen (1069/2019*).

TILL POLISSTYRELSEN

- JO Jääskeläinen föreslog för Polisstyrelsen att man utan dröjsmål ska vidta åtgärder för att säkerställa att anmälningar som gjorts med stöd av 63 § i djurskyddslagen registreras enhetligt vid alla polisinsättningar, och framförde sin åsikt om behovet av att utöka utbildningsutbudet gällande djurskyddsbrott (3971/2020*).

TILL SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSMINISTERIET

- BJO Pölönen uppmanade social- och hälsovårdsministeriet att vidta de nödvändiga åtgärderna för att åstadkomma en tillräckligt exakt lagstiftning om försäkringsutredningar (1672/2019*).
- BJO Pölönen ansåg att trafikförsäkringslagens bestämmelser delvis var inexakta, bland annat i de delar som gäller Fivas tillsynsbefogenheter. Beslutet skickades till social- och hälsovårdsministeriet så att ministeriet kan beakta det i en eventuell kommande ändring av trafikförsäkringslagen (783/2020*).

- BJO Sakslin sammanställde de problem som man observerat i mentalvårdslagen och bad ministeriet att fästa uppmärksamhet vid dem i utvecklingen av lagstiftningen. Observationerna hade gjorts utifrån patienternas klagomål och inspektioner på psykiatriska sjukhus (164/2021*).
- BJO Sakslin konstaterade att det finns skäl att ändra lagstiftningen så att covid-vaccinet i tillämpliga delar omfattas av samma bestämmelser som gäller för influensavaccinet, varvid vissa arbetsuppgifter kan förutsätta ett lagstadgat vaccinationsskydd (1291/2021*).
- BJO Sakslin konstaterade att HUS har som uppgift att se till att hjälpmedelscentralen har resurserna för att sköta sin lagstadgade uppgift. BJO bad social- och hälsovårdsministeriet om att bedöma huruvida hjälpmedelsförordningen eventuellt behöver preciseras i fråga om begreppet funktioner i det dagliga livet (3129/2020*).
- BJO Sakslin konstaterade att tolkningen av utlänningslagens inverkan på tillämpningen av socialvårdslagstiftningen, som ligger till grund för stadens beslut och de riktlinjer och anvisningar som gäller ordnande av tillfällig inkvartering, till viss del var felaktig. Ministeriets anvisningar bör kompletteras för att undvika att det sker tolkningsfel (4354/2020*).
- BJO Sakslin betonade att med beaktande av behovet av konsultation inom hälso- och sjukvården och hur den på uppdrag baserade konsultationen inskränker tystnadsplikten, borde rätten till konsultation regleras ännu noggrannare än vad som nu är fallet. BJO skickade ett beslut till social- och hälsovårdsministeriet för utredningen av eventuella behov av ändringar i lagstiftningen (6465/2020).
- BJO Sakslin konstaterade att den gällande regleringen försätter andra legitimerade yrkespersoner som utbildar sig i yrket i en mindre fördelaktig ställning än personer som avlagt grundexamen i medicin utomlands. Enligt BJO borde man bedöma huruvida den gällande lagstiftningen borde kompletteras (7414/2020).
- BJO Sakslin konstaterade att det är problematiskt att det inte finns någon lagstiftning om begränsning av besök vid social- och hälsovårdsenheterna. Sakslin betonade att social- och hälsovårdsministeriet bör inleda en beredning av lagändringar i fråga om begränsningar som gäller äldre personer samt om under vilka förutsättningar besök kan begränsas eller förbjudas vid verksamhetsenheter inom hälso- och sjukvården (7771/2020*).
- BJO Sakslin konstaterade att den gällande lagstiftningen ger dåligt stöd i situationer där utskrivning av en patient i praktiken kan innebära att patienten överges och att patientens liv och hälsa hotas. Utredningen skickades till social- och hälsovårdsministeriet för beredningen av lagändringarna samt till Valvira och THL för uppdateringen av anvisningarna (7866/2020*).

TILL SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSMINISTERIET OCH THL

- BJO Sakslin förutsatte att man ser till att anvisningarna om att träffa äldre personer och om hur de ska röra sig på vårdenheterna är jämlika och tydliga och att de inte begränsar den boendes och de närståendes grundläggande fri- och rättigheter, i synnerhet självbestämmanderätten (5463/2020*).

TILL SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSMINISTERIET OCH VALVIRA

- BJO Sakslin föreslog att patientlagen ska preciseras så att man i den tydligt beaktar beslutet om att inte återuppliva (DNR-beslutet) och i samband med besluten beaktar den nationella och internationella lagen. Valviras DNR-anvisningar bör också preciseras och förtydligas (6027/2020*).

TILL SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSMINISTERIET, VALVIRA OCH THL

- BJO Sakslin betonade att personalbristen inte berättigar till att rikta begränsande åtgärder mot en patient. Möjligheten att använda lindrigare metoder för att garantera patientens säkerhet måste bedömas. Beslutet skickades till social- och hälsovårdsministeriet för beredningen av lagändringarna samt till Valvira och THL för genomförandet av de riksomfattande anvisningarna (3115/2020*).
- BJO Sakslin konstaterade att staden hade handlat felaktigt när den hade begränsat patientens rörelsefrihet, men att lagstiftningen gällande detta är bristfällig. Beslutet skickades till social- och hälsovårdsministeriet för beredningen av lagändringarna samt till Valvira och THL för genomförandet av de riksomfattande anvisningarna (4180/2020*).

TILL TAVASTEHUDS STAD

- BJO Sakslin konstaterade att Tavastehus stads anvisning om att förenhetliga praxisen för överlåtelse och insättning av hormonspiraler var lagstridig, eftersom den utslöt patienter som var i behov av vården (5025/2020*).

TILL UNDERVISNINGS- OCH KULTURMINISTERIET

- BJO Pölönen konstaterade att en ändamålsenlig registrering av en elevs användning av begränsande åtgärder är en förutsättning för att man i efterhand ska kunna säkerställa tryggheten av de grundläggande fri- och rättigheterna. Beslutet skickades till undervisnings- och kulturministeriet så att ministeriet kan beakta det i den kommande lagberedningen (3176/2020*).

TILL VALVIRA

- BJO Sakslin konstaterade att den schematiska verksamhetspraxisen att förvägra ett par assisterad befruktning enbart på basis av den ena partens cancerbehandlingar inte är lagenlig. BJO bad Valvira att vägleda universitetssjukhusen att handla enligt lagenlig praxis i ärendet (1587/2020*).
- JO Jääskeläinen bad Valvira att utreda det psykiatriska sjukhusets ansvar för en patient som förordnats vård, när patienten har avlägsnat sig från sjukhuset utan tillstånd. JO föreslog att Valvira utifrån sin utredning överväger att utfärda en riksomfattande anvisning (4702/2020*).

TILL X STAD, TILL Y KOMMUN

- BJO Sakslin konstaterade att barnskyddet i barnets hemkommun ska organisera nödvändiga och tillräckliga tjänster och stödåtgärder. Om kundrelationen överförs till en annan kommun ska man i avtalet beakta de nödvändiga bestämmelserna som förutsätts i lag. BJO betonade att överföringen alltid ska tillgodose barnets bästa (3400/2021*).

Bilaga 5

Inspektioner

#) oanmäld inspektion

* inspektionsprotokoll (på finska) på JO:s webbplats

ÅKLAGARVÄSENDET

- 30.9 Östra Finlands åklagardistrikt, verksamhetsställe i Kuopio – dokumentgranskning (4903/2021)

POLISFÖRVALTNINGEN

- 17.6 Polisinrättningen i Helsingfors, Böle polisfängelse (4225/2021*)
- 17.6 Polisinrättningen i Östra Nyland, Vanda polisfängelse (4226/2021*)
- 30.9 Polisinrättningen i Östra Finland – distansinspektion (4245/2021*)
- 30.9 Polisinrättningen i Östra Finland, hemliga tvångsmedel och hemligt inhämtande av information – dokumentgranskning (6819/2021)
- 8.12 Polisstyrelsen (8409/2021*)

FÖRSVARSMAKTEN OCH GRÄNSBEVAKNINGSVÄSENDET

- 9.6 Karelska brigaden – distansinspektion (3779/2021*)
- 1.12 Björneborgs Brigad, i Niinisalo – distansinspektion (8002/2021*)
- 2.12 Björneborgs Brigad, i Säkylä – distansinspektion (8003/2021*)

BROTTPÅFÖLJSOMRÅDET

- 16.3 Enheten för hälso- och sjukvård för fångar – distansinspektion (1185/2021*)
- 15.6 Naarajärvi fängelse – distansinspektion (2933/2021*)
- 13.10 Enheten i Vanda vid Psykiatriska sjukhuset för fångar^{#)} (6762/2021*)
- 2.–4.11 Kuopio fängelse (6769/2021*)
- 3.–4.11 Enheten för hälso- och sjukvård för fångar, polikliniken vid Kuopio fängelse (6832/2021*)

UTLÄNNINGSFÖRVALTNINGEN

- 16.6 Förvarsenheten i Joutseno (4149/2021*)
- 8.11 Förvarsenhet i Helsingfors^{#)} (7238/2021*)

SOCIALVÅRD/PERSONER MED FUNKTIONSNEDSÄTTNINGEN

- 1.6.2020–15.6.2021 Loppis kommun, Pajukoti boendeenhet för personer med funktionsnedsättning – dokumentgranskning (3652/2020*)

- 16.6–15.9 Mellersta Österbottens social- och hälsovårdssamkommun Soite, boendeenheter för personer med intellektuell funktionsnedsättning och grav funktionsnedsättning, särskilt Maria-Katarina-huset i Karleby – dokumentgranskning (3995/2021*)
- 16.6 –13.12 HUS Hjärt- och lungcentrums andningsförslamningsenhet, grupphemmet Rekola – dokumentgranskning (4128/2021*)
- 16.6 –17.12 Vasa stad, Serviceboendeenheten Purohovi för personer med intellektuell funktionsnedsättning – dokumentgranskning (3996/2021*)
- 22.6.2020–27.9.2021 Staden Jakobstads Institutions- och boendeservice för personer med intellektuell funktionsnedsättning (3653/2020*, på svenska)

SOCIALVÅRD/ÄLDRE

- 21.6 Mellersta Nylands samkommun för social- och hälsovård, Enheterna för serviceboende med heldygnsomsorg vid Jampankaaren palvelupiha – distansinspektion, dokumentgranskning (4060/2021*)
- 16.8 Tavastehus stad, Klienthandledning inom service för äldre – distansinspektion (3143/2021*)
- 31.8 Kangasala stad, Service för äldre – distansinspektion (1252/2021)

HÄLSO- OCH SJUKVÅRD

- Niuvanniemi sjukhus – distansinspektion (3565/2021)
- Gamla Vasa sjukhus – distansinspektion (3566/2021)

ÖVRIGA INSPEKTIONSOBJEKT

- 18.2 Sydöstra Finlands arbets- och näringsbyrå (346/2021*)
- 18.2 Samkommunen för social- och hälsovårdstjänster i Kymmenedalen (Kymsote), Service i arbetslivet (348/2021*)
- 31.5–1.6 Förhandsröstningsställen i kommunalvalet:
 - Tammerfors^{#)} (3250/2021* innehåller alla inspekterade förhandsröstningsställen)
 - Ackas^{#)} (4004/2021)
 - Tavastehus^{#)} (4005/2021)
 - Janakkala^{#)} (4006/2021)
 - Sjundeå^{#)} (4007/2021)
 - Kyrkslätt^{#)} (4008/2021)
 - Vanda^{#)} (4009/2021)
 - Esbo^{#)} (4010/2021)
- 2.6 Social- och hälsovårdsministeriet, tillsynen över arbetarskyddet och administrationen (3567/2021*)
- 24.9 Sameting (6254/2021)
- 11.11 NTM-centralen i Nyland, enheten för juridiska tjänster (6634/2021)

Bilaga 6

Personalen vid riksdagens justitieombudsmans kansli

RIKSDAGENS JUSTITIEOMBUDSMAN

Jääskeläinen Petri JD, VH

RIKSDAGENS BITRÄDANDE JUSTITIEOMBUDSMAN

Sakslin Maija JL

Pölönen Pasi JD, VH

KANSLICHEF

Romanov Päivi JuK, VH (till 31.1)

Länsisyrjä Riitta JuK, VH (tf till 28.2)

Marttunen Matti JD, VH (från 1.3)

REFERENDARIERÅD

Eteläpää Mikko, JuK, VH

Haapamäki Juha, JuK, VH

Hirvonen Jarmo, JuK, VH

Hännikäinen Erkki, JuK (till 30.11)

Kurki-Suonio Kirsti, JD

Lindström Ulla-Maija, JuK

Länsisyrjä Riitta, JuK, VH (tjänstledig till 28.2)

Niemelä Juha, JuK, VH

Pirjola Jari, JD, FM

Pölönen Pasi, JD, VH (tjänstledig)

Rita Anu, JuK, VH

Räty Tapio, JuK

Sarja Mikko, JL, VH

Stoor Håkan, JL, VH (till 31.3)

Suhonen Iisa, JuK, VH

Tanttinen-Laakkonen Kaija, JuK

Verronen Minna, JuK, VH

ÄLDRE JO-SEKRETERARE

Arjola-Sarja Terhi, JuK, VH

Burrell Riitta, JD

Holman Kristian, JM, AVM

Hämeen-Anttila Lotta, PM, JM

Ilkka Anne, JuK, VH

Jackson Riikka, JM (tjänstledig 1.2–7.3 och 1.6–31.8)

Ketola Minna, JM, VH (till 30.6, tjänstledig 25.1–30.6)

Koli Johanna, PM

Konttinen Juha-Pekka, JuK

Laurila Heidi, JuK, VH

Pihlajisto Päivi, JuK, VH

Skottman-Kivelä Piatta, JuK, VH

Tamminen Mirja, JuK, VH (till 31.8)

Vartia Matti, JuK, VH

Wirta Pia, JuK, VH

Wähä Susanna, AVM

JO-SEKRETERARE

Anttila Jukka JuK, VH (tf 8.3–31.12)

Fagerholm Peter AVM (tf 25.1–31.12)

Kouros Kristiina JuK (tf från 1.3)

Vitie Leena-Maija JuK, VH (tf 1.2–31.12)

RÅDGIVANDE JURISTER

Romakkaniemi Jaana, JuK, VH

INFORMATÖR

Dahl Citha, FM

IT-EXPERT

Madetoja Janne, AVM

INSPEKTÖRER

Eriksson Birger JM (tf 25.1–30.9)

Fagerholm Peter AVM (tjänstledig 25.1–31.12)

Hyväri Joel AVM (tf 1.10–31.12))

Laakso Reima

NOTARIER

Frantti, Sanna-Kaisa

Koskiniemi Taru, FN

Lehtikangas Kaisu, SVM

Tuominen Eeva-Maria, AVM, VN

Tuominen Riina, AVM

FÖRVALTNINGSSEKRETERARE

Einola, Eija

REGISTRATOR

Kataja Helena (till 31.10)

Tapio Anna-Liisa (från 1.11, tf 10.6–31.10)

BITRÄDANDE REGISTRATOR

Forsell Anu

AVDELNINGSEKRETERARE

Bergman Andrea, medianom högre YH (från 1.8)

Rautala Matti (tf 1.1–30.6)

Stern Mervi

ÄRENDEHANTERINGSEKRETERARE

Tapio Anna-Liisa (tjänstledig 10.6–31.10)

Palmén Taneli, HuK, FM

ASSISTENT FÖR INTERNATIONELLA ÄRENDEN

Mäkinen Tiina HuK

BYRÅSEKRETERARE

Haapaniemi Minna

Hellgren Johanna

Holappa Sari

Kaukolinna Mikko

Keinänen Krissu

Nyberg Ira (tf 7.6–31.12)

Salminen Virpi

Personalen vid Människorättscentret

DIREKTÖR

Rautio Sirpa, JuK, VH

SAKKUNNIGA

Ahola Sanna, JuK

Fagerholm Maria, PM (i personalrotation från
Människorättscentret 1.9–31.12)

Joronen Mikko, PM

Kouros Kristiina, JuK (tjänstledig)

Leikas Leena, JuK, VH

Villa Susan, SVM (i personalrotation vid
internationella enheten 1.9–31.12)

BITRÄDANDE SAKKUNNIGA

Kupiainen Emmi LL.M, LL.B (tf 1.1–31.12)

ASSISTENT

Huhta Katariina

Bilaga 7

Statistiska uppgifter om justitieombudsmannens verksamhet

BEHANDLADE LAGLIGHETSÖVERVAKNINGÄREN DEN

ÄREN DEN SOM ANHÄNGIGGJORTS ÅR 2021 **7 954**

Klagomål till justitieombudsmannen	7 651
Ärenden som överförts från justitiekanslern	81
Egna initiativ	67
Begärda utlåtanden och sakkunniguppdrag	155

AVGJORDA ÄREN DEN **8 136**

Klagomål	7 840
Ärenden som överförts till justitiekanslern	52
Egna initiativ	91
Begärda utlåtanden och sakkunniguppdrag	153

ÖVRIGA BEHANDLADE ÄREN DEN **1 194**

Inspektioner	39
Kansliets förvaltningsärenden	1 132
Internationella ärenden	23

DE AVGJORDA ÄREN DENA MYNDIGHETSVIS

KLAGOMÅL **7 892**

Socialvård	1 269
Hälso- och sjukvård	1 211
Polisen	924
Undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde	489
Brottspåföljdsområdet	445
De högsta statsorganen	404
Övriga förvaltningsområden	386
Socialförsäkring	386
Kommunalförvaltning	303
Arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde	299
Rättskipning	281
Utsökning	232
Miljöministeriets förvaltningsområde	203

Kommunikationsministeriets förvaltningsområde	191
Beskattning	137
Justitieministeriets förvaltningsområde	124
Intressebevakning	112
Utlännings- och medborgarskapsärenden	104
Jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde	101
Åklagare	77
Försvarsministeriets förvaltningsområde	74
Finansministeriets förvaltningsområde	68
Inrikesministeriets förvaltningsområde	29
Tullen	28
Utrikesministeriets förvaltningsområde	15
Privata aktörer	0

EGNA INITIATIV **91**

Socialvård	52
Polisen	7
Hälso- och sjukvård	6
Utlännings- och medborgarskapsärenden	4
Kommunalförvaltning	2
Rättskipning	2
Kommunikationsministeriets förvaltningsområde	2
Justitieministeriets förvaltningsområde	2
Brottspåföljdsområdet	2
Socialförsäkring	2
Tullen	2
Finansministeriets förvaltningsområde	2
Intressebevakning	1
Jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde	1
Undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde	1
Inrikesministeriets förvaltningsområde	1
Åklagare	1
Utsökning	1

AVGJORDA ÄRENDEN SAMMANLAGT **7 983**

ÅTGÄRDER FÖRANLEDDA AV AVGJORDA ÄRENDEN 2021

KLAGOMÅL **7 892**

AVGÖRANDE SOM FÖRANLETT ÅTGÄRDER **1 030**

– åtal	0
– bedömning av förundersöknings behov	2
– anmärkning	99
– uppfattning	651
– kritisk	433
– vägledande	218
– framställning	39
– om rättelse av fel eller missförhållanden	3
– om utveckling av bestämmelser eller föreskrifter	21
– om gottgörelse för kränkning	14
– om medling	1
– rättelse under behandlingstiden	58
– annan åtgärd	181

ÄRENDEN FÖRANLEDDA INTE ÅTGÄRDER, EFTERSOM **3 823**

– inget felaktigt förfarande konstateras	326
– ingen anledning	3 497
– att misstänka lagstridigt eller felaktigt förfarande	1 919
– för justitieombudsmannen att vidta åtgärder	1 578

KLAGOMÅLET PRÖVADES INTE, EFTERSOM **3 039**

– det inte hörde till justitieombudsmannens behörighet	318
– det var anhängigt hos en behörig myndighet eller möjligheten att överklaga inte hade utnyttjats	945
– det inte hade individualiserats	524
– det överfördes till justitiekanslern	52
– det överfördes till riksåklagaren	8
– det överfördes till regionförvaltningsverket	103
– det överfördes till NTM-centralen	1
– det överfördes till någon annan myndighet	238
– över två år hade förflutit från händelsen	157
– det föreföll på någon annan grund	59
– inget svar	141
– svar utan åtgärder	493

EGNA INITIATIV 91

Avgöranden som föranlett åtgärder 42

– åtal	0
– bedömning av förundersöknings behov	1
– anmärkning	3
– uppfattning	25
– kritisk	11
– vägledande	14
– framställning	9
– om rättelse av fel eller missförhållanden	1
– om utveckling av bestämmelser eller föreskrifter	8
– om gottgörelse för kränkning	0
– om medling	0
– rättelse under behandlingstiden	0
– annan åtgärd	4

Ärenden föranledde inte åtgärder, eftersom 45

– inget felaktigt förfarande konstateras	0
– ingen anledning	45
– att misstänka lagstridigt eller felaktigt förfarande	6
– för justitieombudsmannen att vidta åtgärder	39

Eget initiativ prövades inte, eftersom 4

– inget svar	4
--------------	---

DE INKOMNA KLAGOMÅLEN MYNDIGHETSVIS 2021

Hälsa- och sjukvård	1 322
Socialvård	1142
Polisen	922
Brottspåföljdsområdet	477
De högsta statsorganen	403
Övriga förvaltningsområden	399
Undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde	397
Socialförsäkring	381
Kommunalförvaltning	302
Arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde	274
Rättskipning	254
Utsökning	217
Kommunikationsministeriets förvaltningsområde	202
Miljöministeriets förvaltningsområde	192
Beskattning	136
Intressebevakning	124
Justitieministeriets förvaltningsområde	123
Jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde	90
Utlännings- och medborgarskapsärenden	90
Åklagare	80
Finansministeriets förvaltningsområde	75
Försvarsministeriets förvaltningsområde	66
Inrikesministeriets förvaltningsområde	28
Tullen	19
Utrikesministeriets förvaltningsområde	17
Privata aktörer	0



RIKSDAGENS JUSTITIEOMBUDSMAN

00102 Riksdagen

TELEFON 09-4321

TELEFAX 09-432 2268

ombudsman@riksdagen.fi

www.ombudsman.fi