



RIKSDAGENS JUSTITIEOMBUDSMAN

RIKSDAGENS
JUSTITIEOMBUDSMANS
BERÄTTELSE
ÅR
2015

ISSN 0356-3006

Tryckeri: Juvenes Print – Suomen yliopistopaino Oy, Tammerfors 2016

Layout: Anssi Kähärä / Werklig Oy

Brytning: Päivi Ahola

Till riksdagen

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

Undertecknad, juris doktor, vicehäradshövding *Petri Jääskeläinen* har fungerat som riksdagens justitieombudsman. Min mandatperiod sträcker sig från 1.1.2014 till 31.12.2017. Uppdraget som biträdande justitieombudsmän har handhats av juris doktor *Jussi Pajuoja* (1.10.2013–30.9.2017) och juris licentiat *Maija Sakslin* (1.4.2014–31.3.2018).

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

Till ställföreträdare för de biträdande justitieombudsmännen har valts juris doktor, referendarierådet *Pasi Pölönen* för mandatperioden 15.12.2011–14.12.2015 och på nytt för mandatperioden 15.12.2015–14.12.2019. Under verksamhetsåret har Pölönen skött denna uppgift i sammanlagt 51 arbetsdagar.

Verksamhetsberättelsen innehåller anföranden av justitieombudsmannen och biträdande justitieombudsmän, en allmän översikt över justitieombudsmannainstitutionen under år 2015 samt avsnitt som gäller tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna och laglighetskontrollen inom olika sektorer.

I enlighet med 109 § 2 mom. i grundlagen överlämnar jag vördsamt till riksdagen berättelsen över justitieombudsmannens verksamhet år 2015.

Helsingfors den 1 april 2016

Justitieombudsman *Petri Jääskeläinen*

Kanslichef

Päivi Romanov

Innehåll

	Till riksdagen	3
1	Justitieombudsmännen har ordet	20
	Petri Jääskeläinen JO får uppdraget att övervaka rättigheterna för personer med funktionsnedsättning	22
	Jussi Pajuojja Hur ordna god småbarnspedagogik?	27
	Maija Sakslin De grundläggande rättigheterna och besparingarna inom den offentliga ekonomin	31
2	JO-institutionen år 2015	36
	2.1 Översikt av institutionen	38
	2.2 Värderingar och målsättningarna för JO:s kansli	40
	2.3 Verksamhetsformer och tyngdpunktsområden	42
	2.3.1 Högst ett års behandlingstid för klagomål	44
	2.3.2 Klagomål och övriga ärenden gällande laglighetskontroll	44
	2.3.3 Åtgärder	46
	2.3.4 Inspektioner	49
	2.4 Finlands nationella människorättsinstitution	50
	2.4.1 Institutionen har A-status	50
	2.4.2 Människorättsinstitutionens verksamhetsstrategi	51
	2.5 Nya övervakningsuppgifter	52
	<i>Övervakning av FN:s konvention mot tortyr</i>	52
	<i>FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning</i>	52
	2.6 Nationellt och internationellt samarbete	53
	2.6.1 Nationella händelser	53
	2.6.2 Internationella kontakter	55
	<i>Internationella gäster</i>	55
	<i>Utländska tillställningar</i>	56
	2.6.3 JO-skulpturen	57

2.7	Serviceverksamhet	58
2.7.1	Kundservice	58
2.7.2	Kommunikation	58
2.7.3	Kansli och personal	58
2.7.4	Kansliets ekonomi	59
3	De grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna	60
3.1	JO:s mandat i fråga om de grundläggande och mänskliga rättigheterna	62
3.2	Människorättscentret	64
3.2.1	Verksamhet 2015	64
	<i>Information, publikationer och evenemang</i>	64
	<i>Fostran och utbildning i mänskliga rättigheter</i>	65
	<i>Forskning</i>	66
	<i>Initiativ och utlåtanden</i>	66
	<i>Samarbete med inhemska och internationella aktörer</i>	
	<i>för grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter</i>	66
	<i>Uppföljning av efterlevnaden av människorättsskyldigheterna i Finland</i>	67
	<i>Rättigheter för personer med funktionsnedsättning</i>	68
3.2.2	Människorättsdelegationen	69
3.3	Nationell förebyggande mekanism mot tortyr	70
3.3.1	JO:s uppgift som nationellt tillsynsorgan	70
3.3.2	Det första året som nationellt tillsynsorgan	71
	<i>Verksamhetsmodell</i>	71
	<i>Inspektionsverksamhet</i>	72
	<i>Information</i>	72
	<i>Utbildning och internationellt samarbete</i>	73
3.3.3	Inspektionsobservationer	73
	<i>Polisens förvaringslokaler</i>	73
	<i>Försvarsmaktens förvaringslokaler</i>	77
	<i>Gränsbevakningsväsendets och Tullens förvaringslokaler</i>	77
	<i>Brottspåföljdsbranschen</i>	79
	<i>Utlänningsärenden</i>	86
	<i>Socialvård – barnskyddet</i>	89
	<i>Socialvård – äldre</i>	90
	<i>Personer med funktionsnedsättning</i>	92
	<i>Hälso- och sjukvård</i>	95

3.4	Brister och förbättringar i fråga om respekten för de grundläggande fri- och rättigheterna	99
3.4.1	Tio centrala problem för de grundläggande och mänskliga rättigheterna i Finland	99
	<i>Brister i åldringars förhållanden och i hur de bemöts</i>	100
	<i>Brister i barnskyddet och i handläggningen av barnärenden</i>	100
	<i>Brister i tillgodoseendet av rättigheter för personer med funktionsnedsättning</i>	100
	<i>Förfaranden inom anstaltsvården som kränker självbestämmanderätten</i>	101
	<i>Problem vid tagande i förvar av utlänningar och s.k. papperslösa personers otrygghet</i>	101
	<i>Dåliga förhållanden och brister i behandlingen av fångar och häktade personer</i>	101
	<i>Brister i tillgången på tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster</i>	102
	<i>Brister i läromiljön inom den grundläggande utbildningen</i>	102
	<i>Långa behandlingstider i rättsprocesser och brister avseende domstolars strukturellt oberoende ställning</i>	102
	<i>Kränkningar av de grundläggande och mänskliga rättigheterna förebyggs och gottgörs inte i tillräcklig grad</i>	103
3.4.2	Exempel på positiv utveckling	103
3.5	JO:s framställningar om gottgörelse och ärenden vilka lett till uppgörelse i godo	104
3.5.1	Framställningar om gottgörelse	104
	<i>Rätten till människovärdig behandling och oundgänglig omsorg</i>	105
	<i>Olagligt frihetsberövande</i>	106
	<i>Kränkning av yttrandefriheten</i>	106
	<i>Rätt till arbete</i>	107
	<i>Rätten till social trygghet</i>	107
	<i>Rättsskyddet och förfarande i strid mot god förvaltning</i>	108
3.5.2	Ärenden vilka lett till uppgörelse i godo	111
	<i>Polisen</i>	111
	<i>Brottspåföljdsbranschen</i>	112
	<i>Socialvård</i>	112
	<i>Hälso- och sjukvård</i>	113
	<i>Rättigheter för personer med funktionsnedsättning</i>	113
	<i>Intressebevakning</i>	114
	<i>Kommunikationer</i>	114
	<i>Undervisning</i>	114
3.6	Särskilt tema år 2015: förverkligandet av rättigheter för personer med funktionsnedsättning	115
3.6.1	Inledning	115
3.6.2	Rättigheter för personer med funktionsnedsättning som särskilt tema	115

3.6.3	Tillgänglighet	116
	<i>Socialvård</i>	117
	<i>Brottspåföljdsbranchen, åklagare och polisen</i>	118
	<i>Undervisning</i>	119
	<i>Övriga myndigheter</i>	120
3.6.4	Delaktighet och deltagande	121
3.7	Ställningstaganden som gäller de grundläggande rättigheterna	123
3.7.1	De grundläggande fri- och rättigheterna inom laglighetsövervakningen	123
3.7.2	Jämlikhet 6 §	123
	<i>Diskrimineringsförbudet</i>	123
	<i>Barns rätt till jämlikt bemötande</i>	123
3.7.3	Rätten till liv, personlig frihet och integritet 7 §	124
	<i>Personlig integritet och trygghet</i>	124
	<i>Förbudet mot behandling som kränker människovärdet</i>	124
3.7.4	Den straffrättsliga legalitetsprincipen 8 §	124
3.7.5	Rörelsefriheten 9 §	124
3.7.6	Privatlivsskydd 10 §	125
	<i>Hemfrid, familjelivsskyddet och skyddet för förtroliga meddelanden</i>	125
	<i>Privatlivsskydd</i>	125
3.7.7	Religions- och samvetsfriheten 11 §	125
3.7.8	Yttrandefrihet och offentligheten 12 §	125
	<i>Yttrandefriheten</i>	125
	<i>Offentligheten</i>	126
3.7.9	Mötes- och föreningsfriheten 13 §	126
3.7.10	Rösträtten och rätten till inflytande 14 §	126
3.7.11	Egendomsskyddet 15 §	126
3.7.12	Kulturella rättigheter 16 §	127
3.7.13	Rätten till eget språk och egen kultur 17 §	127
3.7.14	Näringsfriheten och rätten till arbete 18 §	128
3.7.15	Rätten till social trygghet 19 §	128
	<i>Rätten till oundgänglig försörjning och omsorg</i>	128
	<i>Rätten till tillräckliga social- samt hälso- och sjukvårdstjänster</i>	128
3.7.16	Ansvar för miljön 20 §	128
3.7.17	Rättsskyddet 21 §	129
	<i>Rätten att få sin sak behandlad och rätten till effektiva rättsmedel</i>	129
	<i>Handläggning utan dröjsmål</i>	129
	<i>Handläggningens offentlighet</i>	130
	<i>Hörandet av parter</i>	130
	<i>Motiveringen av beslut</i>	130
	<i>Behörig handläggning av ärenden</i>	130
	<i>Andra förutsättningar för god förvaltning</i>	131
	<i>De straffprocessuella rättsskyddsgarantierna</i>	131
	<i>Myndigheternas opartiskhet och allmänna trovärdighet</i>	131
	<i>Tjänstemäns uppträdande</i>	132
3.7.18	Respekten för de grundläggande fri- och rättigheterna 22 §	132

3.8	Klagomål mot Finland som behandlades vid Europadomstolen år 2015	133
3.8.1	Europarådets ministerkommittés övervakning av att domarna verkställs	134
3.8.2	Domar och beslut under verksamhetsåret	134
	<i>Tre domar om yttrandefrihet</i>	134
	<i>Fyra domar om förbud mot att bli straffad två gånger</i>	134
	<i>Klagomål som genom kammarbeslut lämnades utan prövning</i>	135
	<i>Ersättningsbeloppen</i>	135
	<i>Yttranden som regeringen ombetts avge</i>	135
4	Laglighetsövervakningen enligt sakområden	136
4.1	Domstolarna och justitieförvaltningen	138
4.1.1	Verksamhetsmiljön	138
4.1.2	Laglighetsövervakning	139
4.1.3	Inspektioner	141
4.1.4	Avgöranden	141
	<i>Begäran om en handling i ett ärende där domstol tidigare fattat beslut om sekretess</i>	141
	<i>Tillämpning av offentlighetslagens förfarandebestämmelser</i>	142
	<i>Konsumenttvistenämndens handläggningstider</i>	142
	<i>Förmedling av information till fångvårdsmyndigheterna om att en dom vunnit laga kraft</i>	143
	<i>Motivering av avgörande om att inte betala biträdesarvode</i>	143
	<i>Felaktig efterlysning</i>	143
	<i>Rättshjälpsbeslut motsvarade inte den beviljade rättshjälpen</i>	144
4.2	Åklagarväsendet	145
4.2.1	Verksamhetsmiljön	145
4.2.2	Laglighetsövervakning	145
4.2.3	Inspektioner	146
4.2.4	Avgöranden	147
4.3	Polisen	148
4.3.1	Verksamhetsmiljön	148
	<i>Allmänna utvecklingstrender</i>	149
4.3.2	Laglighetsövervakning	149
4.3.3	Inspektioner	151
4.3.4	Frihetsberövade	153
4.3.5	Husrannsakan	154
4.3.6	Förfarande vid förundersökning	156
4.3.7	Information och offentlighetslagen	156
4.3.8	Tillståndstjänster	157
4.3.9	Övriga avgöranden	158
	<i>Riksdagens målsättningar uppnåddes inte i polisens Vitja-projekt</i>	158
4.3.10	Nödcentraler	159
4.3.11	Räddningsväsendet	160

4.4	Militära ärenden och försvarsförvaltningen	161
4.4.1	Verksamhetsmiljön	161
	<i>Allmänt</i>	161
	<i>Aktuella lagstiftningsprojekt och -ändringar</i>	162
4.4.2	Laglighetsövervakning av militära ärenden	163
	<i>Allmänt</i>	163
	<i>Inspektioner</i>	164
	<i>Observationer från inspektionerna</i>	165
4.4.3	Avgöranden	166
	<i>Beväringarnas möjlighet att rösta i Europaparlamentsvalet</i>	166
	<i>Gränsdragningen mellan en militärpersons roll som tjänsteman och privatperson</i>	167
4.5	Tullen	169
4.5.1	Verksamhetsmiljön	169
4.5.2	Laglighetsövervakning	171
	<i>Jämlik behandling vid gränsövergång</i>	171
	<i>Förtullningsförfarandet</i>	172
	<i>Bilbeskattningen</i>	173
	<i>Förundersökning</i>	174
4.5.3	Inspektioner	175
4.6	Hemligt inhämtande av information	176
4.6.1	Särdrag hos hemligt inhämtande av information	176
4.6.2	Övervakningen av hemligt inhämtande av information	176
	<i>Domstolar</i>	176
	<i>Myndigheternas interna övervakning</i>	177
	<i>JO:s laglighetskontroll</i>	178
4.6.3	Händelser under berättelseåret	179
	<i>Betydande reformer av lagstiftningen</i>	179
	<i>Berättelser till JO</i>	180
	<i>JO:s laglighetskontroll</i>	182
4.6.4	Utvärdering	184
	<i>Eventuella problempunkter i den nya lagstiftningen</i>	184
	<i>Vanliga problem med övervakningen</i>	186
	<i>Underrättelselagstiftning</i>	186
4.7	Brottspåföljdsbranchen	188
4.7.1	Verksamhetsmiljön och lagstiftningsreformer	188
4.7.2	Laglighetsövervakning	188
4.7.3	Inspektioner	189
4.7.4	Utlåtanden, egna initiativ och framställningar	189
	<i>Utlåtanden</i>	189
	<i>Egna initiativ</i>	190
	<i>Framställningar</i>	191

4.7.5	Övriga avgöranden	191
	<i>Anmärkningar</i>	191
	<i>I planeringen av strafftiden uppdagas ständigt problem</i>	192
	<i>Fångsamtal är dyra</i>	192
	<i>Jämlikhet</i>	193
	<i>Personalbristen medför problem</i>	193
	<i>Kontrollåtgärder ska utföras finkänsligt</i>	194
	<i>Fängelselokaler var inte ändamålsenliga</i>	194
	<i>Rättsskyddet uppfylls inte alltid</i>	195
	<i>Problem vid anordnande av måltider och tjänster</i>	196
4.7.6	Hälso- och sjukvård	196
4.8	Utsökning och andra förfaranden vid betalningsoförmåga	198
4.8.1	Lagstiftning	198
4.8.2	Betydelsefulla observationer ur laglighetsövervakningens synvinkel	199
	<i>Betalningsstörningar och överskuldsättning</i>	199
	<i>Ekonomi- och skuldrådgivning</i>	200
	<i>Förfarande vid offentligt samfund som gäldenär</i>	200
	<i>Utsökningsförfarande</i>	203
4.8.3	Inspektioner	205
4.9	Utlänningsärenden	206
4.9.1	Verksamhetsmiljön	206
4.9.2	Laglighetsövervakning	207
4.9.3	Inspektioner	208
4.9.4	Avgöranden	208
	<i>Handläggningen av ansökan om uppehållstillstånd fördröjdes</i>	208
4.10	Socialvård	210
4.10.1	Laglighetsövervakning	210
	<i>Äldreomsorg</i>	211
	<i>Stöd för närståendevård</i>	215
	<i>Utkomststöd</i>	216
	<i>God förvaltning</i>	219
4.10.2	Inspektioner	222
4.11	Hälso- och sjukvård	223
4.11.1	Laglighetsövervakning	223
4.11.2	Framställningar och egna initiativ	223
	<i>Sjukhuset kränkte människovärdet och friheten för en patient som stängdes in i ett säkerhetsrum</i>	223
	<i>Ersättning för hjälpmedel för medicinsk rehabilitering</i>	225
	<i>Förbrukningsartiklar får inte medföra kostnader för patienten</i>	225
	<i>Genomförandet av kampanjen för HPV-vaccinering</i>	226
	<i>Beslut om valfrihet inom den specialiserade sjukvården</i>	228
	<i>Uppdatering av anvisningarna för hantering av uppdrag inom hälsovårdsväsendet</i>	229

4.11.3	Inspektioner	229
4.11.4	Avgöranden	230
	<i>Tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster</i>	230
	<i>Rätten till god vård</i>	232
	<i>Rätten till information och självbestämmanderätt</i>	233
	<i>Kraven på god förvaltning</i>	234
4.12	Barnets rättigheter	236
4.12.1	Verksamhetsmiljön	236
4.12.2	Laglighetsövervakning	236
	<i>Öppenvård inom barnskyddet</i>	237
	<i>Vård utom hemmet</i>	237
	<i>Svar på begäran om handlingar</i>	238
	<i>Rätt till ett överklagbart beslut om begränsning av kontakterna</i>	238
4.12.3	Enskilda avgöranden	239
	<i>Begränsningsåtgärder mot ett omhändertaget barn</i>	239
	<i>Beslut om barnets boende och umgängesrätt</i>	240
	<i>Tidsfristen för utredning av behovet av barnskydd får inte överskridas</i>	240
	<i>Ett omhändertaget barns rätt att träffa sin socialarbetare</i>	241
4.12.4	Inspektioner	241
4.13	Rättigheter för personer med funktionsnedsättning	243
4.13.1	Verksamhetsmiljön och författningsändringar	243
	<i>FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning</i>	243
	<i>Från institutionsboende till boendeservice</i>	244
	<i>Författningsändringar</i>	244
4.13.2	Laglighetsövervakning	245
	<i>Klagomål</i>	245
	<i>Inspektioner</i>	245
	<i>Utlåtanden</i>	246
4.13.3	Avgöranden	246
	<i>Socialvård</i>	246
	<i>Socialförsäkring</i>	251
	<i>Hälso- och sjukvård</i>	252
	<i>Utbildning och kultur</i>	252
	<i>Övriga avgöranden</i>	253
4.14	Intressebevakning	254
4.14.1	Allmänt	254
4.14.2	Laglighetsövervakning	255
4.14.3	Avgöranden	255
	<i>Huvudmannens brevhemlighet kränktes</i>	255
	<i>Osakliga uttryck användes om huvudmännen</i>	256
	<i>Intressebevakare underlät att utreda sin huvudmans åsikt</i>	257
	<i>Behandling av begäran om uppgifter</i>	258
	<i>Svar på förfrågningar</i>	259
	<i>Övriga avgöranden</i>	260

4.15 Socialförsäkring	261
4.15.1 Verksamhetsmiljön	261
4.15.2 Antalet klagomål och åtgärdsprocent	262
4.15.3 Inspektioner	263
4.15.4 Avgöranden	263
<i>Ersättning för brottsskador indrevs från skadevållarens dödsbo</i>	263
<i>Fpa:s rådgivning och anvisningar preciserades</i>	264
<i>Det långsamma ersättningsförfarandet av hälsovårdskostnader som uppkommit utomlands kritiserades</i>	264
4.16 Arbetskraft och utkomstskydd för arbetslösa	265
4.16.1 Verksamhetsmiljön	265
4.16.2 Antalet klagomål och åtgärdsprocent	266
4.16.3 Inspektioner	266
4.16.4 Avgöranden	267
<i>Fel i hänvisningen till garanterat arbete ledde till ersättning för inkomstförlust</i>	267
<i>Vederbörligt genomförande av ungdomsgarantin är viktig</i>	267
<i>Ordnandet av utbildning av tillståndstyp ska förenheligas</i>	268
<i>Behandlingstiderna vid besvärnämnden för utkomstskyddsärenden följs upp</i>	268
<i>Kallelse till arbetskraftsutbildning ska vara tydlig och begriplig</i>	268
4.17 Allmänna kommunärenden	270
4.17.1 Kommunalförvaltningens grunder	270
4.17.2 Laglighetsövervakning	271
4.17.3 Avgöranden	275
<i>Tillgängligheten och tryggheten av valhemligheten vid vissa förhandsröstningsställen i Helsingfors, Esbo och Vanda</i>	275
4.18 Utbildnings- och kultursektorn	277
4.18.1 Verksamhetsmiljön och lagstiftningsreformer	277
4.18.2 Laglighetsövervakning	277
4.18.3 Inspektioner	278
4.18.4 Utlåtanden	279
4.18.5 Avgöranden	279
<i>Olika religioner och livsåskådningskunskap kan undervisas tillsammans</i>	279
<i>Utbildningsstyrelsen kritiseras för ordnande av Psalmtävling i grundskolan</i>	279
<i>Man kan inte kräva att föräldrarna ska bekosta barnets hemresa från lägerskolan</i>	280
<i>Informationen om problemen med inomhusluften i skolan borde ha varit tydligare</i>	280
<i>En obehörig person utnämndes till rektor för en grundskola</i>	281
<i>Helsingfors universitets medicinska fakultet gav personer som har läst lång svenska företräde</i>	281
<i>Utnämnd till professor saknade den doktorsexamen som krävs</i>	281
<i>Staden krävde ett lagstridigt utdrag ur straffregistret</i>	282
<i>Situationen i Finlands filmstiftelse har korrigerats</i>	282

4.19 Språkärenden	283
4.19.1 Allmänt	283
4.19.2 Laglighetsövervakning och annan verksamhet	283
4.19.3 Avgöranden	284
<i>Publicering av God medicinsk praxis -rekommendationerna och Pharmaca Fennica</i>	284
<i>Information och webbtjänster</i>	285
<i>Kundservice</i>	288
4.20 Beskattning	289
4.20.1 Verksamhetsmiljön	289
4.20.2 Laglighetsövervakning	290
4.20.3 Avgöranden	291
<i>Verkställande av serviceprincipen i utmanande kundservicesituationer</i>	291
<i>Eget initiativ om att för hög rundradioskatt hade uppburits</i> <i>av personer med de lägsta inkomsterna</i>	292
<i>Skatteförvaltningens beslut att begränsa skyldigheten</i> <i>att lämna uppgifter vid byggande till elektronisk anmälan</i>	293
<i>Handläggningen av ett beslut som förvaltningsdomstolen återförvisade</i> <i>till Skatteförvaltningen fördröjdes olagligt länge hos Koncernskattecentralen</i>	295
<i>Ogrundat användningsförbud på grund av för stor betalning</i> <i>av ett fordonsskattebelopp</i>	296
4.21 Miljöärenden	298
4.21.1 Lagstiftningsreformer och ändringar inom verksamhetsmiljön	298
4.21.2 Laglighetsövervakning	298
4.21.3 Avgöranden	301
<i>BJO klandrade åländska myndigheter för tillsyn över komposteringsanläggning</i>	301
<i>Utövande av myndighetsbefogenheter i felaktigt syfte</i>	301
<i>Användning av markägarens konsult vid uppgörande av detaljplan</i>	302
<i>Byggnadstillsynen borde ha utrett huruvida det var lagenligt att riva kanalslussar</i>	303
<i>Fastighetschef var jävig i ärende om anbudsfrågan</i>	304
<i>Avgöranden om behörighetsvillkor och kompetenskrav</i>	304
4.22 Jord- och skogsbruk	306
4.22.1 Verksamhetsmiljön och lagstiftningsreformer	306
4.22.2 Laglighetsövervakning	307
4.22.3 Inspektioner	308
4.22.4 Avgöranden	308
<i>Förfarande i samband med skador som orsakats av renar</i>	308
<i>Övriga avgöranden</i>	309

4.23	Kommunikationer	311
4.23.1	Laglighetsövervakning	311
4.23.2	Avgöranden	312
	<i>Tillståndsansökan behandlades felaktigt</i>	312
	<i>Korrekt behandling av begäran om uppgifter försumrades</i>	312
	<i>Bristfällig beredning av normer angående ändring av Finlands luftrums struktur</i>	313
	<i>Andra avgöranden som gäller Trafik</i>	313
	<i>Förtroendeskyddet uppfylldes inte när ett initiativ besvarades</i>	314
	<i>Behandling av begäran om utredning stred mot god förvaltning</i>	314
	<i>Rundradions förfarande angående Valgalleriet var jämlikt</i>	315
4.24	Kyrkliga ärenden	316
4.24.1	Laglighetsövervakning av religionssamfunden	316
4.24.2	Verksamhetsmiljön och lagstiftningsreformer	316
4.24.3	Laglighetsövervakning	317
4.24.4	Avgöranden	318
	<i>En fånge ska inte bli tvungen att välja mellan gudstjänsten och att träffa sin familj</i>	318
4.25	Övriga ärenden	319
4.25.1	Företseende av gåvor som gavs i samband med ministrarnas besök	319
4.25.2	Typbokstäverna i den grundläggande utbildningen kan orsaka missförstånd	319
4.25.3	Avgöranden som berör yttrandefriheten	321
	<i>Kommunen kränkte lärarens yttrandefrihet</i>	321
	<i>Ingridandets yttrandefriheten grundade sig inte på lagen</i>	322
	<i>Yttrandefrihet i sociala medier</i>	323
	<i>Övriga avgörande gällande yttrandefrihet</i>	324

5	Bilagor	326
	Bilaga 1	
	Bestämmelser i Finlands grundlag gällande justitieombudsmannen (11.6.1999/731)	328
	Lag om riksdagens justitieombudsman (14.3.2002/197)	331
	Lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman (21.12.1990/1224)	339
	Instruktion för riksdagens justitieombudsman (5.3.2002/209)	340
	Bilaga 2	
	Arbetsfördelningen mellan riksdagens justitieombudsman och biträdande justitieombudsmän	341
	Bilaga 3	
	Utlåtanden och sakkunniguppdrag	342
	<i>Utlåtanden</i>	342
	<i>Sakkunniguppdrag i riksdagens utskott</i>	344
	<i>Övriga sakkunniguppdrag</i>	345
	Bilaga 4	
	Statistiska uppgifter om justitieombudsmannens verksamhet	346
	<i>Behandlade laglighetsövervakningsärenden</i>	346
	<i>De avgjorda ärendena myndighetsvis</i>	347
	<i>Åtgärder föranledda av avgjorda ärenden</i>	349
	<i>De inkomna klagomålen myndighetsvis</i>	350
	Bilaga 5	
	Inspektioner	351
	Bilaga 6	
	Personalen vid riksdagens justitieombudsmans kansli	355
	Personalen vid Människorättscentret	356
	Sakregister	357

Använda förkortningar

ANM	arbets- och näringsministeriet
ARA	Finansierings- och utvecklingscentralen fr boendet
BJO	biträdande justitieombudsman
CKP	centralkriminalpolisen
CPT	Europeiska kommittén till förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning
CRPD	FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning
ENNHRI	europiska nätverk för nationella människorättsinstitutioner
Europadomstolen	Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna
Evira	Livsmedelssäkerhetsverket
FM	finansministeriet
FN	Förenta Nationerna
Fpa	Folkpensionsanstalten
HD	högsta domstolen
HFD	högsta förvaltningsdomstolen
HNS	Helsingfors- och Nylands sjukvårdsdistrikt
HUCS	Helsingfors universitets centralsjukhus
ICC	FN:s internationella koordinationskommitté för nationella människorättsinstitutioner
IM	inrikesministeriet
IOI	Internationella ombudsmannainstitutet
JK	justitiekansler
JM	justitieministeriet
JO	justitieombudsman
JSM	jord- och skogsbruksministeriet
KM	kommunikationsministeriet
LVM	Lantmäteriverket
Migri	Migrationsverket
MM	miljöministeriet
NTM-centralen	närings-, trafik- och miljöcentralen
OPCAT	Nationell förebyggande mekanism mot tortyr
Rise	Brottsförklaringsmyndigheten
RP	regerings proposition
RÅÄ	Riksåklagarämbetet
SHM	social- och hälsovårdsministeriet
TE-byrå	arbets- och näringsbyrå
TFC	Trafikförsäkringscentralen
THL	Institutet för hälsa och välfärd
UBS	Utbildningsstyrelsen
UKM	undervisnings- och kulturministeriet
UM	utrikesministeriet
Valvira	Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården

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

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

Foton

Bilderna på uppslagen visar delar av konstnären Aimo Katajamäkis verk Skogens folk (2006), som finns i Lilla Parlamentets entré, bilder Anssi Kähärä / Werklig Oy

Ville Lehvonen s. 22

Tidningen Uusimaa / Janne Kallio s. 27

Riksdagens fotoarkiv s. 31, 53-55, och 57

JO-kansliets fotoarkiv s. 50, 54 (högre), 75-76, 83, 122, 160, 165, 208 och 222

Laura Oja s. 65



1 Justitieombudsmännen har ordet



Petri Jääskeläinen

JO får uppdraget att övervaka rättigheterna för personer med funktionsnedsättning



Ratificeringen av konventionen

Riksdagen antog 3.3.2015 FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD) och dess fakultativa protokoll. Samtidigt antog riksdagen en lag om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i konventionen och dess fakultativa protokoll samt en lag om ändring av lagen om riksdagens justitieombudsman.

Riksdagen förutsatte dock att innan ratificeringen av konventionen slutförs ska det säkerställas att förutsättningarna för ratificeringen i artikel 14 uppfylls i den nationella lagstiftningen. I denna artikel tryggas personer med funktionsnedsättning rätt till frihet och personlig säkerhet. En förutsättning för att artikeln ska kunna sättas i kraft är att åtgärder som begränsar självbestämmanderätten för personer med funktionsnedsättning regleras i lag. En regeringsproposition med detta syfte (RP 108/2014 rd) förföll dock i och med att riksmötet avslutades, och en ny proposition (RP 96/2015 rd) lämnades vid följande riks-

möte. Dessa omständigheter fördröjde slutförandet av ratificeringen. Finland deponerade ratificeringsdokumentet hos FN:s generalsekreterare 11.5.2016. Konventionen och dess fakultativa tilläggsprotokoll träder för Finlands del i kraft 10.6.2016.

Finland undertecknade konventionen och dess fakultativa protokoll redan 30.3.2007. En långsam ratificeringsprocess av internationella människorättskonventioner är tyvärr snarare regel än undantag i Finland. Då ratificeringen drar ut på tiden fördröjs också inrättandet av de mekanismer och förfaranden som behövs för att trygga de rättigheter som konventionerna garanterar. Finland är ett av de tre sista EU-länderna som ratificerar konventionen.

I och med ratificeringen blir riksdagens justitieombudsman (JO) den mekanism som avses i artikel 33.2 i konventionen och vars uppdrag det är att främja, skydda och övervaka tillgodoseendet av rättigheterna för personer med funktionsnedsättning. Detta är det andra specialuppdraget som tilldelas JO på basis av ett internationellt för-

drag. Det första specialuppdraget grundar sig på det fakultativa protokollet till FN-konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (OPCAT). JO har fr.o.m. 7.11.2014 verkat som det nationella besöksorgan som utför inspektioner vid platser där frihetsberövade personer hålls i förvar. Ratificeringen av OPCAT tog över tio år.

Konventionens syfte och mål

Konventionen är det första rättsligt bindande internationella instrumentet som gäller rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Genom konventionen inrättas inga nya rättigheter, utan den förtydligar hur de rättigheter som definierats i övriga konventioner om mänskliga rättigheter ska säkerställas för personer med funktionsnedsättning. Ett av konventionens särdrag anses vara att den betonar dessa personers rätt att delta i beredningen av och beslutsfattandet i ärenden som gäller dem själva.

Även om tidigare antagna konventioner om de mänskliga rättigheterna i princip garanterar alla personer lika rättigheter, tillgodoses rättigheterna för personer med funktionsnedsättning inte fullt ut. Strukturella hinder i samhället, attityder och bristfällig kunskap begränsar möjligheterna för personer med funktionsnedsättning att leva ett självständigt liv samt deras rätt till självbestämmande och delaktighet i samhället.

Genom konventionen åläggs konventionsparterna att främja, skydda och säkerställa det fulla och lika åtnjutandet av alla mänskliga rättigheter och grundläggande friheter för alla personer med funktionsnedsättning. I konventionen ingår bestämmelser både om medborgerliga och politiska rättigheter och om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.

Den bärande principen i konventionen är förbudet mot diskriminering. Konventionen förbjuder inte endast diskriminering av personer med funktionsnedsättning, utan förpliktar konventionsparterna att se till att likabehandlingen av

dessa personer tillgodoses fullt ut. Andra centrala principer i konventionen är respekt för individens självbestämmanderätt, deltagande och delaktighet i samhället samt tillgänglighet.

Enligt konventionen innefattar personer med funktionsnedsättning bl.a. 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 lika villkor som andra. Utgångspunkten för hur en funktionsnedsättning beskrivs är personens förhållande till det omgivande samhället och inte en medicinsk, diagnosbaserad definition. Begreppet funktionsnedsättning är inte heller oföränderligt.

Den internationella övervakningsmekanismen

Genom konventionen inrättades kommittén för rättigheter för personer med funktionsnedsättning (Committee on the Rights of Persons with Disabilities). Varje konventionsstat rapporterar till kommittén om de åtgärder som den har vidtagit för att verkställa sina skyldigheter enligt konventionen och om sina framsteg. Den första rapporten avges två år efter att konventionsstaten ratificerat konvention och därefter vart fjärde år eller när kommittén begär det. Kommittén lämnar förslag och allmänna rekommendationer med anledning av rapporten. Kommittén rapporterar vartannat år om sin verksamhet till FN:s generalförsamling och till Ekonomiska och sociala rådet.

Finland har också antagit det fakultativa protokollet till konventionen, vilket möjliggör enskilda klagomål. Finland har därmed erkänt att kommittén för rättigheter för personer med funktionsnedsättningar har befogenhet att ta emot och behandla klagomål från enskilda individer eller grupper när dessa anser att Finland har kränkt deras rättigheter enligt konventionen. Kommittén kan lämna förslag och rekommendationer med anledning av klagomålen.

Kommittén kan också utföra en undersökning, om kommittén tar emot tillförlitlig information som utvisar allvarliga eller systematiska kränkningar från en protokollsparts sida av rättigheter som anges i konventionen. Undersökningen får innefatta ett besök i protokollspartens territorium. Undersökningen kan leda till kommentarer och rekommendationer av kommittén samt uppföljning av hur dessa verkställs.

Den nationella övervakningsmekanismen

Enligt artikel 33 i konventionen består den nationella övervakningsmekanismen av tre aktörer. För det första ska konventionsstaten i enlighet med sitt förvaltningssystem utse en *kontaktpunkt* (focal point). Kontaktpunkten ska svara för genomförandet av konventionen, såsom lagberedning och information, utredningar, insamling av information och användande av statistik. Kontaktpunkten ska också sörja för periodisk rapportering till kommittén för rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Kontaktpunkterna i Finland blir utrikesministeriet och social- och hälsovårdsministeriet.

För det andra ska konventionsstaten överväga att inrätta en *samordningsmekanism* inom regeringen. Dess uppgift är att underlätta åtgärder i anslutning till genomförandet av konventionen på olika områden och nivåer, t.ex. genom att föra fram behovet av utredningar eller peka på områden som behöver utvecklas. I Finland anvisas samordningsmekanismens uppgifter till ett nytt organ som ska inrättas i anslutning till social- och hälsovårdsministeriet och som ska ersätta det riksomfattande handikapprådet som verkar i anslutning till ministeriet. Samordningsorganet består bl.a. av representanter för olika ministerier och organisationer för personer med funktionsnedsättning.

För det tredje ska konventionsstaterna utse eller upprätta en oberoende *mekanism* (framework) för att främja, skydda och övervaka genomförandet av konventionen. Mekanismen ska uppfylla de av FN antagna s.k. Parisprinciperna, som

gäller för de nationella människorättsinstitutionerna. I Finland har de uppgifter som hör till mekanismen tilldelats JO, Människorättscentret, som finns i anslutning till JO, och centrets människorättsdelegation. Reformen genomfördes genom att ett nytt kapitel 3 b och i det en ny paragraf 19 f infördes i lagen om riksdagens justitieombudsman.

Jag anser att detta nya uppdrag lämpar sig utmärkt för JO, Människorättscentret och människorättsdelegationen, som tillsammans bildar Finlands nationella människorättsinstitution. I december 2014 beviljade den internationella samordningskommittén för nationella människorättsinstitutioner ICC (numera GANHRI, Global Alliance of National Human Rights Institutions) Finlands nationella människorättsinstitution s.k. A-status. Det betyder att institutionen fullt ut uppfyller Parisprinciperna i enlighet med konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Jag har ansett att de uppgifter för mekanismen som avses i artikel 33.2 i konventionen utgör ett utmärkt exempel på de möjligheter som strukturen hos vår nationella människorättsinstitution kan erbjuda. Att främja, skydda och övervaka rättigheterna för personer med funktionsnedsättning är just ett sådant uppdrag som kräver insatser av institutionens samtliga delar, där delarnas olika uppgifter stöder varandra för att uppnå de gemensamma målen.

Ett effektivt skydd för rättigheterna för personer med funktionsnedsättning förutsätter att enskilda fall kan utredas och inspektioner vidtas, vilket ingår i JO:s uppgifter. För det andra förutsätter uppdraget även fostran, utbildning, forskning och information om mänskliga rättigheter, vilket ingår i Människorättscentrets uppdrag. Genom denna verksamhet kan man påverka människors medvetenhet och deras inställning till rättigheterna för personer med funktionsnedsättning. För det tredje behövs ett samarbete mellan aktörer som arbetar med de grundläggande och mänskliga rättigheterna och inkludering av personer med funktionsnedsättning. För detta utgör människorättsdelegationen ett utmärkt forum.

Den fullständiga inkluderingen av personer med funktionsnedsättning och deras organisationer i övervakningsförfarandet kan tillgodoses inom alla delar av institutionen på det sätt som avses i konventionen. Människorättscentret arbetar i nära samarbete med organisationerna och har bl.a. ordnat ett flertal hearings med dem. Människorättsdelegationen är för sin del ett utmärkt samarbetsorgan. När jag tillsatte den nya människorättsdelegationen för den fyraårsperiod som inleddes 1.4.2016 har jag beaktat inkluderingsaspekten genom att se till att ett tillräckligt antal personer med funktionsnedsättning eller representanter för deras organisationer ingår i delegationen. Dessa personer kan vidare utses till människorättsdelegationens sektion för rättigheter för personer med funktionsnedsättning som delegationen själv tillsätter.

Också i JO:s verksamhet kommer samarbetet med personer med funktionsnedsättning och deras organisationer att öka. En form av deltagande kan vara att personer med funktionsnedsättning deltar som sakkunniga vid de inspektioner JO utför. Uppdraget som nationellt besöksorgan enligt OPCAT stöder också JO:s nya uppdraget enligt konventionen om personer med funktionsnedsättning, eftersom vissa boendeenheter för dessa personer omfattas av OPCAT. Enligt lagen kan justitieombudsmannen anlita sakkunniga vid utförandet av uppdraget som nationellt besöksorgan.

Förberedelser inför det nya uppdraget

Eftersom det redan länge varit känt att det nya uppdraget kommer att tilldelas JO, har JO:s kansli på olika sätt förberett sig inför detta uppdrag.

För det första har en ny ärendegrupp skapats för ärenden som ansluter sig till rättigheter för personer med funktionsnedsättning, medan de tidigare ingick i flera olika ärendegrupper, såsom socialvård, socialförsäkring eller undervisning. En särskild ärendegrupp innebär att det är lättare att följa, överblicka och rapportera om ärenden som ansluter sig till rättigheter för dessa personer.

I JO:s berättelse för 2014 ingick för första gången ett särskilt s.k. sektoravsnitt med rubriken "Rättigheter för personer med funktionsnedsättning" (avsnitt 4.13), som främst innehöll avgöranden av JO. Redan det stora antalet klagomål har inneburit att den nya ärendegruppen vuxit sig stor. Under berättelseåret tog JO emot och avgjorde över 200 klagomål i denna ärendegrupp.

För det andra utsågs tillgodoseendet av rättigheter för personer med funktionsnedsättning till kansliets s.k. tema om grundläggande rättigheter redan 2014 och samma tema användes under berättelseåret. Frågor med anslutning till temat uppmärksammades bl.a. vid varje inspektion som utfördes av JO.

Inom temat betonades betydelsen av tillgänglighet. Vid JO:s inspektioner innebar detta att särskild uppmärksamhet ägnades tillgängligheten i lokaler och miljöer och tillgången på information och möjligheten att utträta ärenden granskades ur olika synvinklar. Syftet var att i konventionens anda granska huruvida miljön innehåller sådana hinder som begränsar möjligheterna för personer med funktionsnedsättning att verka och delta i samhället. En redogörelse för iakttagelser vid inspektioner med anslutning till temat ingår i berättelsen för 2014 och i denna berättelse i avsnitt 3.6.

För det tredje har det nya uppdraget beaktats genom att fler inspektioner än tidigare har gjorts vid boendeenheter för personer med funktionsnedsättning. I synnerhet har inspektioner gjorts vid enheter för utvecklingsstörda personer, vilka också omfattas av OPCAT. Iakttagelser från sådana inspektioner som utförts av JO i egenskap av nationellt besöksorgan redovisas i berättelsen för 2014 och i denna berättelse i avsnitt 3.3.

Problem i anslutning till tillgodoseendet av rättigheter för personer med funktionsnedsättning

Utifrån de iakttagelser som gjorts i utredningen av klagomål och vid inspektionerna finns det många problem i fråga om hur rättigheterna för personer med funktionsnedsättning förverkligas.

T.ex. har följande problem observerats upprepade gånger.

Problem som gäller begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna i specialomsorger om utvecklingsstörda

Flera avgöranden av klagomål och inspektionsobservationer har uppmärksammat brister i behandlingen av personer med utvecklingsstörning och begränsningar av deras självbestämmanderätt samt oenhetlig verksamhetspraxis vid boendeenheter och anstalter.

Brister i upprättandet av serviceplaner och specialomsorgsprogram

I samband med JO:s laglighetskontroll har det framgått att sådana planer som avses i lagstiftningen inte alltid upprättas, upprättas bristfälligt eller fördröjs oskäligt. Detta kan leda till att man också försummar att höra klienten och beakta dennes egna åsikter och livssituation.

Brister i ordnandet av tjänster

En iakttagelse som gjorts inom JO:s verksamhet är att bestämmelserna om handikappservice tillämpas oenhetligt i kommunerna och att de kommunala anvisningarna kan begränsa tillgången till lagstadgad service. I enskilda fall har problemen gällt tillgången till personlig assistans och färdtjänst enligt handikappservicelagen och andra liknande tjänster samt klientavgifter inom social- och hälsovården.

Dröjsmål och brister i förfarandet inom beslutsfattande och handläggning av ärenden

Vanligare brister har varit dröjsmål vid handläggningen av ansökningar om förmåner eller tjänster för personer med funktionsnedsättning och myndighetens försummelse av skyldigheten att fatta beslut. Rättsskyddsproblem orsakas också av felaktiga förfaranden och dröjsmål vid handläggningen av besvär.

Brister i tillgängligheten

Vid JO:s inspektioner har brister i lokalers tillgänglighet iakttagits. Detsamma gäller möjligheten att utträta ärenden och genomförandet av anpassningsåtgärder. Nivåskillnader och smala passager skapar svårigheter för personer med rörelsehinder, medan kommunikation och tillgången till information hinder för personer med sensorisk funktionsnedsättning.

Avslutningsvis

JO kommer inte att få fler personalresurser för de nya uppgifterna enligt konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, men Människorättscentret har beviljats anslag för en ny sakkunnigtjänst i budgeten för 2016. Genom olika interna arrangemang av uppgifterna vid kansliet har jag försökt se till att också JO:s nya uppgifter tilldelas resurser.

Personer med funktionsnedsättningar förmar inte alltid själva anföra klagomål och därför är det särskilt viktigt att inspektioner utförs. Då det t.ex. gäller boenden för personer med funktionsnedsättning är antalet enheter dock så stort att endast en bråkdel av dem kan inspekteras. Enbart boendeenheter för utvecklingsstörda personer som omfattas av OPCAT uppgår till flera hundra. JO fick inte heller fler personalresurser för uppdraget som nationellt besöksorgan.

De nya uppgifterna utförs så gott det går inom ramen för de tillgängliga resurserna.

Jussi Pajujoja

Hur ordna god småbarnspedagogik?

Läroplikten i Finland går långt tillbaka i tiden. År 1921 bestämdes det i lag att barnen skulle börja i folkskolan vid sju års ålder. Det här är utgångspunkten också i den nuvarande lagen om grundläggande utbildning.

De facto förändrades situationen emellertid när det 1.8.2015 blev obligatoriskt att delta i förskoleundervisning. Eftersom barnen året innan läroplikten uppkommer ska delta i ettårig förskoleundervisning eller annan verksamhet genom vilken målen för förskoleundervisningen uppnås, sjönk den ålder då läroplikten börjar i praktiken till sex år.

Därför är just förskoleundervisningen en sammanbindande länk mellan två olika skeden. Före den vårdas barnen hemma, på daghem eller i familjedagvård. De två sistnämnda vårdformerna ingår i begreppet småbarnspedagogik (småbarnsfostran).



Småbarnspedagogiken styrs av undervisnings- och kulturministeriet

För några år sedan överfördes beredningen av lagstiftningen om småbarnspedagogik och dagvårdstjänster tillsammans med förvaltningen och styrningen av dem till undervisnings- och kulturministeriet. Utbildningsstyrelsen är sakkunnigt ämbetsverk inom området och gör upp riksomfattande grunder för planen för småbarnspedagogik. Utgående från dem utarbetas lokala småbarnspedagogiska planer enligt serviceproducent, enhet, grupp eller verksamhetsform.

På daghemmen och i familjedagvården görs individuella planer för småbarnspedagogik upp för varje barn.

Målet är att de riksomfattande grunderna för planen för småbarnspedagogik ska vara färdiga vid utgången av oktober 2016 och att de lokala planerna ska kunna tas i bruk senast i augusti 2017.

Hur kan två olika system jämkas samman?

I lagen om grundläggande utbildning är t.ex. ansvaret för transporter tydligt. Om skolresan är längre än fem kilometer har eleven rätt till fri transport. Den här rätten uppstår också om skolresan är kortare än fem kilometer men vägen med beaktande av elevens ålder eller andra omständigheter är alltför svår, ansträngande eller farlig. Samma bestämmelser gäller förskoleundervisningen.

De här transportbestämmelserna lämpar sig emellertid inte för småbarnspedagogiken. Enligt den nya lagen om småbarnspedagogik kan behövliga transporter ordnas för barn som deltar i småbarnspedagogisk verksamhet. Motsvarande bestämmelse var i tiotals år inskriven i den gamla lagen om barndagvård. Bestämmelsen är till sin karaktär en rekommendation, den är inte absolut förpliktande.

Det måste betraktas som en stor brist att det varken av paragrafen i dess nuvarande lydelse eller av motiveringen tydligt framgår när och i vilka situationer transport bör ordnas. I bestämmelsen skulle det kunna hänvisas åtminstone till barn som är i behov av särskilt stöd, så att transport ska ordnas när barnet utgående från en individuell behovsprövning nödvändigt behöver transport.

För närvarande har transporter till småbarnspedagogiken kunnat ordnas närmast som tjänster enligt handikappservicelagen, lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda eller barnskyddslagen.

Under förskoleåret placerar sig barnen ofta i två system, eftersom de får förskoleundervisning under en del av dagen men är i dagvård resten av dagen. När resan till förskoleundervisningen är längre än fem kilometer eller för svår i förhållande till åldern kan transportarrangemangen bli komplicerade. Då har barnen rätt till fri transport hemifrån direkt till förskoleundervisningen eller från dagvården till förskoleundervisningen och från förskoleundervisningen hem eller till dagvården.

På småbarnspedagogiken tillämpas lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården, enligt vilken uppgifter om socialvårds-klienter ska hållas hemliga. Exempelvis Helsingfors barnomsorgsverk anser att bestämmelsen hindrar digitalisering och inte stöder lagens syfte, som är samverkan med barnet och dess föräldrar. Barnomsorgsverket anser att information om händelserna i daghemmet och om daghemmets verksamhet bör kunna förmedlas med hjälp av ett elektroniskt datasystem som till sin informationssäkerhet motsvarar det system som skolorna använder.

I många kommuner utnyttjas redan skolornas elektroniska elevadministrationssystem, t.ex. Wilma, inom förskoleundervisningen. Situationen kan då vara särpräglad från lagstiftningssynpunkt, eftersom barnet under en del av tiden är i dagvård på samma vårdställe. En strikt tolkning av lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården skulle innebära att det inte är möjligt att informera om dagvårdshändelserna på samma sätt som inom förskoleundervisningen.

Inspektioner av småbarnspedagogiken i Mörskom och Helsingfors

I början av år 2016 inspekterade jag småbarnspedagogiken i Mörskom och Helsingfors. Avsikten var att få en uppfattning om verksamhetsmiljön i en liten respektive en stor kommun.

Mörskom är en tvåspråkig kommun med omkring 2 000 invånare. Den samarbetar i stor utsträckning med de närliggande kommunerna vad serviceproduktionen beträffar. I kommunen finns ett daghem och ett lågstadium.

Kommunen ordnar finskspråkig småbarnspedagogik, förskoleundervisning och grundläggande utbildning för årskurserna 1–6. Övrig service, bl.a. grundskoleundervisning för högstadiel elever, köper kommunen av de omgivande kommunerna.

Att den service som lagts ut är så omfattande var en överraskning. I synnerhet har kommunen lagt ut svenskspråkig service. Språkgränsen löper i kommunens sydliga del. Därför köper Mörsköms kommun all service inom den svenskspråkiga småbarnspedagogiken och grundläggande utbildningen av Lovisa stad.

Ett annat av kommunens särdrag utöver den påfallande stora utläggningen av serviceproduktionen är de problem som hör ihop med att huvudstadsregionen bildar en vidsträckt pendlingsregion. Direktören för småbarnspedagogiken uttryckte sin oro över de långa vård dagar som en del barn har. På grund av föräldrarnas dagliga arbetsresor blir vårdtiden ofta mer än tio timmar lång, medan det på förordningsnivå sägs att vårdtiden för barn i heltidsvård bara sporadiskt får överstiga tio timmar per dygn.

Förskoleklassen finns i anslutning till lågstadiet. Förskolegruppen var påfallande stor, 25 barn. En stor del av eleverna berättade att de kommer till förskolan med skolskjutsarna.

Helsingfors barnomsorgsverk har helt andra proportioner. I slutet av fjolåret omfattade den kommunala småbarnspedagogiken ca 23 000 barn. Staden har 270 egna daghem och 65 lek-parker. Barnomsorgsverket har nästan 6 000 anställda. Verkets budget för år 2015 var ca 380 miljoner euro.

Det säger en hel del om verksamhetsmiljön i huvudstaden att Helsingfors har över tio daghem som tillhandahåller antingen dygnetruntvård eller kvällsvård. En fråga för sig är hur småbarnspedagogiken kan ordnas på ett meningsfullt sätt för barn i skiftvård. På grund av föräldrarnas kvälls- och nattskift är dessutom de långa vårdtiderna en utmaning också här.

Beaktansvärt är ändå att barnen i Helsingfors mycket sällan kommer direkt hemifrån till förskolan. Ärligen kommer några få barn direkt från sitt hem till förskolan utan att alls ha vårdats på daghem eller i familjedagvård före det.

Utbildningsstyrelsens bedömningar av de småbarnspedagogiska utmaningarna

Vid en inspektion av Utbildningsstyrelsen konstaterades det att de nya grunderna för planen för småbarnspedagogik är en bindande norm, som syftar till att öka jämlikheten och tjänsternas enhetlighet. Att kommunerna väljer divergerande lösningar när det gäller hur omfattande rätten till småbarnspedagogik är och hur småbarnspedagogiken ordnas är en utmaning.

I början av augusti 2016 ändras både lagen om småbarnspedagogik och dagvårdsförordningen. Huvudregeln enligt lagen blir att barnen har rätt till bara 20 timmar småbarnspedagogik i veckan, om föräldrarna inte arbetar eller studerar på heltid. Tidigare har alla haft rätt till heltidsvård.

Enligt ändringen av dagvårdsförordningen får det per vuxen finnas högst åtta barn i varje barngrupp inom småbarnspedagogiken. Tidigare var förhållandet 1:7.

När kommunerna ordnar småbarnspedagogiken har de emellertid rätt att tillhandahålla invånarna tjänster som är högklassigare eller mer omfattande än miniminivåerna förutsätter. En del kommuner fortsätter liksom tidigare, de tillhandahåller alltjämt heltidsvård för alla och förstorar inte grupperna. Andra kommuner begränsar dagvårdsrätten till 20 timmar men förstorar inte grupperna. Sedan finns det också kommuner som både begränsar rätten till dagvård och förstorar grupperna.

Vid Utbildningsstyrelsen bekymrar man sig dels för att de stora skillnaderna mellan kommunernas utbud inverkar på ordnandet av småbarnspedagogiken, dels för att kommunernas beredskap att utnyttja t.ex. informations- och kommunikationsteknik är på mycket varierande nivå. I typiska fall hopas kommunernas problem så att kommuner som tillhandahåller småbarnspedagogik på miniminivån inte heller kan göra tekniksatsningar.

Också ändringssökandet befinner sig i ett brytningsskede

Trenden under de senaste åren har varit att ändringssökandet i undervisningsärenden har ökat kontinuerligt. Det har betytt att regionförvaltningsverken fått in allt fler ärenden som ska behandlas, och ändring i många beslut har fått sökas hos förvaltningsdomstolen.

En stor del av de klagomål som anförs hos JO handlar om ordnandet av avgiftsfri transport inom förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen. Eftersom avgöranden som gäller skolresor får överklagas hos förvaltningsdomstolen har JO:s kansli i allmänhet rätt de klagande att välja besvärsvägen.

Enligt lagen om domstolsavgifter, som trädde i kraft vid ingången av detta år, är rättegångsavgiften för ärenden som behandlas i förvaltningsdomstolen 250 euro. Tidigare behandlades en stor del av ärendena avgiftsfritt just i förvaltningsdomstolarna. Avgift tas dock inte ut när förvaltningsdomstolen ändrar ett beslut till den ändringssökandes fördel eller när sökanden är mindre bemedlad.

Ett problem består ändå i att en ny kostnadsrisk i form av rättegångsavgiften i princip är förknippad med de besvär inom undervisningssektorn som anförs hos förvaltningsdomstolen.

I den regeringsproposition där lagen om rättegångsavgifter motiveras konstaterades följdriktigt att den omfattande avgiftsbeläggningen kan öka antalet klagomål som anförs hos laglighetsövervakarna. Till skillnad från förvaltningsdomstolen kan laglighetsövervakarna emellertid inte ändra det ursprungliga beslutet. Utvecklingen kan anses vara beklaglig från rättsskyddssynpunkt.

Utvecklande, hälsosam och trygg småbarnspedagogik

Ett ofta återkommande tema i klagomålen handlar om vid vilket daghem eller under vilka verksamhetsformer småbarnspedagogiken i själva

verket ordnas. Det kan vara fråga om barnets särskilda behov, problem som anknyter till transport av barnet eller tillgången till tjänster i kommunen.

Kommunerna bör sträva efter att ordna småbarnspedagogiken på lika grunder. När den småbarnspedagogiska platsen ordnas bör hänsyn tas till bl.a. var föräldrarna bor, hurdana transportförbindelserna till vårdstället är, huruvida barnet eventuellt har sådana särskilda behov som talar för att ett visst vårdställe anvisas och hurdana föräldrarnas arbetsomständigheter och livssituation som helhet är.

Från dessa synpunkter tycks t.ex. Mörskoms lösning att köpa svenskspråkiga tjänster av grannkommunen vara till stort gagn både för barnens språkliga behov och för ordnandet av föräldrarnas dagliga arbetsresor.

En lagstiftningsbrist består i att lagen om småbarnspedagogik alltfjämt saknar förpliktande bestämmelser om stöd för barnets utveckling och lärande, intensifierat stöd och särskilt stöd. Uttryckliga bestämmelser om de här finns i lagen om grundläggande utbildning. Det är fråga om ett trestegsstöd för lärande, med anknytande skyldighet att fatta ett överklagbart förvaltningsbeslut om ordnande av särskilt stöd.

Eftersom lagen om småbarnspedagogik inte inbegriper någon skyldighet att fatta beslut uppkommer situationer som är problematiska med avseende på barnets rättsskydd när anordnaren av småbarnspedagogik och barnets vårdnadshavare har olika syn på det stöd som barnet behöver, t.ex. biträdestjänster och hjälpmedel.

En fråga för sig är problemen med inneluften. Sådana dyker ofta upp vid inspektioner av fastigheter där kommunala tjänster tillhandahålls, såsom daghem. Trots omfattande utvecklingsprojekt som bl.a. riksdagens revisionsutskott arbetat för har långt ifrån alla de här problemen fått en lösning.

Maija Sakslin

De grundläggande rättigheterna och besparingarna inom den offentliga ekonomin



Förtroende och trygghet

Det har sagts att en framgångsrik ekonomi och de grundläggande rättigheterna är två sidor av samma mynt. En hög skyddsnivå för de grundläggande rättigheterna garanterar å andra sidan förutsättningarna för ekonomisk tillväxt. En krympande offentlig ekonomi utgör också ett hot mot de grundläggande rättigheterna.

På grund av den avtagande ekonomiska tillväxten har man för att balansera den offentliga ekonomin gjort nedskärningar som drabbat nästan alla grundläggande rättigheter. Nedskärningar är särskilt ödesdigra då de drabbar personer som har det allra svårast i socialt och ekonomiskt hänseende samt dessa personers rätt till jämlikt bemötande och rättssäkerhet.

Under de senaste åren har den rättsliga och samhällspolitiska diskussionen om offentliga besparingar och deras betydelse för de grundläggande rättigheterna varit särskilt livlig på grund av att ekonomisk osäkerhet undergräver förtroendet för

samhällets förmåga att garantera de grundläggande rättigheterna samt att upprätthålla välfärd och trygghet. Detta anses skapa en grogrund för nationalism och främlingshat samt för ett samhälle där rädslan breder ut sig.

Europarådet understryker att den negativa utvecklingen kan brytas med hjälp av en stark och öppen demokrati och genom att medlemsstaterna ges rekommendationer om åtgärder i den riktningen. Målet är att en demokrati som bygger på grundläggande och mänskliga rättigheter ska skapa trygghet och förtroende för samhället.

Inom Europeiska unionen förbereds bl.a. en pelare för sociala rättigheter i syfte att motverka ökande arbetslöshet, utsatthet, fattigdom och marginalisering. Tanken är att man genom fokusering på de mest centrala rättigheterna, principerna och värdena ska kunna förstärka förtroendet samt skapa sådan tillväxt och utveckling inom den sociala sektorn som behövs för balansering och anpassning av ekonomin.

Besparingar som grund för begränsning av rättigheter

Inom internationell övervakningspraxis tillämpas i allt större utsträckning ekonomiskt baserade kriterier när det gäller begränsning av mänskliga rättigheter. Innan besparingsåtgärder som inverkar negativt på rättigheterna genomförs måste olika alternativ omsorgsfullt utredas. Begränsningarna måste vara nödvändiga och förenliga med proportionalitetsprincipen, i den meningen att alla andra eventuella lösningar skulle innebära större ingrepp i rättigheterna.

Besparingsåtgärderna måste respektera jämlikhetsprincipen och de får sålunda inte vara diskriminerande. De måste dessutom alltid vara förenade med simultana åtgärder som dämpar och lindrar konsekvenserna för de mest utsatta befolkningsgrupperna. Besparingar får göras endast om de inte innebär ingrepp i själva kärnan av de rättigheter som staterna har förbundit sig att respektera, skydda och genomföra.

Europadomstolens rättspraxis är inte enhetlig när det gäller grunder som berättigar ekonomiska eller finansiella åtgärder. I allmänhet har Europadomstolen godkänt budgetrelaterade eller ekonomiska grunder för begränsning av en rättighet, när det varit fråga om social trygghet eller egendomsskydd. Detta har emellertid inneburit att staterna ålagts skyldigheter när det gäller minimi-trygghet samt hälso- och sjukvårdstjänster. Ekonomiska skäl är inte en godtagbar begränsningsgrund då det är fråga om besparingar som direkt och konkret har betydelse för människovärdet och för utsatta befolkningsgruppers levnadsförhållanden.

Europadomstolen har å andra sidan inte godkänt ekonomiska skäl för begränsning av politiska fri- och rättigheter. Den har t.ex. inte godkänt att man på ekonomiska grunder gjort avkall på rätten att utan dröjsmål få sin sak behandlad av en behörig myndighet eller rätten till verkställighet av domstolsbeslut. Man har framfört kritik mot Europadomstolens praxis att göra skillnad

mellan olika typer av rättigheter och föreslagit att domstolen ska förenhetliga sin rättspraxis så att den bedömer konsekvenserna av besparingar utifrån de tryggade rättigheternas innehåll och kärnområde.

Grundlagsutskottet har i flera sammanhang uppmärksammat den betydelse som s.k. grundlagsrelaterade funktioner har för lagstiftarens verksamhet och ansett att dessa måste beaktas även vid utövandet av budgetmakt och riktandet av besparingar inom statsekonomin. Utskottet har ansett det vara viktigt att man beaktar de grundläggande och mänskliga rättigheterna också i samband med strukturella besparings- och utvecklingsbeslut och att man strävar efter lösningar som tryggar rättigheterna.

Enligt utskottet måste man vid bedömningen alltid beakta den rådande samhällsekonomiska situationen. Grundlagsutskottet har sålunda i fråga om sociala rättigheter i allmänhet undvikit att kategorisera regeringens förslag till besparingar som stridande mot grundlagen. Däremot har utskottet utvecklat förutsättningarna för bedömning av frågan om besparingar är förenliga med grundlagen. Utskottet har beaktat huruvida det är fråga om en väsentlig försämring och fäst avseende vid att besparingen inte äventyrar en grundläggande rättighet. Besparingar kan dock enligt utskottets uppfattning vara en i viss mån godtagbar grund för att ingripa i nivån på rättigheterna.

Grundlagsutskottet har i enlighet med Europadomstolens riktlinjer i allmänhet ansett att besparingar som statsekonomin förutsätter är ett godtagbart skäl för nedskärningar i sociala rättigheter. I fråga om besparingar inom domstolsväsendet konstaterade grundlagsutskottet i samband med behandlingen av budgetpropositionen att ytterligare besparingar kunde äventyra rätten till rättvis rättegång.

Laglighetskontroll

Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter har föreslagit att staterna ska bedöma de konsekvenser som budgetrelaterade besparingsbeslut får för de grundläggande rättigheterna och för jämlikheten mellan medborgarna. Kommissionären har understrukt justitieombudsmännens, människorättsinstitutionernas och jämställdhetsombudsmännens centrala roll vid övervakningen av att de grundläggande rättigheterna iakttas och att utsatta personer får hjälp i ett svårt ekonomiskt läge. Också grundlagsutskottet har förutsatt att de faktiska konsekvenserna av besparingar noggrant följs upp.

Justitieombudsmannen ska övervaka lagligheten i den offentliga maktutövningen och att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Till justitieombudsmännens befogenheter hör inte att bedöma lagstiftarens beslut eller bakomliggande ekonomiska och politiska prioriteringar. Efter att ha observerat brister i fråga om förverkligandet av grundläggande rättigheter kan laglighetsövervakaren dock göra framställningar om ändring eller komplettering av lagstiftningen.

Laglighetskontrollen ska följa verkställigheten av lagstiftningen och i synnerhet rättigheterna för personer i en sårbar ställning.

På basis av klagomål och inspektioner är det uppenbart orsakerna till lagstridig verksamhet och kränkning av grundläggande rättigheter ofta är av ekonomisk art. Otillräckliga ekonomiska resurser leder tyvärr ofta till avsevärda brister när det gäller förverkligandet av rättigheterna.

Under inspektionerna har det konstaterats att personalbrist har kunnat leda till att personer med funktionsnedsättning mot sin vilja stängts in i sina rum då personalen varit tvungen att avlägsna sig från platsen. Personalbrist kan vara orsak till att man varit tvungen att begränsa dessa personers och äldre personers självbestämmanderätt. På grund av personalbrist blir personer inom hemvården isolerade och deras sociala

kontakter blir bristfälliga. Kommunerna har inte tillräckligt med personal för effektiv övervakning av omhändertagna barns förhållanden. Dessutom har regionförvaltningsverkens möjligheter att göra inspektioner begränsats genom resultatavtal.

Personalbristen i fängelserna har lett till att man i strid med internationella rekommendationer varit tvungen att begränsa tiden som fångarna får vistas utanför sina celler. På grund av den bristfälliga materielen för fängstransporter och personalbristen har man varit tvungen att i strid med lagen regelbundet använda fängsel under transporterna. Med tanke på fångarnas säkerhet har det ansetts vara problematiskt att cellernas larmutrustning är i dåligt skick och att eventuella larm, på grund av otillräcklig vaktpersonal natetid, inte kan besvaras inom en skäligen tid.

I de utredningar och yttranden som justitieombudsmannen fått återopas emellertid sällan besparingar och otillräckliga ekonomiska resurser. Inom laglighetskontrollen har otillräckliga ekonomiska resurser dock inte ansetts vara en orsak som t.ex. berättigar till att inte iakttas de lagstadgade tidsfristerna för behandling av ärenden. Exempelvis i svaren på klagomål om s.k. mögelskolor har det konstaterats att skyldigheten att skydda barnens och skolpersonalens hälsa förutsätter att effektiva och skyndsamma åtgärder vidtas, oberoende av budgetrelaterade begränsningar.

Laglighetskontrollen har också tagit ställning till frågan om underbudgetering i kommunerna. Resursstyrningen är emellertid i sista hand ett politiskt avgörande som inte direkt faller inom ramen för laglighetskontrollen. När beslut som berör enskilda individer fattas inom ramen för budgetanslag måste kundens behov i det enskilda fallet beaktas. Om de anslag som reserverats inte räcker för alla måste en prioritering av tjänsterna fastställas på förhand, med beaktande av jämlikhetsprincipen och diskrimineringsförbudet.

Skyldigheten att främja förverkligandet av de grundläggande rättigheterna innebär att kommuninvånarnas behov på ett realistiskt sätt ska bedömas och dimensioneras som grund för budgeten. Dessutom måste man kontinuerligt och systematiskt följa hur de reserverade anslagen motsvarar behovet av tjänster samt förbereda sig också på akuta behov.

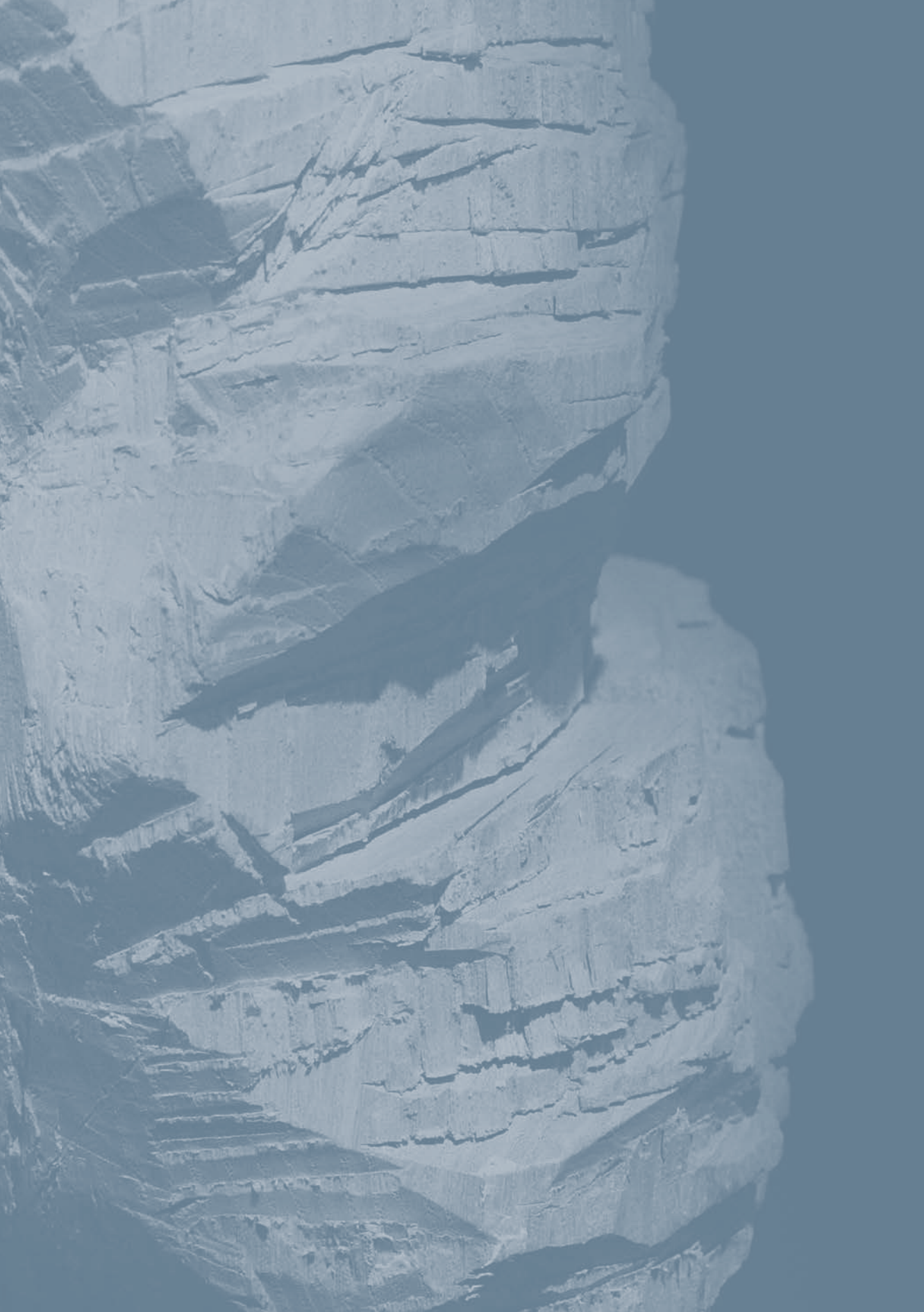
Besparingarna inom rättsväsendet har lett till långa behandlingstider och fått negativa konsekvenser för domstolarnas strukturella oberoende. Utifrån klagomålen kan man göra iakttagelsen långa behandlingstider medför allvarliga problem i ärenden som måste behandlas utan dröjsmål, exempelvis om barns rättigheter. Från rättsstatens synpunkt kan det vara kritiskt att begränsa rättsväsendets möjligheter att ta upp ärenden till prövning och behandling. Under sina inspektioner har justitieombudsmannen också konstaterat att otillräckliga resurser i förhållande till arbetsmängden har lett till att domare och annan personal blivit utbrända.

Besparingarna som drabbat rättshjälpen och rättsväsendet har betydelse också för justitieombudsmannens egen verksamhet. De faktiska begränsningarna av tillgången till rättstjänster som resulterar t.ex. i dyra processer, svårigheter att få rättshjälp och långa geografiska avstånd, innebär att man i flera fall kontakter laglighetsövervakarna. Att vända sig till justitieombudsmannen är enkelt och avgiftsfritt. Man ber sålunda allt oftare justitieombudsmannen om hjälp, trots att det egentligen är fråga om domstolsärenden.

Beklagligtvis finns det, nu då behovet av att de grundläggande rättigheterna övervakas är stort, besparingstryck också i laglighetsövervakarnas resurser. I stället borde resurserna för att trygga de grundläggande rättigheterna förstärkas under den rådande krisen inom den offentliga ekonomin.



2 JO-institutionen år 2015



2.1 Översikt av institutionen

År 2015 var den finländska JO-institutionens nitiosjätte verksamhetsår. JO inledde sin verksamhet vid Finlands riksdag år 1920. Institutionen är den nästäldsta i sitt slag i hela världen. JO-institutionen härstammar från Sverige, där tjänsten som riksdagens justitieombudsman inrättades år 1809. Efter Finland spred JO-institutionen sig till de övriga nordiska länderna i mitten av 1900-talet. Danmark fick en JO år 1955 och Norge år 1962.

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

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

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

Vid arbetsfördelningen mellan JO och JK har JO fått till uppgift att behandla ärenden som gäller fängelser och andra slutna anstalter där personer tas in mot sin vilja samt ärenden som gäller frihetsberövande enligt tvångsmedelslagen. JO behandlar också ärenden som gäller försvarsmakten, Gränsbevakningsväsendet, krishanteringspersonal och Försvarsutbildningsföreningen samt militära rättegångar.

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

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

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

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

JO Jääskeläinen behandlade ärenden av principiell betydelse samt ärenden som gällde statsrådet och de övriga högsta statsorganen. Därutöver behandlade han bl.a. ärenden som gällde domstolarna och justitieförvaltningen, hälso- och sjukvården, personer med funktionsnedsättning, utläningar, språkliga rättigheter, hemligt inhämtande av information samt koordinering och rapportering av ärenden som ingår i uppgifterna för det nationella förebyggande mekanismen mot tortyr.

BJO Pajuoja behandlade bl.a. ärenden som gällde polisen, åklagarväsendet, utbildning, vetenskap och kultur samt arbetskrafts- och arbetslöshetsskyddet. Därutöver behandlade han bl.a. ärenden som gällde brottsförklaringsbranchen, dvs. fångvård, verkställighet av straff samt kriminalvård.

BJO Sakslin behandlade bl.a. ärenden som gällde t.ex. socialvården, barnets rättigheter, region- och lokalförvaltningen och utsökning. Därutöver behandlade hon ärenden som gällde militära ärenden, försvarsförvaltningen, Gränsbevakningsväsendet, kyrkan samt kommunikationer. En redogörelse för den detaljerade arbetsfördelningen finns i bilaga 2.

Då en biträdande justitieombudsman är förhindrad att sköta sina uppgifter kan justitieombudsmannen utse en ställföreträdare att sköta uppgifterna. Under 2015 verkade referendarierådet Pasi Pölönen som ställföreträdare för de biträdande justitieombudsmännen under sammanlagt 51 arbetsdagar.

2.2

Värderingar och målsättningarna för JO:s kansli

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

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

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

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

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

Värderingar och målsättningarna för JO:s laglighetskontroll

Värderingar

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

Målsättningar

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

Uppgifter

JO:s kärnuppgift är att övervaka och främja lagligheten och tillgodoseendet av de mänskliga rättigheterna och de grundläggande fri- och rättigheterna. Detta sker genom att JO behandlar klagomål och undersöker ärenden på eget initiativ. Till JO:s särskilda uppgifter hör att utöva tillsyn över förhållandena för och bemötandet av bevärings- och personer som är intagna i slutna inrättningar. Till JO:s särskilda uppgifter hör också att inspektera olika ämbetsverk och inrättningar, övervaka bruket av teletvångsmedel och andra metoder för hemlig informationsanskaffning samt handlägga ärenden som berör minister- och domaransvaret.

Tyngdpunkter

Tyngdpunkterna inom verksamheten bestäms i huvudsak utgående från antalet ärenden och ärendenas art. Inriktningen av den verksamhet som JO

utövar på eget initiativ i anslutning till övervakningen av de mänskliga rättigheterna och de grundläggande fri- och rättigheterna fastställs utgående från justitieombudsmannens och de biträdande justitieombudsmännens visioner. Detsamma gäller tyngdpunkterna för JO:s särskilda uppgifter och det internationella samarbetet. Vid inriktningen av resurserna beaktas särskilt verksamhetens genomslagskraft, rättsskyddet och kraven på god förvaltning. Dessutom tas särskild hänsyn till utsatta grupper i samhället.

Verksamhetsprinciper

I all verksamhet eftersträvas högklassighet, objektivitet, öppenhet, flexibilitet, snabbhet och god kundservice.

Verksamhetsprinciper för klagomålsärenden

När det gäller klagomålsärenden innebär kravet på att verksamheten ska hålla hög standard bl.a. att den tid som används för undersökningen av enskilda ärenden ska anpassas till laglighetskontrollen som helhet och att de åtgärder som vidtas ska vara effektiva. Vid avgörandet av klagomålen fästs vikt vid att parterna ska höras, att avgörandet ska grunda sig på korrekta fakta och rättsregler, att avgörandet avfattas på ett tydligt och kortfattat sätt samt vid att motiveringen är övertygande. Man har uppställt som mål att alla klagomål förordnas emellertid 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.

2.3

Verksamhetsformer och tyngdpunktsområden

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

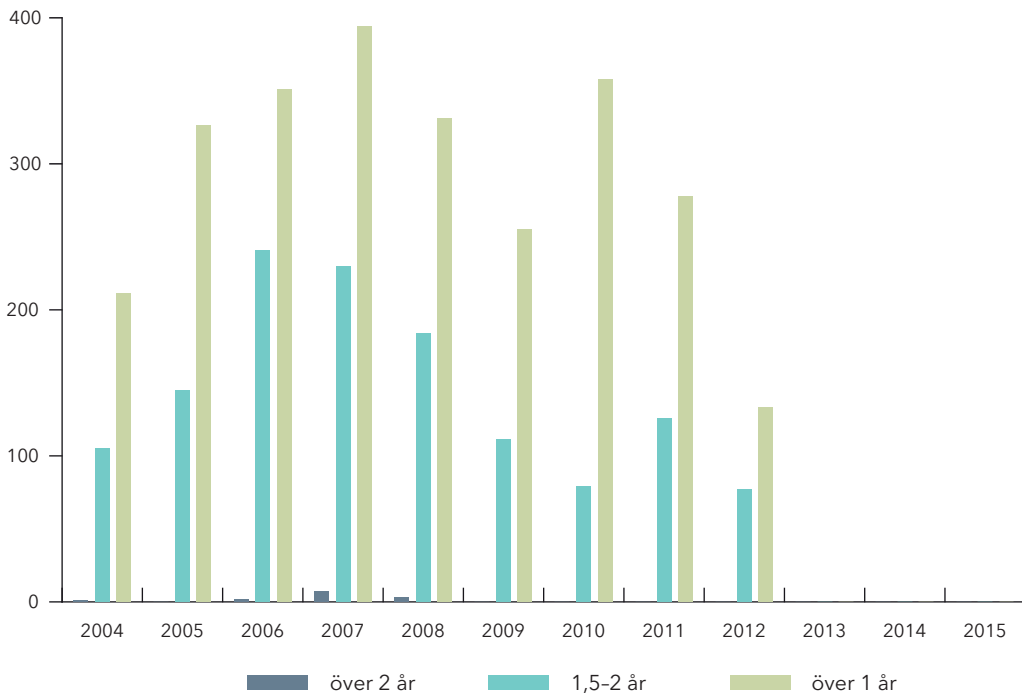
Enligt lagen ska JO också inspektera olika ämbetsverk och inrättningar. JO ska i synnerhet granska bemötandet av personer som är intagna i fängelser och andra slutna anstalter samt bemötandet av beväringar vid garnisonerna. JO inspekterar också andra inrättningar, i synnerhet verksamhetsenheter som hör till social- och hälsovårdssektorn. Övervakningen av att barnets rättigheter tillgodoses hör till tyngdpunktsområdena inom JO:s verksamhet.

Det särskilda övervakningsområdet som JO riktar till hemligt inhämtande av information utvidgades fr.o.m. början av 2014 så att det till följd av en lagändring som då trädde i kraft kom att omspänna alla metoder för inhämtande av hemlig information. Tidigare gällde JO:s särskilda övervakningsuppgift endast en del av metoderna för myndigheternas hemliga inhämtande av information, om vilka myndigheterna måste rapportera till JO. Ökningen av dessa metoder utvidgade även övervakningsområdet. Polisen, Tullen, Gränsbevakningsväsendet och försvarsmakten använder metoder för hemligt inhämtande av information.

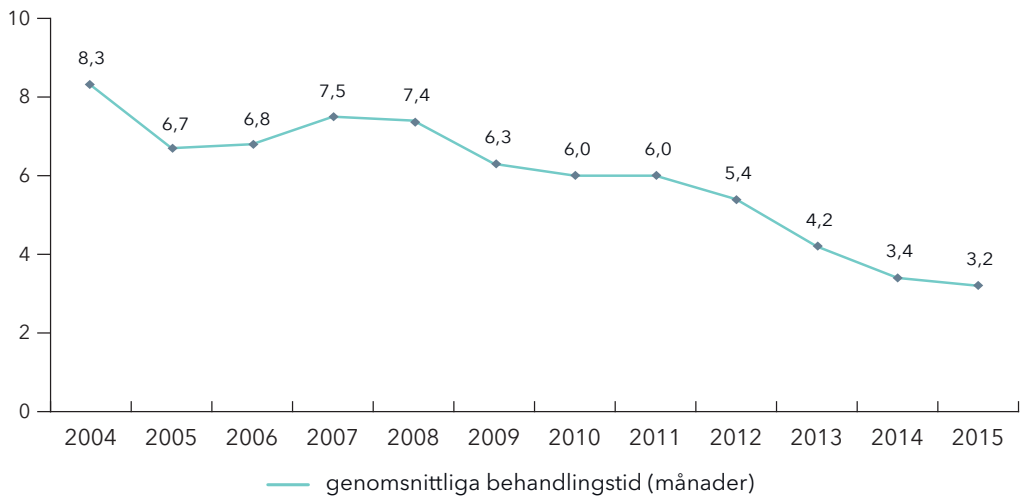
Hemligt inhämtande av information medför ingrepp i flera av de grundläggande fri- och rättigheter som tryggats i grundlagen, såsom skyddet för privatlivet, förtroliga meddelanden och hemfriden. Ofta kräver användningen av inhämtande av hemlig information ett tillstånd från domstolen vilket i sin tur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

I laglighetsövervakningen aktualiseras de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna förutom vid avgöranden av enskilda klagomål också vid inriktningen av inspektioner och egna initiativ. Betoningen och främjandet av de grundläggande fri- och rättigheterna är framträdande också i JO:s arbete i övrigt. I detta syfte för JO bl.a. diskussioner med centrala medborgarorganisationer.

JO tar också i samband med inspektionerna på eget initiativ upp frågor som tangerar de grundläggande fri- och rättigheterna och som har en betydelse utöver de enskilda fallen. Under 2015 var rättigheterna för personer med funktionsnedsättning ett särskilt tema för övervakningen av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. En redogörelse för temat presenteras i avsnitt 3.6 om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.



Över ett år anhängiga klagomål under åren 2004–2015



Klagomålen genomsnittliga behandlingstid under åren 2004–2015

2.3.1

HÖGST ETT ÅRS BEHANDLINGSTID FÖR KLAGOMÅL

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

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

Att förkorta den maximala behandlingstiden för klagomål till ett år har varit ett långsiktigt mål för JO. Tack vare effektivare verksamhet nåddes det här målet första gång under 2013 trots att antalet klagomål ökade kraftigt. Detta mål nåddes även under 2014 och 2015 och vid årsskiftet fanns inte ett enda anhängigt klagomål som var över ett år gammalt.

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

2.3.2

KLAGOMÅL OCH ÖVRIGA ÄRENDEN GÄLLANDE LAGLIGHETSKONTROLL

Under år 2015 inkom 4 759 klagomål till JO:s kansli, dvs. ca 150 (3 %) mer än år 2014 (4 606). Under året avgjordes 4 794 klagomål, vilket är ca 50 mer än antalet anhängiggjorda klagomål.

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

■ inkomna ■ avgjorda	2014	2015
Klagomål	4 558 4 757	4 727 4 794
Ärenden som överförts från justitiekanslern	48	32
Egna initiativ	60 58	89 73
Utlåtanden och sakkunniguppdrag	84 87	74 75
Övriga skrivelser	292 294	318 313
Sammanlagt	5 042 5 196	5 240 5 255

Inkomna och avgjorda laglighetsövervakningsärenden under åren 2014–2015

som sänts in per e-post har ökat avsevärt. År 2015 inkom merparten, 65 % av klagomålen i elektronisk form.

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

En del av klagomålen behandlas i ett s.k. påskyndat förfarande. År 2015 behandlades 1 023 klagomål på detta sätt, vilket motsvarar 21 % av alla klagomål. Syftet med det påskyndade förfarandet är att redan då ärendena kommer in till JO preliminärt gallra ut sådana ärenden som registrerats som klagomål men som det inte finns skäl att undersöka närmare. Detta gallringsförfarande lämpar sig i synnerhet för sådana ärenden där det tydligt framgår att det inte finns anledning att misstänka något fel, där ärendet har preskriberats eller inte omfattas av JO:s behörighet, där det är fråga om en ospecificerad skrivelse eller ett ärende som är under behandling hos någon



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2004–2015

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

Brev från allmänheten med karaktären av förfrågningar, skrivelser som är uppenbart ogrundade eller som JO inte har befogenheter att avgöra och skrivelser med oklart innehåll behandlas inte som klagomål, utan de registreras inom en särskild kategori av ärenden (kategori 6, övriga skri-

velser). Dessa skrivelser räknas dock till de ärenden som hänförs till laglighetskontrollen. Skrivelserna sänds från registratorskontoret till ställföreträdande BJO eller till kanslichefen, som distribuerar dem vidare till notarierna och inspektörerna för beredning. Skrivelserna besvaras och svarskoncepten granskas av en ställföreträdare för BJO eller av kanslichefen. År 2015 inkom 318 skrivelser som hänförs till denna kategori av ärenden.

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

Skrivelser som endast sänts för kännedom diarieförs också, men besvaras inte. Ställföreträdare för BJO eller kanslichefen granskar dock även dessa skrivelser. Meddelanden som inkommer via den responsblankett som finns på kansliets webbplats behandlas också på detta sätt. År 2015 inkom nästan 1 100 skrivelser för kännedom.

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

År 2015 hänförde sig av 81 % alla inkomna klagomål till de tio största ärendekategorierna. I bilaga 4 finns uppgifter om antalet klagomål inom de tio största ärendekategorierna.

År 2015 avgjordes sammanlagt 73 ärenden som tagits till prövning på eget initiativ. Av dessa förordnades 57 (78 %) åtgärder från JO:s sida.

2.3.3 ÅTGÄRDER

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

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

JO kan också göra en framställning om att ett fel ska rättas eller ett missförhållande avhjälpas samt uppmärksamma statsrådet eller något annat organ som svarar för lagberedningen på brister som JO observerat i olika bestämmelser eller föreskrifter. Ibland rättar myndigheten sitt

fel på eget initiativ redan i det skede då JO ingriper i ärendet genom en begäran om en utredning av myndigheten.

Av samtliga avgjorda klagomål och ärenden som tagits till prövning på eget initiativ under år 2015 var 834, dvs. 17 %, sådana som förordnade åtgärder från JO:s sida. Av klagomålen och de ärenden som tagits till prövning på eget initiativ blev 1 346, dvs. nästan 28 %, föremål för s.k. fullskalig undersökning, vilket innebär att det inhämtades minst en utredning och/eller ett utlåtande i ärendet. JO vidtog åtgärder med anledning av ca 52 % av dessa ärenden.

I ca 46 % av ärendena, dvs. i 2 225 ärenden, fanns det inte skäl att misstänka något fel eller lagstridigt förfarande eller någon anledning för JO att vidta åtgärder. I 295 ärenden, vilket motsvarar ca 6 % av ärendena, konstaterades inget felaktigt förfarande. I 31 % av fallen (1 497) togs klagomålet inte till prövning.

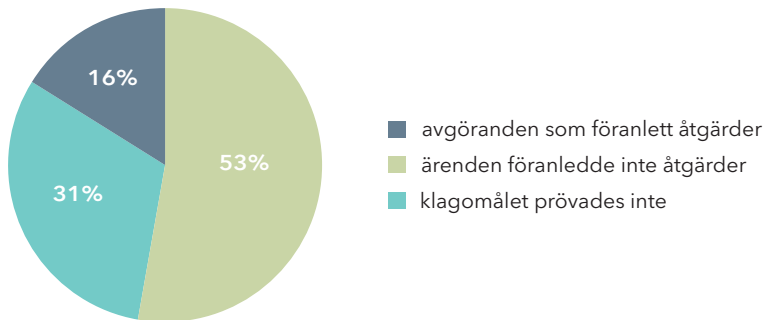
Den vanligaste orsaken till att klagomålet inte togs till prövning var att ärendet redan behandlades av en behörig myndighet. Laglighetsövervakaren befattar sig nämligen vanligtvis inte med ärenden som är under behandling hos en besvärinstans eller hos någon annan myndighet. Av alla inkomna klagomål var knappt 12 % (556) sådana hos andra myndigheter anhängiga ärenden som inte togs upp till prövning. Till de ärenden som inte tas upp till prövning hör också sådana ärenden som inte omfattas av JO:s behörighet samt i regel också sådana ärenden som är över två år gamla.

Då de klagomål som inte tagits upp till prövning utelämnas ur granskningen, andelen åtgärdsavgörandena var nästan 24 %.

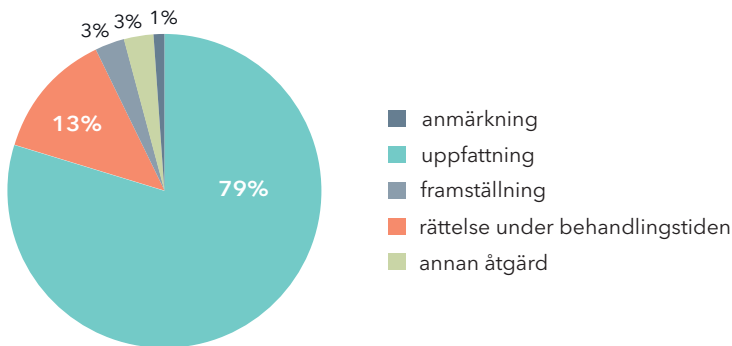
Under verksamhetsåret utfärdades inga förordnanden om att tjänsteåtal skulle väckas. JO gav 11 anmärkningar och meddelade sin uppfattning i 644 fall. I 30 fall gjordes en rättelse i ärendet medan behandlingen pågick. I 28 fall klassificerades avgörandena som framställningar, även om också andra avgöranden innefattade sådana ställningstaganden angående utveckling av förvaltningen som till sin karaktär påminde om framställningar. Övriga åtgärder statistikfördes

ÅTGÄRDER FÖRDELADE ENLIGT MYNDIGHETER		Åtgärd						Sammanlagt	Det totala antalet avgjorda ärenden	% -andel
		Åtal	Anmärkning	Meddelande	Framställning	Rättelse	Annan åtgärd			
Myndighet	Socialtrygg		4	156	4	7	20	191	1 085	17,6
	- socialvård		4	130	1	7	17	159	799	
	- socialförsäkring			26	3		3	32	286	
	Brottspåföljdsbranschen		1	115	5	1	8	133	478	27,9
	Hälsovårdsmyndigheter		3	72	6	5	24	110	501	22,0
	Polismyndigheter			96			4	103	731	14,1
	Arbetsförvaltningsmyndigheter			58		5	19	82	259	31,7
	Kommunala myndigheter			27	2		4	33	177	18,7
	Utbildningsmyndigheter			18		7	1	26	184	14,1
	Tullmyndigheter			22			1	23	54	42,6
	Utsökningsmyndigheter			13	4	1	3	21	129	16,3
	Miljömyndigheter			14			3	17	132	12,9
	Militära myndigheter			10			5	15	70	21,4
	Kommunikationsmyndigheter		1	6	2		3	12	108	11,1
	Övriga övervakade myndigheter			5	3		4	12	149	8,0
	Domstolar			7			5	12	241	5,0
	- allmänna domstolar			5			5	10	210	
	- specialdomstolar			1				1	6	
	- förvaltningsdomstolar			1				1	25	
	Intressebevakningsmyndigheter		1	7			4	12	96	12,5
	Offentliga rättsbiträden			5			4	9	32	28,1
	Skattemyndigheter			5	1	1	1	8	96	8,3
	Jord- och skogsbruksmyndigheter			4			3	7	79	8,9
	Utlänningsmyndigheter		1	2			1	4	63	6,3
	De högsta statsorganen			1	1		1	3	94	3,2
	Åklagarmyndigheter			1				1	66	1,5
Kyrkliga myndigheter								21		
Enskilda som inte övervakas								22		
Sammanlagt		11	644	28	30	121	834	4 867	17,1	

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



Alla avgjorda klagomål år 2015



Avgöranden som lett till åtgärd år 2015



Klagomål som inte prövats år 2015

i fråga om 121 ärenden. I själva verket vidtogs en aning fler åtgärder än vad som framgår av statistiken, eftersom endast en åtgärd statistikförs i fråga om ett och samma ärende, trots att flera åtgärder har vidtagits i ärendet.

I bilaga 4 finns statistiska uppgifter om justitieombudsmannens verksamhet.

2.3.4 INSPEKTIONER

Under 2015 genomfördes inspektioner vid 152 mål. Det är nästan 37 % fler än föregående år (111). En förteckning över alla inspektioner finns i bilaga 5. Inspektionerna beskrivs närmare i samband med de avsnitt som gäller de olika sakområdena.

Av inspektionerna utfördes hälften under ledning av justitieombudsmannen eller någon av de biträdande justitieombudsmännen, medan knappt hälften genomfördes av föredragandena. Av inspektionerna av slutna anstalter skedde 82 utan förhandsanmälan, det vill säga som s.k. överraskningsinspektioner.

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

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

2.4

Finlands nationella människorättsinstitution

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

2.4.1 INSTITUTIONEN HAR A-STATUS

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

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

Finlands nationella institution för mänskliga rättigheter lämnade i juni 2014 en ansökan om ackreditering till den internationella koordinationskommittén. Ansökan behandlades vid koordinationskommitténs subkommitté för ackrediteringar (SCA) som rekommenderade beviljandet av den bästa, dvs. A-statusen för Finlands nationella människorättsinstitution. Rekommendationen bekräftades som koordinationskommitténs



JO Jääskeläinen mottog 11.3.2015 i Geneve ett certifikat som tecken på att Finlands nationella människorättsinstitution förlänats A-status.

slutliga beslut 29.12. A-status beviljades för åren 2014–2019.

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

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

2.4.2 MÄNNISKORÄTTSSINSTITUTIONENS VERKSAMHETSSTRATEGI

De olika delarna inom Finlands nationella människorättsinstitution har sina egna uppgifter och verksamhetsformer. Institutionens första gemensamma långsiktiga verksamhetsstrategi färdigställdes under år 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.

2.5

Nya övervakningsuppgifter

Övervakning av FN:s konvention mot tortyr

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

FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning

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

Riksdagen förutsatte dock i sitt utlåtande att innan konventionens ratificering slutförs ska det säkerställas att förutsättningarna för ratificeringen i artikel 14 uppfylls i den nationella lagstiftningen. I utlåtandet hänvisades till en proposition med förslag till lag om stärkt självbestämmanderätt för socialvårdens klienter och för patienter och om villkor för begränsningsåtgärder (RP 108/2014 rd) som hade lämnats till riksdagen men som förföll vid valperiodens utgång. Regeringen lämnade till riksdagen en ny proposition med förslag till lag om ändring av lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda (RP 96/2015 rd). Finland deponerade ratificeringsdokumentet hos FN:s generalsekreterare 11.5.2016. Konventionen och dess fakultativa tilläggsprotokoll träder för Finlands del i kraft 10.6.2016.

2.6

Nationellt och internationellt samarbete

2.6.1

NATIONELLA HÄNDELSE

JO Jääskeläinen deltog i plenum 16.1.2015 och 20.1.2015 då JO:s berättelse för år 2013 behandlades.

JO:s berättelse för år 2014 överlämnades till riksdagens talman 2.6.2015. JO deltog i remissdebatten om berättelsen vid riksdagens plenum 12.6. och 16.6. och i enda behandlingen av berättelsen i riksdagens plenum 2.10.2015.



JO Jääskeläinen och de biträdande justitieombudsmännen Sakslin och Pajujoja överlämnade 2.6 JO:s berättelse för år 2014 till riksdagens talman Maria Lohela.

Riksdagens grundlagsutskott besökte kansliet 7.10.

I februari under berättelseåret fyllde riksdagens JO-institution 95 år. Det firades genom ett jubileumsseminarium som ordnades 11.2. Temat var *Justitieombudsmannen som försvarare av de grundläggande fri- och rättigheterna*. Vid seminariet granskades utvidgningen av justitieombudsmannens uppgifter från laglighetsövervakning till att främja individens rättigheter.

De inbjudna talarna och gästerna representerade olika nivåer inom den offentliga makten och



Riksdagens grundlagsutskott besökte kansliet 7.10. under ledning av ordförande Annika Lapintie.

förvaltningen samt universitetsforskningen, det civila samhället och medierna. Vid jubileet hördes också inlägg som Människorättscentret och anställda vid justitieombudsmannens kansli framförde. Sammanlagt bjöds ca 200 gäster in till jubileet.

Seminarieanförandena publicerades i en festskrift, liksom också texten till JO-rappen som framfördes som ett lättsammare inslag under seminariet. I skriften ingick också information om det övriga programmet under jubileumsseminariet samt fotografier.

JO Jääskeläinen, BJO Sakslin, Människorättscentrets direktör Rautio samt tjänstemän vid Människorättscentret deltog i 60-årsjubileet för Finlands medlemskap i FN som ordnades i Finlandiahuset i Helsingfors 9.12. Under festligheterna höll FN:s generalsekreterare Ban Ki-moon och republikens president Sauli Niinistö tal.

Riksdagens justitieombudsmans kansli och Människorättscentret ordnade tillsammans med och med stöd av Europarådet den internationella konferensen "Council of Europe and the Role of National Human Rights Institutions, Equality-



JO-ämbetets 95-årsfest firades 11.2.2015 i Lilla Parlamentets auditorium. Som en av festtalarna gav talman Eero Heinäluoma sin syn på JO:s verksamhet.

ty Bodies and Ombudsman Offices in Promoting Equality” i Finlandiahuset 10–11.12. Konferensen ordnades för att fira att Finlands nationella människorättsinstitution hade beviljats A-status i december 2014. Vid konferensen höll bl.a. JO Jääskeläinen, Människorättscentrets direktör Rautio och Människorättscentrets sakkunnige Kristiina Kouros tal. I konferensen deltog ca 190 inhemska och utländska människorätts- och jämställdhetsmyndigheter och flera representanter för olika frivilligorganisationer samt tjänstemän vid justitieombudsmannens kansli och Människorättscentret.

JO:s kansli besöktes av flera inhemska myndigheter och andra gäster samt av olika grupper. Aktuella frågor och JO:s verksamhet diskuterades med dem. Justitieombudsmannen, de biträdande justitieombudsmännen och kanslipersonalen besökte andra myndigheter för att lära känna deras verksamhet, höll föredrag och deltog under årets lopp i ett stort antal diskussionsmöten och andra evenemang.

Allan Rosas, domare vid Europeiska unionens domstol, besökte kansliet 29.5 och gav kanslipersonalen en domstolsöversikt. I tillställningen deltog förutom justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen också flera tjänstemännen vid kansliet.

Barnombudsman Tuomas Kurttila med följe besökte BJO Sakslin 25.5. I sammankomsten deltog också tjänstemän vid kansliet. Diskrimineringsombudsman Kirsi Pimiä och ett antal av hennes tjänstemän besökte kansliet 22.9. I sammankomsten deltog JO Jääskeläinen, BJO Pajuoja och BJO Sakslin samt tjänstemän vid kansliet.

Kansliet besökte också bl.a. företrädare för Beväringförbundet 11.6, tjänstemän vid justitieministeriets enhet för demokrati, språk och grundläggande rättigheter 18.9, företrädare för Riksfogdeämbetet 6.10, jurister vid brottspåföljdsverket 18.11 samt funktionshindersteamet vid Institutet för hälsa och välfärd 27.11.

JO Jääskeläinen höll 21.5 ett föredrag på en förvaltningsrättsdag som arrangerades vid Helsingfors universitet. Han höll också anföranden som ingick i introduktionsprogrammet för nya riksdagsledamöter i Lilla parlamentet 26.5 och i riksdagens journalistprogram 13.10.

BJO Pajuoja var opponent vid Sasu Tynis disputation vid Östra Finlands universitet i Joensuu 8.5. Han höll också ett inledningsanförande vid de XVI nationella juridikdagarna i Joensuu 26.8.

Vid den IV statsförfattningsdagen som ordnades på Helsingfors universitet 26.3 höll BJO Sakslin ett anförande med temat ”Bör systemet för grundlagskontroll revideras?”. Sakslin ledde också ordet i panelen ”Revidering av systemet för grundlagskontroll: behov, insatsområden, inriktning”.



95-årsfestens musikinslag framfördes av Handklocksensemblen Kide från Jyväskylä.

BJO Sakslin höll öppningsanförandet vid överläggningsdagarna för befälhavare inom försvarsmakten 18.9 på Huvudstaben. Hon talade också vid Åbo universitets juridiska fakultet 30.9, temat var "Utgångspunkter för juridiskt tänkande".

2.6.2 INTERNATIONELLA KONTAKTER

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

Justitieombudsman Petri Jääskeläinen och referendarierådet Pasi Pölonen har fr.o.m. augusti 2015 medverkat i ett projekt för teknisk konsultation som Cyperns regering bett EU-kommissionen bistå med. I projektet utvärderas verksamheten vid den cypriotiska justitieombudsmannens kansli. Utvärderingen är ett led i ett mer omfattande program för utvärdering och modernisering av förvaltningen på Cypern. Den cypriotiska regeringen har förbundit sig till programmet visavi EU-kommissionen, EU:s centralbank och IMF.

Uppdraget består i att utvärdera bl.a. den cypriotiska justitieombudsmannens oavhängighet, organisation och arbetsprocesser, verksamhetens effektivitet och genomslagskraft samt resurs- och utvecklingsbehoven. Projektets slutrapport inklusive ett förslag till handlingsplan kommer att läggas fram för Cyperns regering i april 2016.

Från Finland medverkar i projektet också Eija-Leena Linkola, som länge tjänstgjort vid utrikesministeriet, och utvecklingschef Marika Tammeaid från Statskontoret. Gruppen besökte den cypriotiska justitieombudsmannens kansli första gången 14–18.12.2015.

Internationella gäster

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

- 20.1 Norges tidigare justitieombudsman Arne Fliflet
- 4.5 Tadzjikistans justitieombudsman Zarif Alizoda och direktören för presidentadministrationens grundlagsavdelning Muzaffar Ashuriyo med delegationer
- 7.5 FN:s särskilda rapportör för rättigheterna för personer med funktionsnedsättning (UN Special Rapporteur) Catalina Devandas Aguilar och Krista Orama (Adviser, OHCHR)
- 12.5 Representanter för det nederländska parlamentet och städerna (political advisors of the Dutch Parliament and City Council Members)
- 14.7 Colombias ambassadör Fulvia Benavides och konsul Claudia Sinning
- 21.9 Ledamöter från Moldaviens parlament (Standing Committee on Human Rights and Ethnic Relations)



FN:s särskilda rapportör för rättigheterna för personer med funktionsnedsättning Catalina Devandas Aguilar besökte kansliet i maj och mötte bl.a. JO Jääskeläinen och direktör Sirpa Rautio vid Människorättscentret.

- 30.9 En grupp domare och åklagare som deltar i det europeiska utbytesprogrammet (EJTN)
- 13.10 Överdomare för Nepals högsta domstol, Chief Justice Kalyan Shrestha med delegation omfattande domare från hovrätten och tingsrätten
- 14.10 En delegation från Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa
- 19.10 En grupp besökare från Kyung Hee -universitetet i Korea
- 29.10 Tjeckiens människorättsminister Mr. Jiří Dienstbier (minister for Human Rights, Equal Opportunities and Legislation and Chairman of the Government Legislative Council) och Tjeckiens ambassadör i Finland Mr. Martin Tomčo (Ambassador of the Czech Republic to Finland) och delegationer
- 12.11 Möte med representanter för organisationen International Commission of Jurists
- 18.11 Från Internationella föreningen för de högsta förvaltningsdomstolarna AIHJA (International Association of Supreme Administrative Jurisdictions) domare Mrs Maneewon Phromnoi, Thailands högsta förvaltningsdomstol
- 3.12 Ett sällskap kvinnliga riksdagsledamöter från Tunisien
- 9.12 Ett sällskap från National Human Rights Commission of Korea

Utländska tillställningar

JO hör också till Europeiska ombudsmannanätverket. Nätverkets medlemmar utbyter information om EU-lagstiftningen och om goda verksamhetsmetoder vid seminarier och möten samt genom regelbundna nyhetscirkulär, ett elektroniskt diskussionsforum och dagliga elektroniska nyhetsbulletiner. Vartannat år ordnas ett seminarium för ombudsmännen. För arrangemangen svarar Europeiska ombudsmännen, i samarbete med en nationell eller regional kollega. Kontaktpersoner som fungerar som första kontaktpunkt på nationell nivå för nätverket träffas vartannat år i Strasbourg.

BJO Sakslin har hört till styrelsen för EU:s byrå för grundläggande rättigheter (FRA) sedan 2010. År 2012 valdes hon till ordförande för styrelsen. Hon deltog i möten för EU:s byrå för grundläggande rättigheter och/eller styrelsens möten 21-22.1, 26-27.2, 4-5.3, 19-21.5 ja 18-20.11.

BJO Sakslin representerade EU:s byrå för grundläggande rättigheter vid seminariet "Subsidiarity: a two sided coin? 1. The role of the Convention mechanism, 2. The role of the national authorities", som Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna arrangerade i Strasbourg 30-31.1.

JO Jämskeläinen och direktör Sirpa Rautio vid Människorättscentret deltog 11-12.3 i ett möte som samordningskommittén för nationella människorättsinstitutioner (ICC) höll i Genève. Vid mötet erhöll Finlands nationella människorättsinstitution ett dokument som intygade att institutionen hade beviljats A-status.

BJO Pajuoja deltog 26-27.3 i den danska justitieombudsmannens 60-årsjubileumsseminarium och medverkade där också i en paneldiskussion mellan de nordiska justitieombudsmännen. Vid tillställningen överräckte BJO Pajuoja en JO-skulptur till den danska justitieombudsmannainstitutionen och höll ett tal.

Referendarierådet Juha Haapamäki deltog i seminariet "Democratic policing of Public Assemblies" i Paris 23-24.3.

JO Jämskeläinen och BJO Sakslin deltog i det europeiska ombudsmannanätverkets tionde nationella seminarium i Warszawa 27-28.4.

Direktör Rautio och referendarierådet Riitta Länsisyrjä deltog i ett möte om information som hölls av Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter (FRA), det europeiska nätverket för likabehandlingsorgan (Equinet) och det europeiska nätverket av nationella människorättsinstitutioner (ENNHRI) i Wien 4-5.5.

BJO Sakslin och Människorättscentrets direktör Rautio samt tjänstemän vid Människorättscentret deltog i Nordiska Institutet för miljö- och minoritetsrätts 30-årsjubileum i Rovaniemi 10-11.9. Människorättscentrets direktör Rautio deltog i det tredje internationella symposiet för JO-institutioner i Ankara 16-17.9.

JO Jääskeläinen och referendarierådet Jorma Kuopus deltog i de baltiska och nordiska justitieombudsmännens samarbetsseminarium i Tallinn 16–17.9.

BJO Sakslin och äldre JO-sekreterare Mikko Sarja deltog i Europarådets konferens ”Freedom of expression: still a precondition for democracy?” i Strasbourg 13–14.10.

BJO Sakslin och JO-sekreterare Kristian Holman deltog i den sjunde internationella konferensen för försvarsmaktens justitieombudsmannainstitut i Prag 25–27.10.

Människorättscentrets sakkunnige Kristiina Kouros och JO-sekreterare Juha-Pekka Konttinen deltog i det europeiska nätverket av nationella människorättsinstitutioners arbetsgrupp för handikappkonventionens möte i Zagreb 26–27.10.

Människorättscentrets direktör Rautio, referendarierådet Länsisyrjä och biträde sakkunnig Elina Hakala deltog i det europeiska nätverket av nationella människorättsinstitutioners generalförsamling i Utrecht 30.11–1.12.

Äldre JO-sekreterare Jari Pirjola har varit Finlands representant i Europeiska kommittén för förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (CPT) sedan december 2011. Representanterna väljs för en mandattid på fyra år. Den 8.7.2015 valde Europarådets ministerkommitté Pirjola för en andra mandatperiod på fyra år. Pirjola deltog i kommitténs möten och tillsynsbesök sju gånger under året. Pirjola deltog 2.3 i CPT:s 25-årskonferens i Strasbourg.

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

2.6.3 JO-SKULPTUREN

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

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

JO tilldelade den danska justitieombudsmannainstitutionen, som fyllde 60 år och är världens tredje äldsta, en JO-skulptur i silver. Skulpturen överräcktes av BJO Pajujoja 26.3.

JO tilldelade 11.2 skulpturen också till kansliets långvariga tjänstemän referendarierådet Eero Kallio, referendarierådet Raino Marttunen, biträdande registratör Päivi Karhu, notarien Pirkko Suutarinen, referendarierådet Harri Ojala och byråsekreteraren Pirjo Hokkanen, som alla gick i pension under året, som ett erkännande och tack för deras förtjänster till förmån för laglighet och de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Karhu arbetade vid JO:s kansli nästan 39 år, Kallio 34 år, Marttunen och Ojala över 30 år, Suutarinen över 10 år och Hokkanen över sex år.

JO tilldelade juris licentiat Lauri Lehtimaja en JO-skulptur 30.11.2015. Lehtimaja har varit riksdagens justitieombudsman och justitieråd vid högsta domstolen samt innehaft många andra domarposter och sakkunniguppdrag i sammanlagt nästan 40 år. Han fyllde 70 år i november.



JO tilldelade JO-skulpturen till juris licentiat Lauri Lehtimaja som verkat som justitieombudsman under åren 1995–2001.

2.7

Serviceverksamhet

2.7.1 KUNDSERVICE

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

Vid kansliet finns två rådgivande jurister som har till uppgift att ge kunderna råd om hur man anför klagomål. Under verksamhetsåret fick de jourhavande juristerna ta emot nästan 1 400 kund-samtal och strax över 60 kundbesök.

Kansliets registratur tar emot och diarieför klagomålen, svarar på förfrågningar om dem och tar emot dokumentbeställningar. Vid registraturen fick man ta emot ca 2 300 samtal under året. Kundbesöken uppgick till ca 140 och dokumentbeställningarna/begäran om information till 690. Forskare betjänas i första hand av kansliets arkiv.

2.7.2 KOMMUNIKATION

År 2015 sammanställdes 20 meddelanden och korta webbtips om 12 avgöranden. Kansliet in-formerar om sådana JO-avgöranden som har ett särskilt rättsligt eller allmänt intresse. Meddelan-dena skrivs på finska och svenska, och på webben publiceras de dessutom på engelska.

Kansliet lät göra en analys av sin mediesyn-lighet. Enligt den syntes JO i 1 580 nyheter och artiklar i digitala medier under 2015. Största delen (95 %) av nyheterna var neutrala eller positiva.

På webben publicerades ca 200 anonyma avgö-randen. På webben publiceras avgöranden som har rättsligt eller allmänt intresse.

JO:s finskspråkiga webbsidor finns på adres-sen www.oikeusiamies.fi, de svenskspråkiga sidorna finns på adressen www.ombudsman.fi och de engelskspråkiga sidorna på adressen www.ombudsman.fi/english. För informations-förmedlingen vid kansliet svarar förutom infor-matören även registratorskontorets personal och föredragandena.

2.7.3 KANSLI OCH PERSONAL

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

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

Vid utgången av år 2015 fanns det 59 ordina-rie tjänster vid kansliet. Vid kansliet fanns i slutet av 2015 fem vakanser av vilka en besattes i mars 2016. Till kansliets ordinarie tjänstemän hörde utöver justitieombudsmannen och de två biträ-dande justitieombudsmännen även kanslichefen, tio referendarieråd, åtta äldre justitieombudsman-nasekreterare, elva justitieombudsmannasekrete-rare och två jourhavande jurister samt vid Män-

niskorättscentret en direktör och två sakkunniga. Vid kansliet fanns också en informatör, två inspektörer, fyra notarier, en förvaltningssekreterare, en registrator, en biträdande registrator, tre avdelningssekreterare och sju byråsekreterare. Dessutom arbetade vid kansliet sammanlagt sexton personer i tidsbestämda tjänsteförhållanden under en del av eller hela året. En förteckning över personalen finns i bilaga 6.

Vid JO:s kansli ska det enligt arbetsordningen finnas en ledningsgrupp. Till ledningsgruppen hör justitieombudsmannen, de två biträdande justitieombudsmännen, kanslichefen, chefen för Människorättscentret och tre representanter för personalen. Vid ledningsgruppens sammanträden behandlades ärenden som gäller personalpolitik och utvecklandet av verksamheten vid kansliet. Ledningsgruppen sammanträdde nio gånger. Dessutom ordnades under 2015 tre samarbetsmöten för hela kansliets personal.

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

Under berättelseåret inleddes ibruktagningsskedet i projektet för elektronisk ärendehantering som hade startat 2013. Målet med projektet för ärendehantering är ett elektroniskt system för ärende- och dokumenthantering som stöder JO:s laglighetskontroll och andra uppgifter samt kansliets administration för att på så sätt övergå till en elektronisk arbetsmiljö och småningom till elektroniska arkiv.

2.7.4 KANSLIETS EKONOMI

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

Kansliet beviljades för 2015 ett anslag på 5 793 000 euro. Av detta anslag användes 2015 sammanlagt 5 668 000 euro, dvs. ca 125 000 euro mindre än beräknat. Underskridningen berodde delvis på lönebesparingar, då tjänster vid kansliet var obesatta i sammanlagt några månader. Anslag sparades delvis genom att kostnaderna för projektet för ärendehantering var lägre än beräknat.

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

3 De grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna



3.1

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

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

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

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

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

efterlevnaden av lagen, rättsskyddet eller tillgödeseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Jämförelsevis kan JO enligt 10 § i lagen om riksdagens justitieombudsman bl.a. uppmärksamgöra den övervakade på de krav som god förvaltningssed ställer eller på synpunkter som främjar tillgödeseendet 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 grundrättighetsreformen ansåg grundlagsutskottet att det var förenligt med reformens anda att i JO:s berättelse ta in ett särskilt avsnitt om tillgödeseendet av de grundläggande rättigheterna och om JO:s iakttagelser i samband därmed. Ett sådant avsnitt har ingått i berättelsen allt sedan grundrättighetsreformen trädde i kraft 1995.

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

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

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

3.2

Människorättscentret

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

- att främja information, utbildning, fostran och forskning om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna
- att utarbeta rapporter om hur dessa rättigheter tillgodoses
- att ta initiativ och ge utlåtanden för att främja och tillgodose rättigheterna
- att delta i det europeiska och internationella samarbetet för att främja och trygga rättigheterna och
- att sköta andra motsvarande uppgifter som anknyter till att främja och tillgodose rättigheterna.

Centret behandlar inte klagomål och inte heller andra enskilda fall.

JO utser centrets direktör efter att ha inhämtat yttrande av grundlagsutskottet. Mandatperioden är fyra år. JO utnämnde vicehäradshövding Sirpa Rautio för en andra mandatperiod som direktör för Människorättscentret 21.12.2015. Hennes nya mandat på fyra år började 1.3.2016.

Centret har en delegation, bestående av 20–40 medlemmar som JO tillsätter för fyra år åt gången efter att ha hört centrets direktör. Ordförande för delegationen är Människorättscentrets direktör.

3.2.1

VERKSAMHET 2015

De prioriteringar som sattes upp i Människorättscentrets verksamhetsplan 2015 var fostran och utbildning i människorättsfrågor, information samt att utveckla samarbetet mellan olika aktörer på området, bl.a. via människorättsdelegationen. Vittgående, strukturellt och principiellt viktiga och övergripande frågor utgjorde tematiska prioriteringar, t.ex. likabehandling och människors tillgång till sina rättigheter.

Människorättscentret ska främja både de mänskliga rättigheterna och de grundläggande fri- och rättigheterna. I sin information, utbildning, fostran och forskning betonar centret de nationella grundläggande rättigheterna, de internationella mänskliga rättigheterna och de grundläggande fri- och rättigheterna inom EU beroende på målgrupp och ämne.

Information, publikationer och evenemang

Människorättscentret informerar om sin verksamhet samt om grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter på sin webbplats (www.manniskorattscentret.fi) och på sin Facebook-sida. I december 2015 öppnade Människorättscentret också ett Twitter-konto (@FIN_NHRI).

Under 2015 satsade Människorättscentret särskilt på att informera om aktuella nyheter på området mänskliga rättigheter. I februari publicerades Människorättscentrets första internatio-

nella översikt som sammanställer nyheter om mänskliga rättigheter från centrala internationella aktörer. I september började Människorättscentret också ge ut en inhemsk nyhetsöversikt om grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter. Nyhetsöversikterna ges ut med ungefär två månaders mellanrum och de riktar sig till såväl Människorättscentrets egna intressenter som andra som är intresserade av människorättsfrågor.

Genom sina olika publikationer vill Människorättscentret öka medvetenheten om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt vara ett stöd för fostran och utbildning på området.

Dessutom publicerades 2015 bl.a. människorättsdelegationens rekommendationer om människorättsfostran och -utbildning som en elektronisk publikation, en människorättsordlista med termer på finska, svenska och engelska med anknytning till mänskliga rättigheter samt översättningar på finska och svenska av en publikation utgiven av byrån för FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter som handlar om de absoluta rättigheterna enligt FN:s konventioner om mänskliga rättigheter.

Att ordna evenemang är ett viktigt sätt att informera och utbilda allmänheten om aktuella frågor inom de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. År 2015 ordnade Människorättscentret bl.a. ett seminarium om den nya diskrimineringslagen i samarbete med justitieministeriet, Dövas Nordiska Råds möte tillsammans med Finlands Dövas Förbund samt en informationslunch för riksdagsledamöter om Europadomstolens domar om kommentarer på nyhetsportaler på internet.

I december ordnades tillsammans med Europarådet och riksdagens justitieombudsman en två dagar lång konferens om främjande av jämställdhet och likabehandling i Europarådets, nationella människorättsinstitutioners, jämställdhetsorgans och justitieombudsmannens verksamhet.



President Tarja Halonen diskuterade med Jonas Gunnarsson (Europarådets Parlamentarikerförsamlings generalrapportör i HBT-rättigheter), Petr Polák (direktör för jämställdhetsavdelningen vid Tjeckiens ombudsmannaämbete) och Piritä Näkkäläjärvi (direktör för YLE Sápmi).

Fostran och utbildning i mänskliga rättigheter

Att främja fostran och utbildning på området grundläggande och mänskliga rättigheter har varit en av prioriteringarna under Människorättscentrets fyra första verksamhetsår. Människorättscentret publicerade 2014 den första nationella rapporten om hur människorättsfostran och -utbildningen tillgodoses i det finländska utbildningssystemet. Under 2015 fortsatte man att göra resultaten av rapporten bättre kända, att förankra människorättsdelegationens rekommendationer som grundar sig på rapporten och att övervaka konsekvenserna av rapporten.

I slutet av året gjorde Människorättscentret en mellanbedömning av hur delegationens rekommendationer har förverkligats och vilken inverkan rapporten haft. I sina rekommendationer efterlyste delegationen bl.a. att människorättsfostran införlivas i all fostran och utbildning samt att lärare, fostrare, tjänsteinnehavare och övriga personer som sköter offentliga uppdrag måste ha bättre kunskaper om mänskliga rättigheter.

Dessutom uppmanades statsrådet att göra upp ett handlingsprogram för fostran och utbildning om mänskliga rättigheter. Positiv utveckling kan observeras på alla områden. Man kan alltså dra slutsatsen att rapporten redan nu har haft en stor betydelse för fostran och utbildning om grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter i Finland.

Under 2015 var målet i synnerhet att fostran och utbildning om grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter ska ingå i nästa nationella handlingsprogram för grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter. Människorättscentret strävar genom sitt arbete med att sprida information och påverka efter att främja påbörjandet av beredningen av handlingsprogrammet.

I oktober tillsatte justitieministeriet statsrådets nätverk för kontaktpersoner för grundläggande och mänskliga rättigheter som består av representanter för ministerierna och vars uppgift är att bereda det andra nationella handlingsprogrammet för grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter 2016. En sakkunnig från Människorättscentret medverkar i nätverket och fostran och utbildning om grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter har en central plats i beredningen av handlingsprogrammet.

Människorättscentret är ingen utbildningsorganisation, men centrets direktör och andra sakkunniga från centret medverkar regelbundet vid olika evenemang som gästande föreläsare och utbildare i ämnet grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter. Under året hölls föreläsningar vid bl.a. utrikesministeriet, justitieministeriet, HAUS som ordnar utbildning för statliga tjänstemän och Åbo Akademi.

Forskning

År 2015 lades särskilt stort fokus på hur samarbetet mellan forskare om grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter kan förbättras och på informationen om forskningen. Män-

niskorättscentret samarbetade även med andra forskningsinrättningar bl.a. genom att tala vid olika evenemang och utbildningar.

I september anordnade Nordiska institutet för miljö- och minoritetsrätt vid Lapplands universitet (NIMM) och Människorättscentret forskningsdagar i Rovaniemi om grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter. Under evenemanget dryftades hur forskningen kan utvecklas i Finland. Avsikten är att evenemanget i fortsättningen ska ordnas varje år. Universitetet som bedriver forskning inom grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter turas om att ordna evenemanget.

Initiativ och utlåtanden

År 2015 lämnade Människorättscentret flera utlåtanden till ministerierna och riksdagsutskottet. Utlåtandena behandlade bl.a. ändringen av statsjästemannalagen, statsrådets redogörelse om mänskliga rättigheter, ratificering av konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och dess fakultativa protokoll, utkastet till en lag om småbarnsfostran och till en ny ungdomslag, anvisningen om samråd vid författningsberedning, utbildning av domare samt tillsättandet av statsrådets nätverk av kontaktpersoner för grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter.

Dessutom gavs utlåtanden till internationella organ såsom FN:s kommissionär för mänskliga rättigheter. En förteckning över utlåtandena finns i Människorättscentrets verksamhetsberättelse.

Samarbete med inhemska och internationella aktörer för grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter

Människorättscentret samarbetar även med andra än de aktörer som är representerade i människorättsdelegationen och som arbetar med grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter. Under 2015 utvidgades nätverken i synnerhet

till olika organisationer och forskare i branschen. Det förekommer samarbete t.ex. i form av möten och informationsbyte, i samband med påverkande arbete och då sammankomster ordnas.

Sedan februari 2014 har Människorättscentret för att utveckla samarbetet och utbyta information och erfarenheter sammankallat de myndigheter som övervakar de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Dessa är riksdagens justitieombudsman, statsrådets justitiekansler, barnombudsmannen, jämställdhetsombudsmannen, dataombudsmannen och diskrimineringsombudsmannen.

Människorättscentrets dialog med riksdagen förverkligas bl.a. genom utlåtanden, utskottsutfrågning, sammankomster och möten. Spridningen av kunskap om Människorättscentret bland de nya riksdagsledamöterna hade en viktig roll under verksamhetsåret. Människorättscentret presenterade sig i maj i samband med utbildningen av de nya riksdagsledamöterna och dessutom träffade man medlemmarna i grundlagsutskottet och riksdagens människorättsgrupp.

Direktören för Människorättscentret var ordförande för den arbetsgrupp som tillsatts av justitieministeriet och som våren 2015 sammanställde en rapport om människorättsaktörernas ställning, arbetsfördelning och resurser. I sina utvecklingsförslag betonade arbetsgruppen att de slutsatser och rekommendationer som internationella övervakningsorgan har lämnat till Finland ska ses som ett verktyg som ska utnyttjas av myndigheter och aktörer som är oberoende av regeringen i sitt arbete.

Det civila samhället bör dessutom få bättre möjligheter att delta och bli hörda. De olika aktörernas uppgifter ska dessutom vara tydligt definierade och effekten de har ska utvärderas kontinuerligt. För att trygga effektiviteten finns det även anledning att kontinuerligt utveckla tillvägagångssätten och samarbetsformerna.

Det europeiska nätverket för nationella människorättsinstitutioner (ENNHRI) är en av Människorättscentrets viktigaste internationella partners. Under året deltog Människorätts-

centret i ENNHRI:s arbetsgrupp för verkställandet av FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, i arbetsgruppen för företags ansvar för de mänskliga rättigheterna samt i arbetsgruppen för projektet om rättigheter för äldre personer i långtidsvård. Vid ENNHRI:s generalförsamling som ordnades i november valdes Människorättscentret i egenkap av representant för Finlands nationella människorättsinstitution till medlem i samordningskommittén för nationella människorättsinstitutioner samt till samordningskommitténs styrelse (ICC Bureau) fr.o.m. 1.3.2016.

Samarbetet med EU:s byrå för grundläggande rättigheter accentuerades när direktören för Människorättscentret Sirpa Rautio började som Finlands oberoende representant i styrelsen för byrån för grundläggande rättigheter, sommaren 2015. I november höll direktören för Människorättscentret ett öppningstal vid samarbetsnätverket för byrån för grundläggande rättigheters möte och deltog i beredningen av tillställningen. Människorättscentret var också med i projektet Clarity som inleddes 2013 och ordnades av byrån för grundläggande rättigheter. Projektets syfte är att skapa en internetportal som ger råd om vilket organ människor ska kontakta om deras rättigheter kränks i EU-länder.

Uppföljning av efterlevnaden av människorättskyldigheterna i Finland

Människorättscentret utgår särskilt från de internationella övervakningsorganens rekommendationer då det följer efterlevnaden av de internationella människorättskyldigheterna i Finland. Centret framför även skriftliga och muntliga synpunkter i samband med den periodiska rapporteringen och svarar på förfrågningar som kommer från FN:s människorättsorgan avseende människorättsituationen i Finland. Dessutom följer man med hur ratificeringen av internationella konventioner för mänskliga rättigheter framskrider i Finland.

Under verksamhetsåret fortsatte Människorättscentret att främja den nationella verkställigheten av FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter, bl.a. genom utbildning och information om temat samt genom att leda ordet vid utrikesministeriets runda bord för detaljhandeln som behandlade genomförandet av FN:s principer i dagligvaruhandeln.

I maj var direktören för Människorättscentret ordförande vid en sammankomst som anordnades av Europeiska kommissionen mot rasism och intolerans, ECRI och diskrimineringsombudsmannen. Vid mötet behandlades ECRI:s rapport om och rekommendationer gällande Finland.

Människorättscentret träffade Europarådets rådgivande kommitté som övervakar genomförandet av ramkonventionen för skydd av nationella minoriteter under kommitténs besök i Finland i oktober. Under mötet diskuterades minoriteternas ställning och rättigheter i Finland.

Rättigheter för personer med funktionsnedsättning

Enligt artikel 33.2 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning ska parterna utse eller inrätta en självständig och oberoende mekanism med uppgift att främja, skydda och följa den nationella verkställigheten av konventionen. I Finland kommer denna mekanism att omfatta riksdagens justitieombudsman, Människorättscentret och dess delegation. Kravet om delaktighet för personer med funktionsnedsättning och för handikapporganisationer i övervakningsuppdraget kommer att tillgodoses via en permanent sektion som inrättas under människorättsdelegationen.

Trots att ratificeringsprocessen ännu inte hade slutförts 2015 förberedde sig Människorättscentret för sin kommande uppgift som en del av avtalets uppföljningsmekanism.

I februari gav centret ett utlåtande till riksdagens social- och hälsovårdsutskott där en snabb ratificering av konventionen betonades. Under året diskuterade arbetsgruppen som beredde in-

rättandet av en sektion för funktionshinderfrågor vid människorättsdelegationen hur personer med funktionsnedsättning ska kunna delta i arbetet inom uppföljningsmekanismen.

I maj ordnade människorättsdelegationen en workshop om arbetet för främjande, skydd och övervakning enligt FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

I december höll direktören för Människorättscentret ett tal på de riksomfattande handikapprådsdagarna om centrets blivande roll vid främjandet och uppföljningen av konventionen. Människorättscentret deltog dessutom i utrikesministeriets samordningsgrupp för internationell handikappolitik.

Under hösten 2015 genomförde Människorättscentret omfattande intervjuer bland handikapporganisationerna och kartlade den rådgivning som erbjuds på fältet som kompletterar myndigheternas service samt de vanligaste problemen som personer med funktionsnedsättning stöter på i vardagen. I intervjuerna framkom det brister bl.a. i tolkningstjänsterna för personer med funktionsnedsättning, i tillgängligheten när det gäller information, i den webbaserade servicen och informationen samt inom mobilitet och transport.

Bekymrande frågor var även att tjänsterna konkurreras ut och privatiseras, nedskärningarna inom den offentliga ekonomin och att kommunernas informationsskyldighet inte alltid tillgodoses. För tillfället har personer med funktionsnedsättning inte heller möjlighet till delaktighet, deras individuella behov beaktas inte och de har inte möjlighet att göra egna val i sådan utsträckning att de skulle ha förutsättningar att fungera som fullvärdiga medlemmar i samhället.

Människorättscentret deltog även i internationellt samarbete om konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, t.ex. i ENNHRI:s arbetsgrupp för rättigheter för personer med funktionsnedsättning samt i den europeiska uppföljningsmekanismens och de nationella uppföljningsmekanismernas möten. I maj besökte FN:s särskilda rapportör för rättigheterna för personer med funktionsnedsättning Catalina Devandas Aguilar Människorättscentret

och riksdagens justitieombudsman. I samband med sitt besök i Finland fick hon även höra om rättigheterna för personer med funktionsnedsättning i Finland och om institutionens förberedelser inför den nya uppgiften.

3.2.2 MÄNNISKORÄTTSDLEGATIONEN

Människorättsdelegationen består av representanter för det civila samhället, forskningen kring de grundläggande och mänskliga rättigheterna och andra aktörer som deltar i främjandet och tryggheten av de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Dessutom är de högsta laglighetsövervakarna, de särskilda ombudsmännen och Sametinget permanent företrädare i delegationen.

Människorättsdelegationen har till uppgift att:

- behandla vittsyftande och principiellt viktiga frågor som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna,
- årligen godkänna Människorättscentrets verksamhetsplan och centrets verksamhetsberättelse, samt
- vara ett nationellt samarbetsorgan för aktörerna inom fältet för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Delegationen har ett arbetsutskott som förbereder dess sammanträden samt sektioner i vilka utomstående sakkunniga ingår. År 2015 hade delegationen en sektion för människorättsfostran och människorättsutbildning, en sektion för uppföljning av verkställandet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna och en arbetsgrupp som beredde inrättandet av en sektion för funktionshindersfrågor.

Under verksamhetsåret ägnade delegationen rättigheterna för personer i sårbar ställning särskild uppmärksamhet och följde med den nya riksdagens verksamhet i frågor som berörde de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Dessutom stärktes dialogen inom människorättsdelegationen mellan aktörer ytterligare. Vid delegationens möten diskuterades också bl.a. hur påverkningsmöjligheter och kommunikation om grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter kan stärkas samt aktuella frågor i anslutning till grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter.

I oktober godkände människorättsdelegationen ett ställningstagande för tryggheten av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i statsrådets samtliga verksamhet. Genom sitt ställningstagande ville delegationen påminna statsrådet om den juridiskt bindande naturen hos de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna och om att de fri- och rättigheter som tryggas i grundlagen gäller alla som uppehåller sig i Finland.

Delegationen ansåg det ytterst viktigt att statsrådet på förhand gör en bedömning av hur dess åtgärdsförslag påverkar de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Delegationen fäste dessutom uppmärksamhet vid samernas rättigheter, vid Finlands flykting- och asylpolitik och den tilltagande hatpropagandan samt uppmanade statsrådet att upprätta en handlingsplan för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Följande öppna ansökan om medlemskap i människorättsdelegationen för verksamhetsperioden 1.4.2016–31.3.2020 ordnades 8.12.2015–8.1.2016. Totalt 110 ansökningar inlämnades inom tidsfristen.

3.3

Nationell förebyggande mekanism mot tortyr

3.3.1 JO:S UPPGIFT SOM NATIONELLT TILLSYNSORGAN

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

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

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

I det fakultativa protokollet betonas det nationella tillsynsorganets uppgift att förebygga tortyr och annan förbjuden behandling genom regelbundna besök. Det nationella tillsynsorganet har befogenheter att ge myndigheterna rekommendationer i syfte att förbättra behandlingen av och

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

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

I egenskap av nationellt tillsynsorgan är justitieombudsmannens befogenheter något mer omfattande än i samband med annan laglighetsövervakning. Enligt grundlagen har justitieombudsmannen behörighet över en privat aktör bara i det fallet att denna sköter ett offentligt uppdrag.

Behörigheten som nationellt besöksorgan omfattar däremot också andra privata aktörer som driver verksamhetsställen där personer är eller kan hållas frihetsberövade, antingen med stöd av ett beslut av en myndighet eller på dess uppmaning eller med dess samtycke eller medgivande. I denna definition ingår t.ex. förvarsplatser för frihetsberövade personer ombord på fartyg eller i anslutning till vissa publikevenemang och flygplan eller andra fortskaffningsmedel i privata personers besittning eller ägo som används för att transportera frihetsberövade personer.

JO:s verksamhet har även utvecklats i samband med andra uppgifter än som nationellt tillsynsorgan mot att verka vägledande, utvecklande och främjande av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Vid inspektionsbesöken var syftet allt oftare att vägleda tillsynsobjektet mot lagenliga och goda förfaranden. Tillsynsobjekten kunde redan i samband med inspektionen få respons om iakttagelserna samt erhålla vägledning och rekommenda-

tioner. Samtidigt var det möjligt att föra diskussioner i samförstånd om hur t.ex. observerade felaktiga förfarande kan korrigeras i inspektionsobjekten.

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

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

En eventuell fristående enhet skulle i varje fall bli mycket liten och i praktiken skulle det inte vara möjligt att få ihop all den sakkunskap som krävs och antalet inspektioner skulle även be betydligt färre. Inspektionsverksamheten och JO:s övriga uppgifter, i synnerhet behandlingen av klagomål, stöder varandra. Den information och erfarenhet som inspektionerna ger kan tas till vara och utnyttjas när man behandlar klagomål och *vice versa*. Även på grund av detta är det viktigt att så många som möjligt av kanslipersonalen deltar i det nationella besöksorganets uppgifter eller åtminstone de vars uppgiftsområde omfattar verksamhetsställen som ingår i tillämpningsområdet för det fakultativa protokollet, alltså i praktiken majoriteten av kansliets föredraganden.

I det fakultativa protokollet till konventionen förutsätts att den fördragsslutande staten ställer behövliga resurser till det nationella tillsynsorganets förfogande med avseende på dess verksam-

het. I regeringens proposition till riksdagen om godkännande av det fakultativa protokollet till konventionen (RP 182/2012 rd) konstaterades att effektivt fullgörande av förpliktelserna i protokollet tillstyrker en ökning av personalresurser vid riksdagens justitieombudsmans kansli. Trots detta har JO inte fått större personalresurser för uppdraget som nationellt tillsynsorgan.

Europeiska kommittén för förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (CPT) rekommenderade i sin utredning efter sitt besök i Finland 2014, att det skulle vidtas åtgärder för en avsevärd ökning av de ekonomiska resurserna och personalresurserna när riksdagens justitieombudsmans kansli agerar i sitt uppdrag som nationellt tillsynsorgan. Kommittén framförde även för övervägande, att det skulle grundas en separat enhet eller avdelning i samband med JO:s kansli som skulle ansvara för verksamheten inom det nationella tillsynsorganet.

JO framställde i sin budgetproposition 2014 höjningen av anslaget i kansliets verksamhetsanslag för en ny tjänst som inriktas på tillsynsuppgifter. En sådan höjning genomfördes inte. JO avhöll sig från att framställa i sin budgetproposition för 2015 en ny föredragandetjänst på grund av sparskäl. I sin budgetproposition för 2016 framförde JO åter tilldelningen av anslag för inrättandet av föredragandetjänst med anledning av uppdraget som nationellt tillsynsorgan.

3.3.2 DET FÖRSTA ÅRET SOM NATIONELLT TILLSYNSORGAN

Verksamhetsmodell

JO har organiserat det nationella tillsynsorganet så att det inte finns en egen separat enhet för tillsynsuppgiften inom kansliet. JO har tagit beslutet om att två tjänstemän inom kansliet sköter under en viss tid koordineringen av tillsynsorganets uppdrag vid sidan om sitt eget arbete. Den ena koordinators uppgift är primärt att ansvara

för tillsynsorganets internationella uppdrag och den andras att primärt ansvara för tillsynsorganets nationella uppdrag, såsom koordineringen av kansliets interna tillsynsorgan. Föreläggandet gäller till slutet av 2017.

JO har dessutom utnämnt ett internt Opcat-team inom kansliet, vari ingår huvudföredraganden från de uppdragsområden, inom vilka inspektioner genomförs på verksamhetsställen där frihetsberövade personer befinner sig eller kan finnas eller verksamhetsställen som innebär eller kan innebära begränsningar av klienternas frihet.

I teamet ingår nio medlemmar och teamet leds av koordinatoren för det nationella tillsynsorganet. Teamet har haft totalt fem sammankomster under det första verksamhetsåret. Under mötet har man bl.a. kommit överens om gemensam praxis och man har diskuterat rekrytering och användning av experter samt planering av inspektioner och innehållet i granskningsprotokollen. Temat för ett av mötena var användningen av experter vid inspektioner och i mötet deltog en specialistläkare i psykiatri som senare även deltog på JO:s inbjudan som expert vid inspektionerna.

Inspektionsverksamhet

Redan under flera år har man inom JO:s kansli strävat att öka antalet inspektioner. Under 2014 genomfördes inspektioner vid 111 mål, vilket var nästan 25 % fler än året innan (89). Även andelen oanmälda inspektioner ökade. Av inspektionerna var cirka hälften inspektioner som ingick inom det nationella tillsynsorganets verksamhetsområde och av dessa var cirka en tredjedel oanmälda. Under 2015 gjordes inspektioner vid total 152 mål, av vilka 82 ingick inom det nationella tillsynsorganets verksamhetsområde. En klar majoritet av dessa (över 60) var oanmälda.

JO började även anlita experter vid inspektionerna under det nationella tillsynsorganets första verksamhetsår. En utomstående expert inom medicin deltog vid fem inspektioner. Dessa inspektioner riktades till olika områden inom förvalt-

ningen: statens mentalsjukhus, poliklinik vid fängelse, polisfängelse, utlänningsenheten vid polis-inrättning och förvarsenhet för utlänningar. Representanten för Sveriges nationella tillsynsenhet deltog dessutom i två fängelseinspektioner i egen-skap av expert. Rekryteringen av nya experter på-börjades också och syftet är att i fortsättningen öka anlita expert under inspektionerna.

Information

Ett pressmeddelande om det nya uppdraget publicerades samma dag som JO utsågs till nationellt tillsynsorgan. Ett separat meddelande om det nya uppdraget och dess innehåll skickades dessutom till de ministerier inom vars förvaltningsområde verksamhetsställen som är inom ramen för tillsynsorganets inspektionsuppdrag ingår. Ministerierna ombads att se till att dessa verksamhetsställen får information om meddelandet. Detta ansågs vara viktigt bl.a. på grund av att det nationella tillsynsorganet ska ha när som helst fritt tillträde till alla verksamhetsställen. Ett meddelande med samma innehåll skickades till Ålands landskapsregering och brevet skickades även för kännedom till Finlands Kommunförbund.

JO informerade även separat medborgarorganisationer eller motsvarande aktörer inom den tredje sektorn i vars ansvarsområde kan ingå ärenden som ingår i det nationella tillsynsorganets uppdrag om sitt uppdrag som nationellt tillsynsorgan. På JO:s externa webbsidor presenteras det nationella tillsynsorganets uppdrag. På webbsidan publiceras dessutom sammandrag av inspektionerna som JO genomfört som nationellt tillsynsorgan fr.o.m. början av 2015. I sammandraget framgår förutom målet och tidpunkten för inspektion syftet med inspektionen samt de viktigaste iakttagelserna vid inspektionen samt rekommendationer utgående från dessa/utförda åtgärder.

Under det första verksamhetsåret planerades en egen broschyr för det nationella tillsynsorganet, som blev färdig 2016. Broschyren kan tillsvidare fås på finska, svenska, engelska, estniska och ryska.

Utbildning och internationellt samarbete

JO ordnade den 5–6.5.2015 i Helsingfors utbildning för arbetstagarna vid JO:s kansli, då man fördjupade sig i arbetssätten inom det nationella tillsynsorganet och särskilt ur ett förebyggande perspektiv ("Integrating the preventive approach").

Innehållet i utbildningen planerades tillsammans med APT (Association for the prevention of torture). APT:s Detention Advisor Jean-Sébastien Blanc var utbildare. Även de andra nordiska och baltiska ländernas nationella tillsynsorgan erbjöds möjlighet att delta i utbildningen. I evenemanget deltog 22 personer från JO:s kansli, exklusive deltagarna från Sverige, Norge, Estland och Lettland.

Från JO:s kansli deltog 7–8.5.2015 en tjänsteman i seminariet ordnat av ERA (Academy of European Law), vars tema var tillsynsärenden gällande frihetsberövade ("Supervising matters related to detention").

Två tjänstemän från JO:s kansli deltog dessutom i en workshop-utbildning som riktades till nationella tillsynsmyndigheter och som ordnades av Lettlands justitieombudsman, APT och IOI (International Ombudsman Institute) 17–19.6.2015 i Riga. Temat för utbildningen var vilka metoder de nationella tillsynsorganen har i praktiken för att förebygga dålig behandling ("Implementing a preventive mandate").

Samarbetet mellan de nordiska nationella tillsynsorganen startade i juni 2015 vid mötet som ordnades i Oslo, i vilket deltog förutom representanterna för Norge, representanter från tillsynsorganen i Sverige, Danmark och Finland. Representanten för underkommittén (SPT, The UN Subcommittee on prevention of torture), NPM European coordinator Mari Amos deltog dessutom. I samband med mötet togs beslut om att grunda ett nordiskt Opcat-nätverk, som till en början ska sammanträda två gånger per år. Syftet med nätverket är informationsbyte och utveckling av tillsynsverksamhet. I programmet ingick även ett fängelsebesök.

Opcat-nätverkets följande sammanträde hölls i december 2015 i Köpenhamn och temat var utlänningsärenden, särskilt tillsyn av returflyg för personer som ska avlägsnas ur landet. I Finland lämnades tillsynsuppgiften för dessa returflyg till diskrimineringsombudsmannen. Av den anledningen har JO åtminstone ännu inte deltagit i tillsynen av returflygen, men följer annars allmänt verkställigheten av utvisning.

Nordiskt samarbete genomfördes även i samband med inspektionsverksamheten när två tjänstemän från Sveriges nationella tillsynsorgan deltog som experter vid inspektionen av familjeavdelningarna vid Vanaja fängelse och Tavastehus fängelse.

Kansliets koordinater träffade representanten för underkommittén, Mari Amos i februari och i november. Vid mötena diskuterades närmast starten för tillsynsorganets arbete samt samarbetsmöjligheter med övriga tillsynsorgan och medborgarorganisationer och å andra sidan med underkommittén.

FN:s internationella människorättsdag 10.12.2015 uppmärksammades genom att ordna en tvådagars konferens för Europarådet och Finlands nationella institution för mänskliga rättigheter i Helsingfors ("Council of Europe, National Human Rights Institutions, Equality Bodies and Ombudsman Offices Promoting Equality and Social Inclusion").

3.3.3

INSPEKTIONS-OBSERVATIONER

Polisens förvaringslokaler

Polisen sköter förvaringen av personer som frihetsberövats av polisen, Tullen och Gränsbevakningsväsendet. Berusning är orsaken till flest gripanden, drygt 60 000 per år. Den näst största gruppen är brottsmisstänkta: år 2014 greps nästan 25 000 personer, 9 150 anhölls och nästan 2 200 häktades. Siffrorna har varit på nedåtgående de senaste åren. År 2010 togs cirka 80 000 berusade

personer i förvar, nästan 31 000 brottsmisstänkta greps, över 11 000 personer anhölls och drygt 2 300 häktades. I polisfängelser förvaras därtill ibland personer som tagits i förvar med stöd av utlänningslagen. Frihetsberövandets längd varierar beroende på grunden, från några timmar till flera månader.

Polisen har tillgång till cirka sextio polisfängelser. Antalet har skurits ner de senaste åren och särskilt förvaringen av häktade har centraliserats till de större polisstationerna. En del av polisfängelserna är mycket små och/eller används sällan. Av förvaringsutrymmena har 18 över 20 platser och i 16 finns till och med färre än 10 platser.

Problemet är i synnerhet de långa förvaringstiderna för de häktade. Huvudregeln enligt lagen är att en häktad ska utan dröjsmål flyttas till fängelse. En häktad får inte utan särskilt vägande skäl hållas i polisfängelse över fyra veckor.

Polisfängelserna är inte utrustade för långvarigt boende. För tillfället görs omfattande renoveringar i flera polisfängelser, men de existerande grundlösningarna kan ändras i en mycket begränsad omfattning.

Även med avseende på tryggheten av en rättvis rättegång bör häktade förvaras i häkte, inte i polisens förvaringslokaler. Ansvaret för undersökning och förvaringsansvaret borde vara administrativt och *de facto* åtskilda. I fall undersökningen och förvaringen är i samma händer, ger konstellationen en möjlighet till påtryckning och åtminstone en misstanke om att bemötandet av den häktade och hans eller hennes förhållanden är beroende av den häktades inställning till förundersökningen.

Europarådets kommitté till förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (CPT) har vid varje inspektionsbesök i Finland och i en allt skarpare ton kritiserat att häktade förvaras i polisfängelser. Efter sitt inspektionsbesök i september 2014 konstaterade CPT att förvaringen av häktade i polisfängelser måste upphöra eftersom det inte finns någon godtagbar anledning till det. CPT fäste särskild uppmärksamhet vid att de häktades möjligheter till utomhusvistelse och övrig verksamhet var då-

liga, att hälso- och sjukvården var bristfällig och att det inte fanns en tillräcklig mängd naturligt ljus i cellen. Även de berusades förvaring på polis-inrättningarna var problematisk bl.a. på grund av att personalen inte har tillräcklig utbildning för behandling av sådana personer.

Justitieministeriet tillsatte en arbetsgrupp som ska ta ställning till alternativ för häktningen och omorganisering av ansvaret för förvaringen av häktade. Arbetsgruppen utredde dessutom de nuvarande polisfängelsernas lämplighet för förvaring av häktade. Enligt betänkandet som publicerades i februari 2016 (5/2016) uppfyller polisens förvaringslokaler oftast inte kraven som ställts för förvaring av häktade. Arbetsgruppen föreslår att man så snart som möjligt och senast år 2025 bör avstå från att förvara häktade i polisens förvaringslokaler. Överföringen av ansvaret för förvaring av häktade och verkställighet av häktning bör genomföras stegvis, eftersom det i fängelserna inte finns utrymme för de i medeltal 80 häktade so dagligen förvaras i polisens förvaringslokaler.

Det föreslås att man i första skedet ändrar häktningens lagar så att den tid under vilken häktade får förvaras i polisens förvaringslokaler förkortas och att förutsättningarna för placering i en förvaringslokal också annars skärps. Den häktade ska inte få hållas i polisens förvaringslokaler längre än sju dygn, om det inte finns exceptionellt vägande skäl som hänför sig till den häktades säkerhet eller till att hålla den häktade avskild. Arbetsgruppen föreslår därtill att det i tvångsmedelslagen som alternativ till häktning tas in bestämmelser om förstärkt reseförbud och häktningsarrest.

Polisfängelser är inte heller adekvata för placering av personer som tagits i förvar med stöd av utlänningslagen. De ska placeras på förläggningar för utlänningar. Den nya enheten i Joutseno har minskat antalet utlänningar som förvaras i polisens lokaler.

Det har länge diskuterats om transporten och förvaringen av berusade borde skötas av någon annan än polisen. En lugn berusad person som inte kan ta hand om sig själv kunde föras till

en tillnyktringsstation. Lagen om behandlingen av berusade utgår i och för sig från det men tillnyktringsstationer finns inte ens i alla stora städer. Riksdagen antog 2015 en ändring av lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen, vilken träder i kraft vid ingången av 2017 och enligt vilken polisinsrättningarna med vissa begränsningar kan avtala om att överlåta bevakningen av förvaringslokaler på innehavare av näringstillstånd för säkerhetsbranschen. Privata väktare skulle vanligtvis användas samtidigt med väktare i tjänsteförhållande.

Flera tiotal inspektioner av polisens förvaringslokaler har företagits under de senaste åren. Nästan alla har varit oanmälda. År 2015 företogs 25 inspektioner vid polisfängelser. Vid inspektionen av ett av polisfängelserna besöktes samtidigt stadens tillnyktringsstation i samma byggnad. Under året besöktes också två andra tillnyktringsstationer, som ändå inte hör till det nationella besöksorganets egentliga inspektionsobjekt, men som samarbetar med polisen. Vid inspektionen i ett av polisfängelserna deltog en utomstående expert inom medicin och därför fokuserade inspektionen särskilt på hälso- och sjukvården för de frihetsberövade personerna.

Nedan beskrivs de viktigaste observationerna och de rekommendationer som JO har gett utifrån dessa:

Utrymmen för utomhusvistelse samt möjlighet till utomhusvistelse och aktiviteter

- Vid sina inspektioner har JO konstaterat att förhållandena och beläggningsgraden vid polisfängelserna uppvisar stora skillnader från ort till ort. Utrymmena för utomhusvistelse är i regel små. En del av dem är så slutna och skyddade att det inte är möjligt att se ut därifrån och att t.ex. tobaksröken dröjer sig kvar där länge. Man kan ställa frågan om vistelsen i dem faktiskt sker utomhus.



Ett foto om polisfängelset vid polisstationen i Raumo som referendarieråd Juha Haapamäki och JO-sekreterare Juho Martikainen inspekterade. På fotot ses dessutom väktare Tero Nuppumäki.

- I Åbo polisfängelse hade tiden för utomhusvistelse av resursskäl förkortats så att den blev kortare än lagen föreskriver. BJO bad polisinsrättningen utreda hur rätten till utomhusvistelse enligt lagen ska tryggas.
- Rum för aktiviteter utanför cellen finns bara i några polisfängelser.

Cellerna och utrustningen i dem

- I cellerna finns vanligen inget naturligt ljus och sällan uttag för tv eller elektricitet.
- I två polisfängelser konstaterades kameraövervakningen vara trasig och i ett polisfängelse fungerade inte samtalsförbindelsen till cellen. Polisen meddelade att felet hade reparerats efter inspektionen.

- I Böle polisfängelse var den s.k. invacellen för rörelsehindrade så trång att det var svårt att rymmas bredvid sängen med en vanlig rullstol och omöjligt med en elrullstol. Dessutom fanns det en takdusch i cellens separata toalett- och duschrum, men det fanns ingen duschstol eller duschsits. Detta kunde rättas t.ex. med en separat sits eller en flyttbar duschrullstol.



Exempel på felaktig förvaring av läkemedel i ett polisfängelse.

Konfidentiell kontakt med advokat

- Under tidigare år har JO uppmärksammat fängelserna på att de häktades telefonsamtal med advokater ska vara konfidentiella. Konfidentialiteten uppfylldes fortfarande inte i alla polisfängelser utan den häktades del av telefonsamtalet kunde höras av den övervakande väktaren. *Polisfängelset meddelade att det hade ändrat sin praxis efter inspektionen.*

- Praxisen för dispensering och registrering av läkemedel varierade. Endast vid en del inrättningar har vakterna utbildats i dispensering av läkemedel och läkemedlen förvaras inte alltid på behörigt sätt.

Integritetsskydd

- Under tidigare år har JO i sin laglighetsövervakning även uppmärksammat att användningen av toaletten i cellen kunde ses i övervakningskameran, varvid integritetsskydd saknades. Detta accentueras om väktaren är av annat kön än den som övervakas. I vissa polisfängelser ändrades detta först efter JO:s inspektion, även om Polisstyrelsen redan tidigare hade uppmärksammat polisinrättningarna på saken.

Samarbete med myndigheter

En del av de observerade bristerna rättades till efter inspektionen. Vissa problem kräver emellertid mer omfattande åtgärder. BJO Pajuoja berättade om observationerna i polisfängelserna under sin inspektion vid Polisstyrelsen. Han ifrågasatte om polisens interna styrning är tillräcklig om beprövat praxis delvis sprids endast via JO:s inspektioner, om ens då.

Polisstyrelsen medgav att den till följd av att personal har bytts ut tyvärr inte alltid har skött ärenden som gäller polisfängelserna långsiktigt. Nu har Polisstyrelsen ändå utsett en ansvarsperson.

BJO informerades också om den omfattande totalrenoveringen av polisfängelser, som blir färdig 2017, men det konstaterades att förbättrade lokaler inte är den enda lösningen. BJO ansåg det också vara problematiskt att väktare arbetar ensamma och att poliser och utbildade personer som anställts med sysselsättningsmedel används som väktare.

Hälso- och sjukvård

Även ordnandet av hälso- och sjukvården är otillfredsställande. Vid de flesta polisinrättningar görs inte regelbundna besök av hälso- och sjukvårdspersonal utan i stället förs häktade vid behov t.ex. till hälsovårdscentralen.

I samband med inspektionen på polisinspektionen i Vanda ordnade BJO Pajuoja ett gemensamt möte med polisen, åklagaren, tingsrätten och fängelset där utvecklingen av myndighetssamarbete gällande häktade dryftades, exempelvis innehållet i kontaktbegränsningar och upprätthållandet av dessa.

Försvarsmaktens förvaringslokaler

Försvarsmakten har 49 förvaringslokaler för frihetsberövade. Dessa finns i allmänhet i anslutning till högvakten vid garnisonerna. Enligt statistik om militära brott och påföljder inlämnad av Huvudstaben 2015 fanns det totalt 260 gripna och 15 anhållna i försvarsmaktens lokaler. Jämfört med året innan har det inte skett några förändringar alls i antalet frihetsberövade. Inga personer hölls fängslade eller arresterade i försvarsmaktens lokaler.

Under 2015 gjorde BJO en garnisonsinspektion vid fyra av försvarsmaktens truppförband, nämligen Gardesjägerregementet, Markstridskolan (Villmanstrand och Fredrikshamn), Björneborgs brigad (Säkylä och Niinisalo) samt Uttis jägarregemente. I samband med dessa inspektioner gjordes också separata inspektioner av det nationella besöksorganet av garnisonernas förvaringslokaler för frihetsberövade. Vid Kajanalands brigad (Kajana) och Jägarbrigaden (Rovaniemi) gjordes under berättelseåret endast en granskning av förvaringslokalerna för frihetsberövade. Allt som allt det gjorde det nationella besöksorganet därmed åtta inspektioner inom försvarsmaktens förvaltningsområde. Alla inspektioner av förvaringslokaler var oanmälda.

I samband med inspektionerna av förvaringslokaler för frihetsberövade fästes uppmärksamhet huvudsakligen vid följande punkter:

- Kameraövervakning i förvaringslokalernas toaletter.
- Förvaringslokalernas ordningsstadgas innehåll och tidsenlighet.

- Innehåll och tidsenlighet beträffande de bestämmelser som ges till frihetsberövade angående deras bemötande.
- De frihetsberövades möjlighet att vistas utomhus.

Utöver det ovan nämnda gjordes inspektionsobjekten uppmärksamma på att inspektören bör ha tillgång till förvaringslokalerna utan dröjsmål.

Juridiska avdelningen vid Huvudstabens åtgärder med anledning av observationerna vid inspektionerna:

- Påminde förvaltningsenheterna om JO:s uppgifter i egenskap av nationellt besöksorgan.
- Beredde ett dokument om de frihetsberövades rättigheter och skyldigheter samt om bestämmelser och föreskrifter om förvaringslokaler och frihetsberövande. Dokumentet har delgetts alla myndigheter som ansvarar för försvarsmaktens förvaringslokaler och man har med omedelbar verkan börjat dela ut dokumentet till de frihetsberövade.

Gränsbevakningsväsendets och Tullens förvaringslokaler

Förvaringslokalerna vid gränsövergångsstället i Vaalimaa

Under 2014 gjorde BJO en inspektion vid gränsövergångsstället i Vaalimaa som hör till Sydöstra Finlands gränsbevakningssektion och av dess förvaringslokaler för personer. I samband med inspektionen fanns det ingen möjlighet att i mer detalj utreda under vilka förhållanden personer hölls i förvar och hur de behandlades, och därför beslöt BJO att undersöka detta separat (3794/2/14). När ärendet utreddes framkom det att man inte hade ansett Gränsbevakningsväsendets förvaringslokaler som sådana lokaler där bestämmelserna i lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen ska tillämpas i fråga om bemötandet av personer som tas i förvar och som lokaler som

kräver godkännande av Gränsbevakningsväsendet för att hålla frihetsberövade i förvar i dem. Därmed hade den inspekterade förvaringslokalen inte godkänts för detta ändamål och det framkom också att man vid Gränsbevakningsväsendet inte hade en enda förvaringslokal som var godkänd enligt gränsbevakningslagen.

BJO delgav genom sitt beslut av 28.9.2015 Gränsbevakningsväsendets stab och Sydöstra Finlands gränsbevakningssektions stab följande uppfattningar samt bad Gränsbevakningsväsendets stab att underrätta BJO om de konkreta åtgärder som man vidtagit i ärendet:

- Enligt gränsbevakningslagen krävs det att alla lokaler som Gränsbevakningsväsendet förvaltar, som används för förvaring av frihetsberövade, godkänns av Gränsbevakningsväsendets stab. När försvarslokalen godkänns ska man dessutom beakta de rättigheter som de frihetsberövade tillförsäkras i de lagar som nämns i 61 § i gränsbevakningslagen.
- För utredningen av frihetsberövandets totala längd är det viktigt att alltid göra korrekta anteckningar om när personen har tagits i förvar.
- Förvaringens längd ska beaktas i nivån på förvaringslokalerna – lokalerna ska i varje fall vara sådana att förhållandena uppfyller kravet på en människovärdig behandling enligt de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.
- På samma grund ska frihetsberövade alltid behandlas på samma sätt oavsett vilken myndighet som ansvarar för frihetsberövandet.

BJO fick i ärendets undersökningsskede kännedom om att det vid Gränsbevakningsväsendets stab pågick en utredning om förvaringslokaler och förhållanden beträffande frihetsberövade som omfattade samtliga gränsbevakningssektioner. Utredningen handlade också mer allmänt om krav som ställs på förvaringslokaler och godkännandeförfarandet.

Flygtullens lokaler för visitation

I samband med inspektionen vid flygtullen beaktade man sig med kroppsvisitationsprocessen och lokalerna för detta i passagerarterminalen. Kontroller gick till så att den påklädda personen kroppsvisiterades i ett rum som reserverats för ändamålet. Alternativa sätt var att med personens samtycke ta ett urinprov eller ett så kallat Pacto-test där man i avföringen söker efter föremål inuti kroppen. I samband med detta kan klienten låsas in i lokalen och observeras hela tiden genom ett fönster i dörren.

På allmän nivå konstaterades att samtycket måste vara frivilligt för att det ska kunna anses vara giltigt. Dessutom ska den som samtycker vara på det klara med att han eller hon inte har någon laglig skyldighet att underkasta sig åtgärden.

- BJO ansåg det nödvändigt att utreda kroppsvisitations- och kroppsbesiktningförloppet samt samtyckets betydelse – man beslöt att undersöka ärendet på eget initiativ senare.

Förvaringslokalerna vid Helsingfors-Vanda flygplats

Inspektören underrättades om att polisens förvaringslokaler på flygplatsen användes av Gränsbevakningsväsendet och att polisen inte hade använt lokalerna på flera år. I förvaringslokalen hölls vid tidpunkten för inspektionen en brottsmisstänkt person från Kamerun som hade hållits i cirka sex timmar. I samtalet med personen framkom att denne tills vidare inte hade fått någonting att äta. Dessutom hade personen inte informerats om sina rättigheter och skyldigheter. I förvaringslokalen fanns inte heller någon sammanställning av de bestämmelser som gäller frihetsberövade.

- En frihetsberövad ska ges information om sina rättigheter och skyldigheter på det sätt som lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen förutsätter.

- Den som tas i förvar ska också förses med riksdagens justitieombudsmans kontaktinformation, vid behov även på engelska.
- Mathållningen för de frihetsberövade ska ordnas så att de får en hälsosam, mångsidig och tillräcklig föda.

Brottspåföljdsbranschen

Brottspåföljdsmyndigheten (Rise), som lyder under justitieministeriet, har hand om verkställigheten av fängelsestraff och samhällspåföljder. Brottspåföljdsmyndigheten har 26 fängelser. En fånge avtjänar sitt straff antingen i ett slutet fängelse eller i en öppen anstalt. I Finland finns 15 slutna fängelser och 11 öppna anstalter. Det årliga genomsnittliga antalet fångar var cirka 3 100 år 2015. Därtill finns det en öppen avdelning vid vissa slutna fängelser. Enheten för hälso- och sjukvård, som tidigare varit en del av Brotts påföljdsmyndigheten, överfördes från ingången av 2016 till Enheten för hälso- och sjukvård för fångar inom social- och hälsovårdsministeriets ansvarsområde.

År 2015 var inspektionsobjekten Helsingfors fängelse (två inspektioner) och dess poliklinik, Riihimäki fängelse (tre inspektioner), Satakunta fängelses enhet i Vittis (öppen anstalt), Vanda fängelse, Pyhäselkä fängelse, familjeavdelningen vid Vänä (öppen anstalt) och Tavastehus fängelse, Sukeva fängelse och dess poliklinik samt Kuopio fängelse och dess poliklinik. Därtill inspekterades Rises centrala förvaltningsenhet i fråga om fångdatasystemets funktion, Helsingfors och Nylands byråer för samhällspåföljder samt Västra Finlands brottspåföljdsregions stödpatrullsverksamhet. Således företogs inspektioner vid 18 enheter.

Av de inspekterade fängelserna var två öppna anstalter och de övriga slutna. Vid inspektionerna prioriteras alltid de slutna fängelserna. En del av inspektionerna var oanmälda. Alla inspektioner gällde inte hela fängelset, utan vissa funktioner, avdelningar eller fånggrupper. Exempelvis av inspektionerna i Helsingfors fängelse var den ena oanmäld och gällde de romska fångarnas ställ-

ning. Inspektionen föranleddes av ett skriftligt klagomål till JO. Inspektionen vid Kuopio fängelse fokuserade särskilt på de hälsokontroller som fångarna genomgår vid ankomsten, varför en expert på medicin deltog i inspektionen.

Europeiska kommittén för förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (CPT) besökte Finland i september–oktober 2014 och besökte då fängelserna i Helsingfors, Kervo, Riihimäki och Vanda. Finlands regering har i oktober 2015 svarat CPT om vilka åtgärder finländska myndigheter har vidtagit till följd av kommitténs inspektioner.

När en inspektion i ett fängelse förbereds läses material från föregående inspektion och protokoll från inspektioner gjorda av brottspåföljdsbranschens interna laglighetsövervakning. Därtill kartläggs om JO har mottagit några klagomål om inspektionsobjektet och om dessa pekar på särskilda problem i fängelset. Om inspektionen har anmälts på förhand, ber man om förhandsmaterial, exempelvis om sårbara gruppers situation – såsom minderåriga, kvinnor, utlänningar och romer –, om våld mellan fångarna, om drog-situationen i fängelset och om avdelningarnas dagordning, utifrån vilken man kan utreda hur lång tid fångarna får tillbringa utanför cellen.

I vanliga fall hörs också fångar under inspektionerna. Fångarna kan ha fått möjlighet att anmäla sig för hörande på förhand. I stället eller därtill besöker JO på eget initiativ exempelvis isolerade, minderåriga eller utländska fångar. Personalen ger information om anstaltens verksamhet, och vid den avslutande diskussionen ger JO preliminär respons om de viktigaste problemen som har observerats.

Om inspektionerna skrivs ett protokoll, som sänds till objektet för inspektionen. Protokollet sänds dessutom till förvaltningsområdets högre myndigheter, i fråga om fängelseinspektioner till regionförvaltningen, centrala förvaltningsenheten och justitieministeriet. På så sätt får inspektionsobjektet och förvaltningsområdets högre myndigheter kännedom om de missförhållanden som har observerats. Dessutom kan JO be inspektionsobjektet, och beroende på problemets art

även de högre myndigheterna, meddela inom utsatt tid vilka åtgärder observationerna har föranlett.

Till följd av observationerna kan laglighetsövervakaren också utreda ett ärende på eget initiativ. Observationerna gäller ofta ärenden som fångar redan har sänt in klagomål till JO om eller sänder in klagomål om efter inspektionen. Nedan beskrivs observationer under inspektionerna 2015 och de rekommendationer som JO gett med anledning av dem:

Kort tid utanför cellen och planering av strafftiden

I slutna fängelser finns det nästan utan undantag avdelningar där fångarna tvingas sitta sysslolösa i sina celler största delen av dygnet utan att det finns någon grund för det i lagen. Ett godtagbart skäl för att hålla en fånge avskilt kan vara exempelvis en säkerhetsåtgärd eller disciplinärt straff i enrum, vilka är relativt kortvariga åtgärder. I värsta fall innebär avskildheten och sysslolösheten att en fånge bor på isolerad avdelning en längre tid utan att det finns något lagenligt skäl för det. Utöver bristen på aktiviteter är det då problematiskt att avdelningen inte är avsedd för egentligt boende och att förhållandena därför inte lämpar sig för långvarigt boende.

- Fängelserna har informerats om att det inte är acceptabelt eller lagligt att låta fångarna sitta sysslolösa i sina celler. Det handlar framför allt om otillräckliga resurser i fängelserna, inte om omedvetenhet om lagens innehåll eller ovilja att ordna aktiviteter för fångarna. Problemet gäller hela Brottsförhållningsmyndigheten och har utretts på eget initiativ inom laglighetsövervakningen. Också de grövsta fallen som observerats under inspektionerna, antingen gällande en viss avdelning eller enskilda fångar, har utretts av BJO på eget initiativ. Därtill har fångar lämnat in klagomål om bl.a. boende på isolerad avdelning och den totala bristen på aktiviteter där.

Som svar på inspektionsobservationerna meddelade ett fångelse att man med nuvarande resurser inte har möjlighet att ordna egentliga aktiviteter för fångarna. Telefonsamtalen och utomhusvistelserna skulle kunna förlängas en aning. Det var fråga om en ankomstavdelning där fångarna väntar på att planen för strafftiden ska utarbetas. Bedömningscentrumet som utarbetar planen har försökt försnabba planeringen för att förkorta tiden på avdelningen.

Avdelningens dagordning kan vara uppgjord så att fångarna under den korta tiden cellen hålls öppen ska sköta flera ärenden, såsom utomhusvistelse, tvättning, måltider och telefonsamtal. Det leder till att de måste avstå från någon av dessa. Exempelvis utomhusvistelsen kan bli bara en halv timme i stället för den lagstadgade timmen, om fångarna vill hinna göra något annat också.

När en fånge kommer till fängelset utarbetas en plan för strafftiden, bl.a. i fråga om vilka aktiviteter i fängelset som främjar fångens livshandling och anpassning i samhället efter fängelset.

- Planen ska följas med och uppdateras i fängelset. JO har uppmärksammat fängelserna på bestämmelserna om att planen ska uppdateras tre gånger per år och om att planen ska följas.

Fångarnas rättsskydd

- Vid inspektionerna uppmärksammas fängelserna på att föreskrifter som gäller fångarna och kontaktuppgifterna till de myndigheter som utövar tillsyn över fängelset ska vara tillgängliga och uppdaterade. *Fängelserna meddelar i regel att de korrigerar bristerna och instruerar sin personal om saken.*
- Fångarna ska höras och slutresultatet ska införas i datasystemet även i fråga om misstänkta ordningsföreselser som inte har föranlett disciplinära åtgärder.

- Fängelset förvarade inte en fånges rättegångshandlingar med konfidentiell information enligt sekretessföreskrifterna, utan exempelvis i öppna plastpåsar. Eftersom detta hade uppmärksammats i ett tidigare klagomålsavgörande och förvaringen av handlingar som bäst utreddes i regioncentrumet, informerades fängelset om problemet i samband med inspektionen.
- Om en fånge inte får till sitt förfogande den egendom eller de egna klädesplagg som han eller hon ber om, har fången rätt att begära omprövning av beslutet. Fångarna får ändå inte alltid ett motiverat beslut med anvisningar om hur man begär omprövning. Fängelserna har uppmärksammats på att de ska ge beslut.
- Fängelset ombads meddela hur övervakningen av urinprov skulle kunna göras med respekt för fångens privatliv och så finkänsligt som möjligt utan att provets säkerhet påverkas.

På en avdelning för kvinnofångar fanns inga kvinnliga väktare, eftersom avdelningens båda kvinnliga väktare befann sig på en lång tjänstledighet.

- Även om de manliga väktarna inte utförde kontroller av kvinnofångarna, konstaterades läget vara oroväckande och icke-tillfredsställande.

Fångarnas integritetsskydd

Det finns ofta brister i placeringen och skyddet av de telefoner som står till fångarnas förfogande, varvid andra kan höra fångarnas samtal.

- Alla fängelser har inte infört strukturella ändringar, t.ex. separata telefonhytter. Det kränker samtalets konfidentialitet och fångens integritetsskydd.

Om övervakningen av en fånge på en isolerad avdelning förutsätter kameraövervakning, får fångens toalettbesök ändå inte övervakas med kamera.

- Om syftet med övervakningen kräver att också sanitetsutrymmen övervakas, ska detta ske så finkänsligt som möjligt, t.ex. genom färgat glas eller plexiglas som försämrar sikten. *Fängelset meddelade att skyddsplexiglaset framför kamerorna i cellen hade försetts med ett optiskt hinder som försämrar sikten i den del av cellen där fången går på toaletten.*

En fånge skulle vara helt naken när han gav ett urinprov på en toalett med speglar på två väggar. Två väktare övervakade provgivningen på nära håll, via den öppna dörren.

Fångens kontakter med personer utanför anstalten

Möjligheten att använda telefon

- Fångarna har inte alltid möjlighet att använda telefon dagligen, även om det har rekommenderats. Även detta problem sägs ofta bero på resursbrist.

Fängelsernas nya telefonsystem förhindrar vidarekoppling av samtal, det vill säga samtalet bryts om det vidarekopplas från det uppringda numret till ett annat nummer. Det har försvårat och till och med förhindrat samtal till exempelvis advokater och myndigheter.

- Fängelserna har uppmanats att se till att fångarna har möjlighet att ringa sådana samtal på ett alternativt sätt. Fängelset kan sköta problemet genom att vid behov låta fångarna ringa samtalen med en av fängelsets mobiltelefoner. Enligt anvisningar från Brottsförklaringsmyndighetens centrala förvaltningsenhet kan fängelset sköta samtalen genom att skaffa hands-free-headset. Oklarheter har ändå förekommit bl.a. i fråga om var headset ska köpas och hurdana de ska vara.

Tiden mellan öövervakade besök var sex veckor.

- Fängelset ombads meddela hur tiden skulle kunna förkortas så att fången kan upprätthålla sina familjerelationer och andra sociala relationer.

Fängelsets och arbetskraftsmyndigheternas samarbete samt fångarnas möjlighet att anlita arbetskraftstjänster har uppmärksammats.

Fångarnas möjlighet att delta i de elektroniska studentskrivningarna har tagits upp vid inspektioner. *Brottspåföljdsmyndighetens centrala förvaltningsenhet har sett till att det ska vara möjligt för fångar att delta när de elektroniska studentskrivningarna inleds hösten 2016.*

Hantering av brev

- Praxisen för hantering av brev som innehåller narkotika togs till utredning på eget initiativ.

Fångars yttrandefrihet

Fångarna får ha endast ett begränsat antal böcker till sitt förfogande.

- Fångarna ska ha möjlighet att byta böcker och därmed få ny litteratur till sitt förfogande. *Fängelset meddelade att avdelningens dagordning ändras så att alla har möjlighet att besöka biblioteket en gång i veckan.*

Fångarna hade inte möjlighet att få andra fjärrlån än läroböcker.

- Fängelset delgavs ett tidigare ställningstagande, enligt vilket fängelsets biblioteksservice också ska omfatta möjlighet till fjärrlån.

Romska fångars ställning

I vissa fängelser placeras romska fångar endast på slutna avdelningar.

- Fängelserna har uppmanats att vidta åtgärder för att förbättra de romska fångarnas ställning, förhållanden och möjligheter till aktiviteter och att beakta de modeller som förutsätts i Brottspåföljdsmyndighetens jämställdhetsplan. Enligt jämställdhetsplanen ska varje enhet utse personer som har hand om minoritetsfrågor och aktivt håller kontakt med de fångar som hör till en minoritet. Enligt planen ska fängelserna också ingripa i allt rasistiskt tal och registrera observerade fall.

Klädsel, måltider och utseende

- Ett fängelse uppmärksammades på fångarnas rätt att använda sina egna kläder särskilt när de får besök.
- För att säkerställa att Brottspåföljdsmyndighetens föreskrifter följs ombads ett fängelse lämna in en utredning om tiden mellan måltider och förvaringen av livsmedel som förfars lätt.
- Kvinnofångar bör beredas möjlighet att anlita frisörstjänster.

Fängelsernas lokaler

Sanitetsutrymmena

- Ett fängelse informerades om att ett badrum i dåligt skick behövde renoveras omgående. *Fängelset lovade renovera badrummet.*
- På en avdelning för kvinnofångar fanns endast takduschar och inga hand- eller bidéduschar, vilket försvårar skötseln av den personliga hygien. Fängelset uppmanades kontakta den som sköter underhållet av fastigheten.

Lokalernas tillgänglighet

- I en del fängelser finns celler för rörelsehindrade. Det är inte bara fångar som har behov av tillgängliga lokaler, utan även besökare och andra utomstående som besöker fängelset.

Ventilation

- I två fängelser hade plexiglas monterats framför cellavdelningarnas fönster, vilket förhindrade vädring. Det strider mot anvisningarna från Brottsförmyndighetens centrala förvaltningsenhet. *Det ena fängelset meddelade att plexiglasen redan hade tagits bort.*
- Vid en inspektion konstaterades det att tobaksrök spred sig från cellerna till avdelningen och de närliggande cellerna.

Besöksrum

- Från ett rum som var avsett för möten med rättegångsbiträden kunde samtalet höras till övervakningsrummet intill. Fängelset uppmärksammades på att samtalens konfidentialitet bör säkerställas.



Rummet där en fånge kan träffa sin familj i Sukeva fängelse.



Gård för utomhusvistelse i Helsingfors fängelse.

- Även om en fånge inte kan träffa sitt barn utan övervakning, bör besöket kunna äga rum i ett lämpligt, tillräckligt trivsamt rum utan strukturella hinder mellan fången och besökaren. *Fängelset meddelade att det har ställt i ordning två rum som är lämpliga för besök av barn.*

Gård för utomhusvistelse

- Motionsredskapen på gården för utevistelse var i dåligt skick och det fanns inget regnskydd.
- Två fängelser ombads meddela vilka åtgärder de vidtar för att bygga nya gårdar för utomhusvistelse. I ett stort fängelse skulle anordnandet av aktiviteter underlättas om det fanns två gårdar för utomhusvistelse. I ett annat fängelse fick kvinnofångar vistas utomhus på ett otrivsamt område som omgavs av höga betongväggar. De manliga fångarna hade betydligt bättre förhållanden för utomhusvistelse. Utöver att gården för kvinnornas utomhusvistelse inte var tillfredsställande, försattes de utan godtagbart skäl i en sämre ställning än männen. På vartdera fängelsets område är det möjligt att bygga mer utrymme för utomhusvistelse.

Isolering

- I en isoleringscell fanns inga möbler och ingen tv eller radio och den lämpade sig inte heller i övrigt som bostad för en fånge. Fången ville bo avskilt, men det berättigar ändå inte att placera fången i en cell som inte är avsedd för och inte lämpar sig för boende.

Häktades ställning

I ett häkte fokuserade inspektionen på häktets överbeläggning, begränsningen av de häktades möjlighet att hålla kontakt, förundersökningsmyndigheternas möjligheter att hålla förhör i häktet och behovet av att transportera häktade till polisstationen för förhör.

Häktade och fångar som avtjänar ett straff bör placeras på olika avdelningar.

- I ett fängelse fanns bara en avdelning för kvinnofångar, där såväl häktade som fångar placerades. Situationen är inte godtagbar.

Placering av barn i fängelset tillsammans med förälder

Ett litet barn kan placeras i fängelset tillsammans med en förälder som är häktad eller avtjänar ett fängelsestraff om det är till fördel för barnet. Barnet och föräldern placeras då på familjeavdelningen, som har två enheter, en i ett slutet fängelse för häktade och en i en öppen anstalt för fångar som avtjänar sitt fängelsestraff. Frågan om att placera ett barn i fängelset tillsammans med sin förälder var senast aktuell vid en inspektion 2007. Situationen har förbättrats betydligt sedan den senaste inspektionen, i och med att verksamheten omorganiserades 2010. Inspektionen på familjeavdelningen gav anledning till följande observationer.

- Kontaktuppgifterna till tillsynsmyndigheterna bör finnas framlagda för fångarna.
- Ett regnskydd för barnvagnar och en sandlåda skulle förbättra förhållandena för barnens utomhusvistelse.
- De som befinner sig på avdelningen för häktade bör erbjudas tillräckligt mycket stöd och vägledning. Med tanke på det är de 40 timmar i veckan då familjeavdelningens personal är närvarande inte särskilt mycket. Särskilt om det finns bara en häktad på avdelningen kan bristen på sociala kontakter kännas tung. Antalet timmar är litet också med tanke på upp-
rätthållandet av ordning och säkerhet, om det finns flera häktade på avdelningen samtidigt.
- Häktade bör ha möjlighet till barnpassning medan de deltar i aktiviteter och fritidsverksamhet.
- Möjligheten att låsa celldörren med en skjutregel utifrån gör det möjligt att låsa in en stödig person i cellen, om det finns flera häktade på avdelningen samtidigt.
- För att det överhuvudtaget ska vara möjligt att placera en häktad på familjeavdelningen bör både myndigheter och häktade känna till möjligheten att ta med ett barn till fängelset. Det bör utredas om det informeras tillräckligt om detta. Det bör också säkerställas att föräldrar till barn under 2 år informeras om möjligheten att avtjäna sitt straff på en familjeavdelning.
- Eftersom familjeavdelningen är könsneutral, bör fängelset se till att avdelningen har lämpliga lokaler för placering av såväl kvinnliga som manliga häktade. Det bör beaktas att kvinnor och män inte kan placeras på samma avdelning samtidigt.
- Häktade bör ges möjlighet att använda telefon dagligen.
- En fånge som avtjänar ett fängelsestraff bör kunna placeras på en familjeavdelning även om han eller hon inte uppfyller villkoren för placering på en öppen anstalt. Att villkoren för placering i öppen anstalt inte uppfylls kan ha många orsaker och innebär inte alltid att det strider mot barnets bästa att placera barnet i fängelset med föräldern.

- Information om familjeavdelningen finns i Lastensuojelun käsikirja, som kan läsas på Institutet för hälsa och välfärds webbplats. Enligt inspektionsobservationerna var en del information inte aktuell eller motsvarade inte bestämmelserna om fångarnas rättigheter, och JO bad att informationen korrigeras.
- De fängelser där familjeavdelningens enheter finns, Brottsförhållningsmyndighetens centrala förvaltningsenhet, den part som ansvarar för familjeavdelningens verksamhet samt Institutet för hälsa och välfärd ombads meddela vilka åtgärder BJO:s ställningstaganden har föranlett. *Enligt meddelandena hade de flesta ställningstagandena föranlett korrigerande åtgärder.*
- Det vore önskvärt att ankomstgranskningen görs den första dagen när fången har anlänt till anstalten.
- Vid ankomstgranskningen bör man fästa uppmärksamhet vid om en fånge kan ha utsatts för våld hos en annan myndighet före ankomsten till fängelset. Man bör tillfråga fången om detta och också be fången ta av sig kläder så att eventuella skador kan upptäckas.
- Tillgången till adekvat tandvård i ett fängelse togs till utredning på eget initiativ.
- Fångar ska erbjudas munhälsovård enligt samma principer som övriga medborgare.
- När en fånge köar till mottagningen i ett litet hyttliknande väntrum lämpligt för en person, borde fången tillfrågas om han eller hon vill att dörren står på glänt.
- För att få anvisningar om fortsatt vård och rehabilitering rekommenderades polikliniken också hålla aktiv kontakt med den utomstående hälsovårdsenhet från vilken fången hade återvänt till fängelset.
- På eget initiativ utreds också fångarnas rätt att ha en insulinpenna till sitt förfogande.
- Fångar som har placerats på en isolerad avdelning ska följas upp dagligen.
- Uppmärksamhet fästes även vid att psykiatertjänster inte erbjuds i fängelset.
- Behovet av behandling av C-hepatit bör bedömas individuellt.
- Kvinno fångar kan ha behov av gynekologtjänster.
- En poliklinik har informerats om att patientombudsmannens kontaktuppgifter och information om anmärkningsförfarandet ska finnas framlagda för fångarna både på polikliniken och på fångavdelningarna.

Hälsovården för fångar

I fråga om hälso- och sjukvården för fångar gäller inspektionerna bl.a. resursernas tillräcklighet, såsom när hälso- och sjukvårdspersonal finns på plats, hur länge fångarna får vänta på vård och hur ankomstgranskningarna förlöper. Särskilt problematiskt är det att det inte finns någon vårdpersonal i fängelset under veckoslut. Sjuksköttarna får vanligen bära det huvudsakliga ansvaret för poliklinikens verksamhet, eftersom det finns en läkare på plats endast en eller två dagar i veckan. Under inspektionerna utreds också läkemedelsbehandlingen, såsom dispenseringen av läkemedel, läkemedelsutbildningen för övervakningspersonalen och tillgången till egenvårdsläkemedel och substitutionsbehandling.

Tillgången till vård utanför fängelset och anordnandet av övervakning med beaktande av fångens integritetsskydd tas ofta upp. Att hälso-data är konfidentiella innebär också att fångarna ska kunna anmäla sig till mottagningen utan att övervakningspersonalen får veta orsaken. Fångarna bör kunna ta kontakt genast. Fångarnas rättsskydd uppmärksammas, exempelvis möjligheten att få information om patientombudsmannen och tillsynsmyndigheterna för hälso- och sjukvården. Inspektioner vid fångelsernas polikliniker gav anledning till följande observationer:

Under inspektionsåret gav BJO därtill ett avgörande om bemötandet av en dödssjuk fånge. BJO hade utrett saken på eget initiativ till följd av observationer under inspektionen vid polikliniken i ett fängelse (625/2/12). I sitt ställningstagande konstaterade BJO att också en dödssjuk fånge har rätt till god terminalvård. Han var inte övertygad om att det kan verkställas i fångelseförhållanden.

BJO ansåg det också problematiskt att Brottspåföljdsmyndighetens enhet för hälso- och sjukvård saknade anvisningar eller en plan för vården av en döende patient. BJO delgav Brottspåföljdsmyndighetens centrala förvaltningsenhet och enhet för hälso- och sjukvård sin uppfattning.

Kontroll av stödpatrullverksamheten

Utöver fängelserna gällde inspektionerna Brottspåföljdsmyndighetens verksamhet vid övervakningen av straff som avtjänas utanför fängelset.

Med hjälp av teknisk utrustning eller annan övervakning kan en fånge placeras utanför fängelset i övervakad frihet på prov före villkorlig frigivning. En del korta ovillkorliga fängelsestraff kan ersättas med övervakningsstraff som sker i frihet. En person som har dömts till övervakningsstraff får röra sig utanför sin bostad endast inom ett bestämt område. Personens rörelser övervakas med teknisk utrustning. Brottspåföljdsmyndigheten övervakar vartdera straffet genom oanmälda övervakningsbesök till den dömdas bostad, arbetsplats eller annan vistelseplats. Övervakningen sköts av s.k. stödpatruller. JO tog del av stödpatrullverksamheten inom två brottspåföljdsregioner. Inspektionerna föranledde inga åtgärder.

Samarbete

BJO brukar årligen besöka Brottspåföljdsmyndighetens centrala förvaltningsenhet för att diskutera de observerade problemen och få information om projekt inom förvaltningsområdet. År 2015 ordnades ett möte mellan tjänstemännen vid JO:s kansli och de jurister som ansvarar för Brottspåföljdsmyndighetens interna laglighetsövervakning. Under mötet behandlades problem som observerats vid laglighetsövervakningen och diskuterades hur man kunde sprida information om JO:s ställningstaganden och rekommendationer inom hela förvaltningsområdet. BJO har för av-

sikt att även framöver regelbundet diskutera utvecklingsbehoven med Brottspåföljdsmyndighetens ledning.

Utlänningsärenden

Under 2015 anlände ca 32 000 asylsökande till Finland, vilket är ca tio gånger fler än under 2014. Enligt 121 § i utlänningslagen kan asylsökande i vissa fall även tas i förvar. Tagande i förvar är möjligt t.ex. för att utreda identitet eller för att säkerställa verkställighet av beslutet om avlägsnande ur landet.

I Finland finns två förvarsenheter för utläningar. Vid förvarsenheten i Joutseno finns 30 platser av vilka 20 är reserverades för familjer. Vid förvarsenheten i Krämertsskog finns 40 platser. Utläningar kan även undantagsvis tas i förvar i polisens eller Gränsbevakningsväsendets lokaler.

Under 2015 togs 213 personer i förvar vid förvarsenheten i Joutseno. Av dem som togs i förvar var 82 % män. Den genomsnittliga tiden för tagandet i förvar var 33 dygn, det längsta tagandet i förvar pågick 351 dygn. Det togs 9 beslut om separat förvar. Vid förvarsenheten i Krämertsskog togs i sin tur 904 personer i förvar, av vilka ca 90 % var män. Den genomsnittliga tiden för tagandet i förvar var ca 12 dygn och det längsta tagandet i förvar pågick 113 dygn.

Från JO:s kansli gjordes två inspektioner under berättelseåret i egenskap av nationellt tillsynsorgan. Den första av de genomföra inspektionerna (BJO) var oanmäld och dess syfte var att få information om hur barnfamiljer behandlas, hur de mår och deras bostadsförhållanden i flyktingförläggningen och på förvarsenheten.

Den andra inspektionen (JO) vid förvarsenheten i Joutseno hade meddelats på förhand och dess syfte var att bekanta sig med verksamheten vid enheten samt också med eventuella utmaningar i verksamheten. Under inspektionen fästes särskild uppmärksamhet vid hur rät-

tigheterna för dem som hålls i förvar tillgodose och hur de behandlas vid förvarsenheten. Ett av teman vid inspektionen var förfarandet för att hålla dem som tagits i förvar avskilda och social- och hälsovården för dem som tagits i förvar.

JO inspekterade även utlänningsenheten vid Sydöstra Finlands polisinrättning samt lokalerna för tagande i förvar vid Helsingfors-Vanda flygplats. Inspektionen av flygplatsens lokaler för tagande av förvar var oanmäld (iakttagelserna under inspektionen redovisas i avsnitt 3,3,5). Under inspektionen vid polisinrättningen bekantade man sig med verksamheten vid polisens utlänningsenhet och särskilt med, hur utvisningen av personer som fått avslag på sin ansökan om asyl ordnas.

Vid inspektionen av förvarsenheten i Joutseno samt Sydöstra Finlands polisinrättning deltog på JO:s inbjudan en specialistläkare i psykiatri.

De föredragande vid riksdagens justitieombudsmans kansli genomförde även en oanmäld inspektion vid flyktingslussen i Torneå. Ett av målen för denna inspektion var att utreda om det finns lokaler för tagande i förvar på förläggningarna där asylsökande kan förvaras som frihetsberövade. Sådana lokaler konstaterades inte.

Förvarsenheten i Joutseno

Under inspektionerna diskuterades med personer som var tagna i förvaring. Under diskussionerna framgick inte påståenden att personalen skulle behandla de i förvar tagna illa. Under vissa diskussioner framfördes klagomål om skaffande av tobak eller begräsningar i samband med rökning. Många var bekymrade över om de kommer att avlägsnas från landet. I regel var man nöjd med personalens agerande.

Daglig utomhusvistelse och motion

Många av de asylsökande på förvarsenheten vill enligt egen utsago inte delta i en daglig utomhusvistelse, även om det erbjöds en möjlighet till detta och kläder lämpliga för utomhusvistelse fanns till hands.

- Förvarsenheten bör tänka ut metoder genom vilka deltagandet i utomhusvistelse kan ökas. Regelbunden utomhusvistelse ökar välbefinnandet hos personer som tagits i förvar och kan samtidigt förebygga problem i anknytning till boende på anstalt. Det skulle även vara bra att ordna möjligheten för de i förvar tagna att motionera tillräckligt.

Brandsäkerhet

Under inspektionen utlöstes brandalarm, som berättades bero på os från de asylsökandes matlagning. Sådana i sig obefogade larm utlöstes ofta.

- De obefogade larmen bör på något sätt fås att upphöra redan av den anledningen att de utgör onödiga kostnader och de verkar ha lett till att invånarna och personalen var immuna mot larm. Man måste alltid förhålla sig allvarligt till brandsäkerhet.
- Inspektörerna hade inte tillgång till förvarsenhetens räddningsplan och en utredning om utrymningssäkerheten, vilket räddningslagen förutsätter. Det finns inte heller information om hur brandsäkerheten i tälten tryggats och om utrymningsövningar genomförts på förvaringsenheterna.

Hälsoundersökningar

- Varje person som kommer till förvarsenheten bör alltid genomgå en hälsoundersökning under det första dygnet.

- Även utlänningar som återvänder efter ett misslyckat avlägsnande ur landet rekommenderas att alltid genomgå en hälsoundersökning, om inte en sådan redan genomförts på ett annat ställe. Undersökningen bör göras så fort som möjligt efter återvändandet. Detta förutsätts även av CPT (13 th General Report of the CPT 2003).
- Det är även annars ändamålsenligt att hälso- och sjukvården träffar personen efter polistransporter och att han eller hon intervjuas för att utreda om det finns behov av en undersökning.
- Det ansågs vara ett missförhållande att det i blanketten som ifylls i samband med hälsoundersökningen inte efterfrågas om utsättande för tortyr eller annan omänsklig behandling, trots att de asylsökande hävdar att de förföljs i sitt hemland och en del av dem kommer från länder där tortyr eller annan grym behandling inte är ovanlig.

Hälso- och sjukvård

Inspektörerna fäste uppmärksamhet vid att personalen inom hälso- och sjukvården var allmänt taget engagerade i sitt arbete och att förhållningssättet till klienterna var individuellt. Ett sådant förhållningssätt kan dock hotas om antalet invånare ökar och det finns risk att särskilt tystlåtna, de som förlorat hoppet inte uppmärksammas.

- Det ansågs vara möjligt att det i fortsättningen finns ett behov av att utveckla någon typ av screening eller modell för observationsrapport.

Förläggningens anvisningar vid hungerstrejk var snarast avsedd att gälla en situation, då en enskild fri person inleder en hungerstrejk i sin egen bostad. Anvisningarnas användbarhet försvagas märkbart i en situation då en grupp hungerstrejk inleds i enheten. Frigörelsen av individer från gruppen kan visa sig vara mycket krävande

då grupptrycket är betydande och särskilt om de hungerstrejkande får handledning som kommer externt.

- Det vore bra om förvarsenheten har tillgång till en lämplig metoanvisning i fall av grupp hungerstrejk.

Isoleringsrum

- Den smala öppningen i isoleringsrummet väckte misstanke om hur en person som motsätter sig isolering fås på ett behörigt och säkert sätt in i rummet.
- För inspektörerna förblev det oklart hur ofta hälso- och sjukvårdspersonalen besöker den isolerade och hur besöken registreras. I princip vore det korrekt om personal från hälso- och sjukvården skulle besöka personen dagligen.

Utlämningsenheten vid Sydöstra Finlands polisinspektion

Transport av asylsökande

Polisinspektionens transporttjänster kunde inte kontrolleras eftersom fordonet som används vid transport var annanstans då inspektionen genomfördes.

- På grund av faktorer som framkom i samband med samtalen vid förvarsenheten i Joutseno beslöt JO att på eget initiativ undersöka ordnandet av transporten av dem som tagits i förvar.

Polisens handräckning till hälso- och sjukvården i en situation då en person avlägsnas ur landet

I Polisstyrelsens föreskrift om användningen av maktmedel i en situation då en person avlägsnas ur landet konstateras att till en person som ska

avlägsnas från landet får inga läkemedel ges mot dennas vilja. Å andra sidan anvisas i föreskriften polisen att ge handräckning till hälso- och sjukvårdspersonal, som ger medicinering ordinerad av specialistläkare i psykiatri mot den persons vilja som ska avlägsnas ur landet.

JO konstaterade att läkaren i en sådan situation inte har rätt enligt lagen att ordinera läkemedel till personen som ska avlägsnas ur landet oberoende av hans eller hennes vilja. En sådan rätt har läkaren egentligen endast om personen tagits in för observation eller undersökning eller vård i ett psykiatriskt sjukhus enligt mentalvårdslagen.

- JO ansåg att polisen inte kan ge handräckning i det i föreskriften avsedda fallet när personen ska avlägsnas ur landet.

Polisstyrelsen meddelade JO att det pågår ett omfattande uppdateringsarbete gällande anvisningar i samband med utvisning, som avses att färdigställas under våren 2016. I detta sammanhang avlägsnas från den nya föreskriften polisens handräckning till hälso- och sjukvårdspersonal vid medicinering mot personens vilja.

Socialvård - barnskyddet

Vård utom hemmet som avses i lagen ordnas för ett omhändertaget barn, ett i brådskande ordning placerat barn eller ett barn som placerats med stöd av ett interimistiskt domstolsförordnande (gäller barn i åldrarna 0–17 år) vid en anstalt, i ett så kallat familjehem med anstaltstillstånd samt i familjevård. Enligt Institutet för hälsa och välfärds (THL) statistik placerades cirka 18 000 barn i vård utom hemmet under 2014. Över 14 000 av dessa hade omhändertagits eller placerats i brådskande ordning. Hälften av barnen placerades i familjevård.

Enligt barnskyddslagen kan begränsande åtgärder som avses i lagen tillgripas endast mot barn inom sådan vård utom hemmet som ordnas som anstaltsvård eller motsvarande. Enligt barnskydds-

lagen kan kontakten mellan ett barn som placerats i familjevård och dess föräldrar begränsas. Enheter som ger vård utom hemmet kan vara kommunens egna enheter eller enheter som drivs av en privat serviceproducent av vilka den kommun som är ansvarig för placeringen köper tjänster i anslutning till vård utom hemmet. Av de enheter som tillhandahåller vård utom hemmet har Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira) uppgifter endast om privata serviceproducenter. Dessa har 110 verksamhetsenheter (69 serviceproducenter).

JO:s inspektioner har riktats enbart till anstalter eller motsvarande, även om det är sannolikt att likadana begränsande åtgärder enligt barnskyddslagen också används inom vård utom hemmet som ordnas som familjevård i privata hem. Regleringen i lagstiftningen av övervakningen av service i hemmet är bristfällig på denna punkt.

Vid inspektionerna har uppmärksamhet fästs vid användningen av begränsande åtgärder, tillgodoseendet av partsoffentligheten, upprättandet av handlingar, hur skolgång och undervisning har ordnats, hur hälso- och sjukvård har ordnats, tillgodoseendet av språkliga och kulturella rättigheter samt barnets kunskapsmässiga rättigheter. Ett särskilt tema vid alla inspektioner inom socialvården var frågor i anslutning till tillgänglighet. Barnskyddsinspektionerna gjordes i regel alltid oanmälda dag- eller kvällstid. I samband med dem har man lagenligt och konfidentiellt hört placerade barn.

Iakttagelserna vid inspektionen skickas till anstalten samt den kommun som placerat barnet och som ansvarar för att ordna vård utom hemmet. Eftersom information om iakttagelserna vid inspektionen inte kan publiceras på internet, bortsett från allmän information som delges alla verksamhetsenheter, har kopior av inspektionsprotokollen och observationerna i dem skickats till den regionala tillsynsmyndigheten, dvs. regionförvaltningsverket.

Efter inspektionerna bes anstalten eller den kommun som har ansvar för placeringen att utreda de brister eller problem som observerats samt föreslå hur dessa kan åtgärdas. Ansvariga myndig-

heter och verksamhetsenheter som ansvarar för att genomföra vård utom hemmet har i regel alltid meddelat att man ingripit i de brister som observerats vid inspektionen. I vissa fall har inspektionerna och de observationer som gjorts i samband med dem krävt en mer noggrann utredning och undersökningen av ärendet har fortsatt på eget initiativ.

Under 2015 gjordes inspektioner vid fyra barnskyddsanstalter. Vid inspektionerna fäste man uppmärksamhet vid följande:

- Enligt barnskyddslagen har ett barn rätt att träffa sin socialarbetare och konfidentiellt diskutera med honom eller henne bl.a. omständigheter som påverkar vården av barnet utom hemmet. Att i de dokument som rör barnet i fråga anteckna barnets och socialarbetarens möten och hur de har genomförts har ansetts vara god anteckningspraxis som främjar barnets rättigheter.
- I barnskyddslagen regleras också barnets rätt att få de tjänster han eller hon behöver i sin placeringskommun. Enligt lagen ska den kommun där ett barn har placerats som en stödåtgärd inom öppenvården eller i vård utom hemmet eller i eftervård (placeringskommun) i samarbete med den kommun som ansvarar för ordnandet av barnskydd (placerarkommun) ordna den service för barnet som behövs för omsorgen eller vården. Kommunen är skyldig att tillgodose ett placerat barns rättigheter oavsett om det råder meningsskiljaktigheter om vilken kommun som är ansvarig för kostnaderna eller om vilken myndighet eller aktör som ansvarar för övriga ersättningar i fråga om de tjänster som ska ordnas eller andra stöd.
- Ordning av de tjänster inom den specialiserade sjukvården som barnet behöver samt kontinuiteten i vård och omsorg när platsen för vården av barnet utom hemmet ändras.

- Skyldighet att se över klientplanen samt främjande och tillgodoseende av barnets kunskapsmässiga rättigheter. Barnet ska informeras om de åtgärder som en myndighet vidtar eller tänker vidta för honom eller henne samt hur dessa åtgärder inverkar på barnets ställning. Barnet ska också informeras om vilka rättigheter och skyldigheter han eller hon har i frågan.
- Upprätthållandet av dokument om barnet, utlämnande av information ur dokument om barnet och tillgodoseendet av partsoffentligheten.
- Tillgängligheten i anstaltens lokaler och kalla golv.

Med anledning av inspektionerna har följande undersökts på eget initiativ under inspektionsåret:

- Ärenden i anslutning till användning av begränsande åtgärder, delgivning av beslut om begränsning och datasäkerhet.
- Hur placerade barns skolgång vid anstalten har tryggats och hurudana särskilda undervisningsarrangemang som tillämpas för dem.
- Vilka metoder använder skolan för disciplinering och för att upprätthålla arbetsfreden och hur tillgodoses elevernas rätt till en trygg studiemiljö.
- Skolans och barnskyddsenshetens informationsutbyte via informationssystemet Nap-pula.

Socialvård - äldre

Inspektionerna i egenskap av nationellt besöksorgan har riktats mot vårdenheter för effektiviserad vård dygnet runt som antingen är kommunala eller verkar på uppdrag av kommunen (köptjänster). De boende vid dessa enheter har varit minnessjuka äldre i behov av särskild vård och omsorg. Formellt har boendet ordnats som öppenvård även om vården med beaktande av dess

omfattning och omsorgens intensitet och natur påminner om institutionsvård. 2014 fanns det färre än 60 000 vårdplatser inom den effektiverade vården. Enligt Valvira statistik fanns det 830 privata serviceproducenter (463 serviceproducenter). Statistiken berättar dock inte hur många av dessa platser som är s.k. demensplatser.

Vid inspektionerna har man fäst uppmärksamhet vid bl.a. hur de äldres rätt till personlig integritet har tillgodosetts på enheterna, hur rehabiliteringstjänsterna har ordnats och hur terminalvården och den smärtbehandling som hör till sådan vård ordnats vid enheterna. Vid inspektionerna utreds även de äldres rätt till utomhusvistelse och deras möjligheter att delta i olika aktiviteter enligt sin fysiska och psykiska förmåga. Dessutom har man fäst uppmärksamhet vid tillgänglighet. Inspektionerna har gjorts oanmälda under dag- eller kvällstid. De äldre har i allmänhet inte kunnat höras på grund av deras skick.

Iakttagelserna vid inspektionen skickas till inrättningen samt den kommun som ansvarar för att ordna tjänsten. Kopior av inspektionsprotokollen och observationerna i dem har skickats till den regionala tillsynsmyndigheten – regionförvaltningsverket. Ansvariga myndigheter och verksamhetsenheter som ansvarar för att genomföra vård utom hemmet har i regel alltid meddelat att man ingripit i de brister som observerats vid inspektionen. Utredningen av observationer som gjorts vid dessa inspektioner har också i vissa fall fortsatts på eget initiativ.

År 2015 gjordes tio inspektioner vid enheter som ger effektiverad vård för äldre. Alla inspektioner var oanmälda. Vid inspektionerna fäste man uppmärksamhet vid följande:

- När man håller på att lägga ner en verksamhetsenhet ska flytten till den nya verksamhetsenheten göras på ett sätt som tar hänsyn till den vårdbehövande äldres individuella behov. När den äldres nya vårdplats bedöms ska man beakta den äldres egna samt de anhörigas

åsikter samt i tillräcklig omfattning vårdpersonalens bedömning av vårdbehovet. Om det är frågan om en flytt till en socialvårdsinrättning, ska ett överklagbart beslut fattas om detta efter att klienten och dennes anhöriga har hörts. En flytt innebär i allmänhet alltid att beslutet om klientavgift ses över.

- De äldres möjligheter att vistas utomhus ska förbättras under alla årstider.
- Rummen på nedervåningen vid en enhet verkade inte lämpliga för långvarigt boende eftersom de som bodde där inte hade möjlighet att röra sig fritt från de gemensamma utrymmena till sitt eget rum på samma sätt som de som bodde på övervåningen.
- Inomhusluften vid vårdplatser som erbjuder boendeservice dygnet runt ska vara sådan att den inte äventyrar de boendes och personalens hälsa. Man ska hela tiden se till att inomhusluften är ren och att ventilationen är effektiv.
- Under terminalvårdperioder fanns det inga extra vårdare att tillgå vid behov.
- De äldre ska ha rätt till sitt privatliv både som boende och i terminalvård. Privatlivet ska garanteras också i rum för två personer på avdelningen för minnessjuka.
- Kontroller av äldres munhygien överensstämde inte med planen för egenkontroll.
- Man ska utan dröjsmål ingripa vid en kraftig urinlukt.

På eget initiativ utreddes:

- Hur tillgången till boendeservice dygnet runt har garanterats.
- Resursfördelningen för terminalvård.
- Avgift för ett begränsande hjälpmedel och fastställande av klientavgiften.
- Transport av en avliden person och frågor i anslutning till det.

Personer med funktionsnedsättning

I Finland finns det uppskattningsvis ca 40 000 personer med utvecklingsstörning. Förändringen av servicestrukturen inom vården av utvecklingsstörda från institutionsvård till assisterat boende har pågått hela 2000-talet. Antalet klienter som var långvarigt bosatta på institutioner för personer med utvecklingsstörning var totalt 1 117 i slutet av 2014, vilket är 16 % mindre än föregående år. Som långvariga klienter räknas de klienter för vilka det har fattats ett beslut om långvarig vård eller som har fått vård över 90 dygn. Målet för utvecklingen av institutionsboendet för personer med utvecklingsstörning är att högst 500 personer ska bo på institution 2016.

Valvira beviljar serviceproducenter av privata social- och hälsovårdstjänster tillstånd för verksamhet inom fler än ett regionförvaltningsverks verksamhetsområde. I Valvira's register finns 66 enheter för effektiviserat serviceboende för personer med utvecklingsstörning. Det finns 306 enheter för effektiviserat serviceboende med tillstånd från regionförvaltningsverket. Därutöver bor personer med utvecklingsstörning vid specialomsorgsdistriktens (totalt 15 distrikt) institutions-service eller boendeservice. Institutionsvården nedmonteras dock hela tiden i snabb takt. Dessutom kan personer med utvecklingsstörning bo i kommunens egna enheter, men det finns inga exakta uppgifter om hur många sådana enheter det finns.

Traditionellt har JO inspekterat centralinstitutionerna för specialomsorger. På grund av ändringar av servicestrukturen har inspektioner också gjorts vid boendeenheter som drivs av privata serviceproducenter där det kan förekomma sådan begränsning av de boendes frihet att dessa enheter omfattas av det nationella besöksorganets övervakning.

Vid inspektionerna av boende- och institutionsenheter för personer med utvecklingsstörning övervakar JO i synnerhet klienternas förhållanden såsom hjälpens, vårdens och omsorgens natur och bemötande samt tillgodoseendet av

deras grundläggande fri- och rättigheter såsom självbestämmanderätten. Vid en inspektion för diskussioner med enhetens ansvarsperson och vårdare samt med klienterna och deras anhöriga om det är möjligt.

Begränsningsåtgärder inom socialvården regleras tills vidare i lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda. Enligt denna lag får en person som beredes specialomsorger underkastats tvång endast i den mån beredandet av specialomsorgerna eller annan persons trygghet det oundgängligen kräver.

Riksdagen behandlar för närvarande RP 96/2015 rd där det föreslås att lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda ändras. I lagen ska de ändringar göras som krävs för ratificeringen av FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Det föreslås att det till lagen fogas bestämmelser om åtgärder som stöder en persons förmåga att klara sig på egen hand och personens självbestämmanderätt, om minskning av användningen av begränsningsåtgärder samt om allmänna förutsättningar för användningen av begränsningsåtgärder, såsom krav på nödvändighet och krav på proportionalitet samt om respekt för människovärdet.

Det föreslås dessutom att bestämmelser om särskilda förutsättningar för varje begränsningsåtgärd tas in i lagen. I lagen ska dessutom tas in bestämmelser om det förfarande som ska iakttas vid beslut eller andra avgöranden som gäller begränsningsåtgärder. I lagförslaget föreslås att begränsningsåtgärder ska kunna användas bara när man ordnar serviceboende med heldygnsomsorg enligt 21 § 4 mom. eller service på institution enligt 22 § i socialvårdslagen eller motsvarande privat service.

Vid inspektionerna har också påträffats klienter vars beteendeproblem huvudsakligen beror på psykiska sjukdomar och det endast finns en lindrig utvecklingsstörning i bakgrunden. Dessa har dock inte tagits in på psykiatriskt sjukhus för vård eftersom den vård de behöver är så krävande.

JO genomförde sju inspektioner på boendeenheter för personer med funktionsnedsättning, av vilka sex gällde enheter för klienter med utvecklingsstörning och en gällde en boendeenhet för personer med funktionsnedsättning. Nedan beskrivs de viktigaste observationerna och de rekommendationer som JO har gett utifrån dessa:

Stödjande och främjande av klientens självbestämmanderätt

Man har i allmänhet framhållit betydelsen av att stödja och främja klientens självbestämmanderätt i service på en institution för personer med funktionsnedsättning.

- Man bör tillsammans med klienten diskutera och komma överens om en rimlig kaffekonsumtion (och andra njutningsmedel). Klienten bör ha rätt att ändra åsikt i en fråga som man tillsammans har kommit överens om, varvid man bör förhandla fram en ny lösning i frågan.

Hur en klient som placerats i ett säkerhetsrum bemöts och dennes förhållanden

Vid inspektionerna har man fäst uppmärksamhet vid de möjligheter en klient i ett säkerhetsrum har att få kontakt med personalen, t.ex. om toalettdörren är låst och klienten måste gå på toaletten. I en boendeenhet blev klienten tvungen att använda golvbrunnen i säkerhetsrummet istället för toaletten.

JO har av hävd vid inspektioner av psykiatriska sjukhus ansett att en människovärdig behandling och god hälso- och sjukvård av en patient förutsätter att en patient som är isolerad alltid har möjlighet att gå på toaletten. JO har betonat att en isolerad patient också av denna anledning ska ha möjlighet att utan dröjsmål få kontakt med vårdpersonalen. Patienten bör även aktivt erbjudas möjlighet att gå på toaletten utan att patienten själv alltid behöver be om det.

- Uppmärksamhet fästes vid JO:s tidigare ställningstaganden om säkerhetsrum. På en allmän nivå ansågs det mycket problematiskt att användningen av begränsnings- och skyddsåtgärder grundar sig på samkommunens egna anvisningar eftersom det ännu inte finns någon preciserande lagstiftning.

Samkommunen underrättade JO om att man har kontrollerat kameran och mikrofonen som finns i säkerhetsrummet. Då märktes att kamerasytemet inte hade ställts in och att bilden därför hade förmedlat till tre olika monitorer men inte ljudet. Frågan har tagits upp med systemleverantören.

Dessutom meddelades att i fortsättningen har klienten möjlighet att fritt använda toaletten bredvid säkerhetsrummet eftersom dörren mellan rummen kommer att tas bort. En klocka hade också skaffats till säkerhetsrummet.

Användningen av väktare

I anteckningar som gjorts upp vid en rehabiliteringsenhet för unga nämndes att en väktare hade hållit fast klientens ben under en tvångsåtgärd.

- Det poängterades att man enligt JO:s avgörandepraxis har ansett att väktare från ett privat väktarföretag som används vid enheter inte får delta i åtgärder som kan anses som vård eller uppgifter i anslutning till vården och som har ankommer på vårdpersonalen. Begränsningsåtgärder ska anses som uppgifter i anslutning till vården som väktare inte får delta i. Däremot kan en väktare inom ramen för sina befogenheter göra dessa trygga.

Att hålla dörrar låsta

I praktiken används inte tvång eller begränsning – som t.ex. att låsa in klienten i dennes rum eller ett isoleringsrum – enbart i inom den effektiverade boendeservicen eller institutionsvården, utan också vid många boendeenheter.

- Klienten ska ha möjlighet att genast få kontakt med personalen om han eller hon låses in i något utrymme, även om det är hans eller hennes eget rum.

Vid en av de enheter som inspekterades hölls toalettdörrarna låsta på grund av en av de boendes beteende. Vårdarna berättade att de öppnade toalettdörrarna för de boende på deras begäran. Samma system användes också nattetid. Enligt personalen kände de boende till systemet och bad om att dörren skulle öppnas. En del av de boende hade blöjor.

- JO fann det otillfredsställande att de boende var tvungna att varje gång be vårdpersonalen öppna dörren till toaletten. Det vore bra om man kunde ingripa denna ena persons önsade beteende på något annat sätt än att hålla toalettdörren låst för alla boende.
- Man fäste också uppmärksamhet vid att lokalerna på en avdelning hade delats in i tre stängda utrymmen med hjälp av mellanväggar och att dörrarna i båda mellanväggarna var låsta vid tidpunkten för inspektionen.

Anteckningspraxis

Institutioner och övriga enheter som tillhandahåller service har gjort egna anvisningar om tvång och gjort upp formulär som man kräver att personalen antecknar använda begränsningar i. JO har ofta framhållit att det ska göras lämpliga anteckningar om de tvångsåtgärder som vidtagits.

- I anteckningarna ska man fästa uppmärksamhet vid en detaljerad beskrivning av händelsen (som t.ex. vad eller vilka saker som har lett till att tvång använts). Detta är viktigt både för klientens som för vårdpersonalens rättsskydd så att tvångsåtgärdernas lagenlighet kan bedömas i efterhand. Anteckningarna stöder å sin sida också arbetet som görs på arbetsplatsen för att minska tvångsåtgärderna.

Vid en inspektion av en vårdenhet vid samkommunen för ett sjukvårdsdistrikt framkom att tvångsmedicinering inte alltid uppfattas som tvångsmedicinering eller att det åtminstone inte alltid antecknas som sådan.

- Enheten gjordes uppmärksam på att tvångsmedicinering ska antecknas noggrant.

Begränsande av självbestämmanderätten för boende vid en boendeenhet

Vid en privat boendeenhet för personer med funktionsnedsättning hölls ytterdörrarna låsta och bevakades med kamera. Dessutom fick boende som man inte vill att ska avlägsna sig från boendeenheten utan att säga till ett armband som meddelade vårdaren om den boende avlägsnade sig. De boende stängdes inte in i separata rum i begränsningssyfte, men man var tvungen att begränsa dem på andra sätt.

Enligt personalen betedde sig många boende utmanande och ibland blev vårdarna tvungna att fly in på kansliet från hotfulla boende. Alla anställda var kvinnor. De begränsningsåtgärder som användes vid enheten, t.ex. höga sängkanter, grundade sig på ett läkarbeslut. Flera boende hade stark medicinering som också användes i lugnande syfte. Tillsammans med vissa boende hade man avtalat om att begränsa rökning. Enligt personalen var det nödvändigt att avtala om rökning och rusmedelsanvändning på grund av de boendes missbruksproblem. I vissa klienters rum fungerade inte trygghetslarmet.

- JO krävde att de trasiga trygghetslarmen skulle repareras utan dröjsmål.
- JO betonade allmänt att begränsnings- och skyddsåtgärder ska tillgripas i sista hand och för att stödja samt främja klientens självbestämmanderätt då institutions- och boendetjänster produceras för funktionshindrade personer.

- JO ansåg det viktigt att det ordnas intressant och individuell stimulerande verksamhet för de boende och att de tryggas tillräckliga möjligheter att vistas utomhus.

Hälso- och sjukvård

Enligt statistik från THL fick 26 561 patienter psykiatrisk specialistsjukhusvård i Finland under 2013 och de hade drygt 38 000 vårdperioder på bäddavdelning. Det förekom nästan 1,3 miljoner vård dagar inom den psykiatriska specialistsjukhusvården, vilket antal har minskat med nästan 29 % sedan 2006. Exakt antal från de enheter inom hälso- och sjukvård där frihetsberövade hålls eller kan hållas fanns inte tillgängligt.

Under 2015 genomförde det nationella tillsynsorganet inspektioner på de vuxenpsykiatriska avdelningarna och de barn- och ungdomspsykiatriska avdelningarna vid Paihola sjukhus samt de vuxenpsykiatriska avdelningarna och undersöknings- och vårdavdelningen för särskilt svårbehandlade minderåriga (NEVA) vid Niuvanniemi sjukhus. Dessutom inspekterades säkerhetsrummet för Kuopio universitetssjukhus jourområde vilket var en oanmäld inspektion. Vid inspektionen av Niuvanniemi sjukhus deltog på JO:s inbjudan en speciallistläkare i psykiatri som utomstående expert.

Det allmänna temat för JO-kanslis inspektion under inspektionsåret var tillgodoseendet av de funktionshinderade rättigheter vilket även beaktades vid de nationella tillsynsmyndigheternas inspektioner. Särskild uppmärksamhet fästes bl.a. vid framkomligheten i lokalerna samt hur man förberett sig för de särskilda behoven hos syn- och hörselskadade patienter.

Inspektioner av psykiatriska sjukhus och fortsatta åtgärder

Syftet med inspektionerna av de psykiatriska sjukhusen är att bekanta sig med patienternas förhållanden och deras behandling samt tillgodoseen-

det av deras grundläggande rättigheter. Utredningen om vilken rådgivning patienterna får och hur de informeras om sina rättigheter samt hur patienternas anhöriga beaktas är av stor betydelse i detta sammanhang. Nedan beskrivs de viktigaste observationerna och de rekommendationer som JO har gett utifrån dessa:

Paihola sjukhus

Förhållandena vid isolering

Inspektörerna träffade en patient som var isolerad i ett rum och vars isolering pågått länge. Vid inspektion av isoleringsrummet på en annan avdelning konstaterades att rummet som användes för isolering vid fastspänning med bälte var varmt och luften var dålig.

- JO beslöt att utreda separat grunderna för isoleringen av patienten som varit länge isolerad och förhållandena under isoleringen (2045/2/15).
- De bristfälliga förhållandena i rummet för isolering vid fastspänning med bälte uppmärksammades – med avseende på detta hänvisades till prejudikat av laglighetsövervakningen, vari ansågs att isoleringsrummet på ett psykiatriskt sjukhus ska vara ett rum i gott skick med fönster, rent, fräscht, vädrat och tillräckligt varmt, utrustat med behöriga säng- och skyddskläder och även med annan utrustning (bl.a. klocka). Patienten ska alltid ha möjlighet att vid önskan få kontakt med personalen genom en ringklocka eller på annat sätt. Isolerade patienter ska även ha rättighet att ha tidningar och telefon samt föremål som underlättar hans eller hennes välbefinnande, om hans eller hennes hälsotillstånd tillåter detta.

Anvisningar gällande begränsningar

Enligt mentalvårdslagen ska det finnas skriftliga, tillräckligt detaljerade anvisningar om hur de begränsningar av patientens självbestämmanderätt som avses i lagen ska genomföras vid den sjukhusenhet som ger psykiatrisk vård.

- Sjukhuset uppmanades att komplettera anvisningarna gällande begränsningar, i den mån de är bristfälliga.
- Uppmärksamhet fästes vid bestämmelsen i mentalvårdslagen, enligt vilken en fastspänd eller minderårig patients tillstånd ska oavbrutet följas så att vårdpersonalen ser och hör patienten – denna skyldighet kan inte uppfyllas genom endast kameraövervakning och kameraövervakning kan inte annars heller ersätta den personliga växelverkan mellan patienten och vårdpersonalen.

Information ska delas ut till patienterna och de anhöriga

CPT har 2008 under sin inspektion i Finland framfört sin oro över att dess långvariga rekommendation, enligt vilken det alla nya patienter som intas på sjukhus och deras släktingar ska systematiskt få en broschyr, där patientens alla rättigheter framförs på ett förstäeligt sätt, inte har följts. Kommittén upprepade sin rekommendation om att en sådan broschyr sammanställs och ges systematiskt till patienterna och deras familjer när patienten tas in på sjukhus. Inom det psykiatriska vårdområdet har inga särskilda broschyrer eller anvisningar sammanställts för patienter och deras anhöriga.

- JO ansåg att broschyren gällande den psykiatriska patientens rättsliga ställning som CPT avser är viktig och rekommenderade sammanställning av en sådan.

Niuvanniemi sjukhus och enheten NEVA

Information ska delas ut till patienterna och de anhöriga

Sjukhusets anvisningar för begränsning ansågs vara väl sammanställda och informativa. Sjukhusets broschyr och anvisningarna för begränsning uppfyllde i sig relativt väl kraven som CPT framförde under sin inspektion i Finland 2008 om information till patienterna och deras anhöriga. I materialet förklarades dock inte patientens rätt enligt lagen att utnyttja metoder för ändringsökande.

- Komplettering av materialet gällande ändringssökande rekommenderades.
- Sammanställning av en separat handledning om rättsskydd eller sammanställning av anvisningar om patientens rättsliga ställning och hans eller hennes rättsskydd framfördes även för övervägande.

Användningen av begränsande åtgärder

Det minskade antalet situationer där det ingår våld på sjukhus ansågs vara en positiv utveckling. Detta beror delvis på ett nytt tillvägagångssätt och utbildning i hantering av våld, vari det centrala innehållet är att man strävar att undvika fysisk kontakt med patienten i hotfulla situationer. Användningen av våktare har även minskat på sjukhus.

Det var även positivt att utnyttjandet av särskilda begränsningar (isolering och fastspännande) och långa isoleringar hade minskat. Detta hade uppnåtts delvis genom effektiv utbildning och satsning på experter samt arbetsledning. Vårdarbetet har utvecklats i samarbete med läkare så att i stället för isolering, vårdas patienterna enligt möjlighet primärt enligt principerna "open area seclusion" i ett vistelseutrymme som är större än ett rum, t.ex. i avdelningens dagrum.

Däremot användes kläder som begränsande patientens rörelsefrihet desto mer. Under sin inspektion i Finland 2014 rekommenderade CPT att ”användningen av rörelsebegränsande klädsel avslutas på medellång sikt och klädseln strävas aktivt att ersättas småningom med andra, mindre förödmande metoder; under väntan ska användningen av den rörelsebegränsande klädseln regleras, för att säkerställa att de används under en så kort tid som möjligt i exceptionella situationer och utgående från individuell bedömning och inte som en rutinmetod i samband med isolering”.

- JO instämde i CPT:s rekommendation att avsluta på medellång sikt användningen av begränsande klädsel – JO ansåg det vara grundat att det presenteras aktivt alternativ på sjukhuset så att man kan avstå från den begränsande klädseln.

Avdelningarnas anvisningar

I avdelningarnas anvisningar har utgångspunkten för mentalvårdslagen som är att förbjuda den s.k. institutionsmakten, inte beaktats till alla delar. Detta betyder att patientens rättigheter inte kan begränsas genom avdelningarnas egna anvisningar, utan begränsningarna måste grunda sig på lagen och de måste genomföras utgående från individuella övervägningar.

- En uppmaning om att avstå från ”tillståndspraxis” på avdelningarna gavs.
- På vissa avdelningar gavs rekommendationer om att ändra en typ av schemalagd praxis att övervaka vissa av patienternas besök – förfarandet är att begränsa kontakt, vilket endast kan göras enligt förutsättningar som anges i lagen och ett beslut måste tas om begränsningen, för vilken man kan söka ändring.

- Det betonades att patienterna ska i alla situationer behandlas med respekt. Begäran om att överlägga möjligheten att väcka patienterna senare om morgonen på veckosluten framfördes – på vissa avdelningar hade man infört en praxis, enligt vilken patienterna väcks varje morgon klockan 7, ljusen tänds i patientrummen och täcket slits av patienten.
- Uppmärksamhet fästes vid patienternas individuella näringsterapi – på vissa avdelningar reglerades patienternas matportioner och i bestämmelserna på en avdelning konstaterades det att de reserverade matportionerna var lika stora för alla patienter.
- En uppmaning om att ordna en möjlighet att mörklägga patientrum utan gardiner, t.ex. genom att montera persienner – i patientrummen på en avdelning fanns inga gardiner alls, vilket försvårade patienternas sovande under den ljusa årstiden.
- På en avdelning gavs uppmaning om att ändra gällande praxis att begränsa alla patienters post utan skriftliga beslut så, att post som anländer till patienten lämnas till patienten som kopia. Förvarandet stred mot lagen eftersom kontrollerna riktades till alla patienters post och mentalvårdslagen tillåter kontroller endast om det i enskilda fall finns ett motiverat skäl att misstänka att försändelsen innehåller förbjudna ämnen.

Pitkäniemi sjukhus

Till följd av inspektionen vid Pitkäniemi sjukhus i april 2012 har JO på eget initiativ (4013/2/12) undersökt behandlingen av patienter som vårdas på sjukhusets rättspsykiatriska avdelningar. Patienternas vårdtider var mycket långa och de hade en tung medicinering. De fick ingen rehabilitering, utan vården verkade snarare vara förvaring. Begränsningsåtgärderna som användes på avdelningen avtalades med patienterna även om alla inte ens förstod att de lämnat sitt samtycke eller kunde inte förstå dess betydelse. På avdelningen fanns det för få läkare.

JO bad utgående från sina iakttagelser under inspektionen att regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland gör en inspektion på sjukhuset. Regionförvaltningsverket gjorde tillsammans med en expert inom psykiatri vid Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira) en inspektion av de rättspsykiatriska avdelningarna i april 2013. Enligt iakttagelserna vid inspektionen delgav JO samkommunen genom sitt beslut 28.1.2015 de följande begreppen:

- Patientens förmåga att ge ett medvetet samtycke måste uppmärksammas och samtidigt bör man överväga om patienten behöver intressebevakning förutom för hantering av ekonomiska ärenden även för personliga ärenden/hälso- och sjukvårdsärenden.
- Begränsningsåtgärderna och längden bör antecknas i förteckningen enligt mentalvårdslagen.
- Tillräckliga läkarresurser måste tryggas – även under semestrar.

*Förhållandena i säkerhetsrummen
i somatiska sjukhus*

I lagen finns inga bestämmelser om isolering inom den somatiska hälso- och sjukvården. Isolering kan ibland vara berättigad enligt bestämmelserna om nödvärn eller nödtillstånd. JO har under berättelseåret rekommenderat gottgörelse till en patient som varit inlåst i säkerhetsrummet på ett somatiskt sjukhus för kränkningarna av hennes grundläggande och mänskliga rättigheter (3721/4/14). Isoleringen hade pågått onödigt länge och patienten hade dessutom inte fått människovärdig behandling och inte heller vård av god kvalitet när denna var tvungen att utträta sina behov på golvet.

Staden meddelade JO att de betalat en ekonomisk ersättning till patienten.

I iakttagelserna vid inspektionen av säkerhetsrummet för Kuopio universitetssjukhus jourområde konstaterades att det inte fanns något larmsystem för att kalla på personal. I rummet fanns inte heller kameraövervakning. Bredvid dörren fanns ett litet tiffönster.

Uppföljningen av den som placerats i säkerhetsrummet skedde en gång i halvtimmen. Rummet var inte möblerat på något sätt – endast en tunn madrass på golvet, inga sängkläder, ingen klocka. Toalettstolen stod mitt på golvet utan skydd mot insyn. JO delgav sjukhuset följande ställningstaganden och rekommendationer:

- Uppföljningen av en patient som är isolerad i ett säkerhetsrum ska vara kontinuerlig och patientens tillstånd ska följas genom personlig observation och dessutom via kameraövervakning som fungerar så att patienten kan både ses och höras.
- Placeringen av toalettstolen är problematisk med tanke på patientens integritetsskydd.
- Sjukhuset uppmanades att korrigera bristerna i förhållandena i säkerhetsrummet och meddela de vidtagna åtgärderna till JO.

3.4

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

På basis av sina observationer i samband med laglighetskontrollen delger justitieombudsmannen ofta myndigheterna sin uppfattning eller en framställning om hur myndigheterna i sin verksamhet kan främja eller förbättra tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Oftast har JO:s uppfattningar och framställningar påverkat myndigheternas verksamhet, men alltid har inte åtgärder från JO:s sida lett till önskade förbättringar.

JO:s berättelse för år 2009 innehöll för första gången, på förslag av grundlagsutskottet (GrUB 10/2009 rd), ett avsnitt med en redogörelse för sådana typiska eller långvariga brister som förekommit vid tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Avsnittet innehöll emellertid också exempel på sådana fall där JO:s åtgärder medfört förbättringar i myndigheternas verksamhet eller i lagstiftningen. Grundlagsutskottet har framfört önskemål om att ett sådant avsnitt ska bli en vedertagen del av JO:s berättelse (GrUB 13/2010 rd).

Alla laglighetsproblem eller problem som berör de grundläggande fri- och rättigheterna eller de mänskliga rättigheterna kommer emellertid inte till JO:s kännedom. Laglighetskontrollen grundar sig till stora delar på de klagomål som inkommer från allmänheten. Därutöver får JO via sina inspektioner och via medierna information om missförhållanden i myndighetsverksamheten och om brister i lagstiftningen. Informationen om olika problem och möjligheterna att ingripa i dem kan dock aldrig vara heltäckande. Därför utgör förteckningarna med negativa och positiva exempel inte någon uttömmande framställning över vilka myndighetsåtgärder som visat sig vara lyckade och vilka som inte varit det.

Det faktum att vissa missförhållanden återkommer visar emellertid att myndigheterna inte alltid har reagerat tillräckligt kraftigt på de brister som uppmärksammats i samband med tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. I princip borde ju en kränkning som påtalats i ett av JO:s beslut eller t.ex. i ett beslut av Europadomstolen inte längre upprepas. Myndigheterna ansvarar för att åtgärder vidtas med anledning av de missförhållanden som uppdragas i anslutning till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, så att motsvarande situationer kan förebyggas i framtiden.

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

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

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

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

Det är huvudsakligen samma tio problem som fortfarande är aktuella. Eventuella förändringar har beaktats i följande beskrivningar.

Brister i äldreningens förhållanden och i hur de bemöts

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

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

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

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

Brister i barnskyddet och i handläggningen av barnärenden

Den allmänna resursbristen inom barnskyddet i kommunerna, det otillräckliga antalet tjänster – särskilt socialarbetartjänster –, bristfällig utbildning, dålig tillgång och den höga personalomsättningen bidrar alla till att försämra barnskyddet.

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

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

De otillräckliga stödtjänsterna för öppenvården och fördröjningarna på detta område på dem vållar problem för familjer som behöver dessa stödtjänster. Bristerna återspeglas i form av ett växande behov på barnskydd och syns som mentala problem hos barn. Den nya socialvårdslagen (1301/2014) trädde i kraft 1.4.2015. Dess syfte är att stärka basservicen och därigenom minska behovet av hjälpåtgärder. Målet är att sänka tröskeln för att söka stöd genom att ordna socialtjänster i anslutning till övrig basservice.

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

Brister i tillgodoseendet av rättigheter för personer med funktionsnedsättning

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

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

Sådana serviceplaner och specialomsorgsprogram som avses i lagen upprättas inte alltid, upprättas bristfälligt eller fördröjs oskäligt. Kommunernas tillämpningspraxis för handikappservice är inte enhetlig och tillämpningsanvisningarna kan begränsa tillgången till lagstadgad service.

Personer med funktionsnedsättning får inte tillräckligt med stöd när det gäller arbete. I många fall arbetar personer med utvecklingsstörning mot en lön som ligger under minimilönen, t.ex. på aktivitetscenter.

Förfaranden inom anstaltsvården som kränker självbestämmanderätten

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

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

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

Det är problematiskt att personer som har berövats sin frihet på grundval av utlänningslagen förvaras i polisfängelse, eftersom polisfängelser inte är lämpliga för långvarig förvaring och eftersom man blir tvungen att begränsa friheten i onödigt stor utsträckning för en person som hålls i förvar där. Utöver förvaringsenheten i Krämertsskog öppnades en förvarsenhet i anslutning till flyktingförläggningen i Joutseno hösten 2014, vilket har förbättrat situationen avsevärt. Om antalet asylsökande ökar, kan dock behovet att förvara utlänningar i polisfängelser öka än en gång.

Det finns tydliga brister och oklarheter i hur s.k. papperslösa personers basbehov tillgodoses, t.ex. när det gäller tillräckliga social- och hälsovårdstjänster och grundläggande utbildning. Under 2014 lämnades en regeringsproposition (RP 343/2014 rd) till riksdagen som skulle ha förbättrat vissa s.k. papperslösas (bl.a. gravida och minderåriga) rätt till hälsovårdstjänster, men propositionen förföll.

Dåliga förhållanden och brister i behandlingen av fångar och häktade personer

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

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

Finland gav CPT följande svar i oktober 2015: "När förslaget till Brottspåföljdsmyndighetens verksamhetsplan genomförs kommer fängelseceller utan toalett att avskaffas för gott i Finlands fängelser inom de kommande åren. I dagsläget finns det totalt 180 fängelseceller utan toalett, varav 73 vid Helsingfors fängelse och 107 vid Tavastehus fängelse. Planeringen av en grundlig reparation eller nybyggnad vid båda fängelserna pågår redan. Syftet är att få ovan nämnda investeringar klara före slutet av 2018. Ett beslut har redan fattats om grundlig reparation av avdelningarna med fängelseceller utan toalett vid Helsingfors fängelse."

I Tavastehus kommer ett helt nytt fängelse att byggas. Den grundlig reparationen i Helsingfors blir klar i slutet av 2016 varefter det inte längre finns fängelseceller utan toalett i Helsingfors fängelse.

Häktade personer förvaras fortfarande i allt för stor omfattning i polisfängelser. CPT har kritiserat Finland på denna punkt i 20 år. Enligt de internationella standarderna för fångvård ska brottsmisstänkta förvaras i häkten och inte i polisens lokaler, där förhållandena inte är lämpliga för annan än kortvarig förvaring och där det finns en risk för att den häktade utsätts för påtryckningar. Under berättelseåret lämnade CPT en rapport om sitt inspektionsbesök i Finland under hösten 2014. CPT:s kritik av förvaringen av häktade i polisfängelser var skarpare än tidigare, men det finns ingen visshet om en snabb förändring.

Brister i tillgången på tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster

De lagstadgade hälso- och sjukvårdstjänsterna är inte tillräckligt väl ordnade. T.ex. finns det problem i utdelningen av vårdartiklar och i utlämnandet av hjälpmedel för medicinsk rehabilitering. Artiklar och hjälpmedel delas inte alltid ut i tillräcklig omfattning av ekonomiska skäl.

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

Tillgången till vård enligt lagstiftningen om vårdgaranti tillgodoses fortfarande inte helt och hållet. I många fall är värdköerna för långa.

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

Brister i läromiljön inom den grundläggande utbildningen

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

Det kommer ständigt fram problem med inne- luften i skolorna. Skillnaderna mellan kommunerna är stora. I vissa kommuner finns det fungeran-

de arbetsgrupper för inomhusluften, medan man i andra kommuner inte ens har kommit överens om handlingsmodeller på förhand för hur man ska handskas med problemet om det uppstår.

Hur ett barn får elevvård, rehabilitering och annat stöd till skolgång och lärande beror på var barnet bor och på hemkommunens ekonomiska situation. Barnets individuella behov kan inte alltid tas i beaktande. Lagen om elev- och studerandevård trädde i kraft 1.8.2014. Lagen syftar till att bl.a. förenhetliga praxis för ordnande och genomförande av elev- och studerandevård. Utifrån inspektionsobservationerna har kommunen åtminstone förhållandevis bra lyckats tillhandahålla tjänster inom studerandevården inom de tidsfrister som fastställs i lagen.

Tillgängliga skol- och studiemiljöer är ett problem. Detta kan t.ex. göra det svårare att följa närskoleprincipen och upprätthålla integrationen av elever med funktionsnedsättning i den allmänna undervisningen.

Långa behandlingstider i rättsprocesser och brister avseende domstolars strukturellt oberoende ställning

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

Ett problem mot bakgrund av kravet att domstolar ska vara strukturellt oberoende är att rättsväsendet lyder under ett ministerium, det stora antalet domare på viss tid och att kommunfullmäktige i praktiken utser nämndemän till tingsrätten enligt politiska kvoter.

Domstolarnas verksamhet riskerar en fortsatt bristfällig resurstilldelning. Ett oroväckande ytterlighetsexempel i fråga om domstolarnas oberoende är att det 2013 blev nödvändigt att bevilja anslag i tilläggsbudgeten för behandlingen av ett individuellt brottmål (det s.k. Win-capitafallet).

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

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

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

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

3.4.2 EXEMPEL PÅ POSITIV UTVECKLING

Detta avsnitt i JO:s berättelser från 2009–2014 tar upp exempelfall från olika förvaltningsområden där det tack vare ett ställningstagande från JO, en framställan i ett sådant ställningstagande eller av annan orsak har skett en positiv utveckling i fråga om de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Exempelen har också beskrivit JO:s inflytande på detta område. Dessa exempel finns inte längre i detta avsnitt i berättelsen eftersom de tas upp i avsnitt 4 ”Laglighetsövervakningen enligt sakområden”.

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

3.5

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

Enligt lagen om riksdagens justitieombudsman kan JO rikta en framställning till en myndighet om att ett fel ska rättas eller ett missförhållande avhjälpas. I 22 § i grundlagen förpliktas det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Genom att ett fel eller en kränkning av den klagandes rättigheter gottgörs på basis av JO:s framställning är det möjligt att nå en uppgörelse i godo i ärendet.

JO har under åren gjort ett stort antal framställningar om gottgörelse. Framställningarna har oftast lett till ett positivt slutresultat. Även grundlagsutskottet betraktade i sitt betänkande (GrUB 12/2010 rd) det som motiverat att JO i klara fall gör en framställning om förlikning eller gottgörelse för att medborgarna ska komma i åtnjutande av sina rättigheter, förlikning ska nås och onödiga rättsliga tvister undvikas. Grunderna för JO:s framställningar om gottgörelse har beskrivits närmare i berättelserna från åren 2011 och 2012 (s. 94 och s. 74).

Lagen om statens skadestandsverksamhet trädde i kraft i början av år 2015. Genom den centraliseras merparten av skadestandsanspråken mot staten för handläggning av Statskontoret. Lagen tillämpas för handläggning av skadestandsanspråken mot staten, om anspråken grundar sig på fel eller försummelser som begåtts av en statlig tjänsteman.

Enligt information från Statskontoret framfördes totalt 537 ersättningsyrkanden under verksamhetsåret. Merparten av ärendena anhängiggjordes som skadestandsyrkande som framfördes

till Statskontoret eller den behöriga myndigheten. Sex ärenden anhängiggjordes utgående från justitieombudsmannens framställning om gottgörelse. Statskontoret utfärdade totalt 333 beslut.

En avsevärd del av besluten, drygt 200, gällde justitieministeriets förvaltningsområde och särskilt ekonomisk skada som orsakats vid intressebevakning. Dessa var bl.a. utkomststöd, vård- och bostadsbidrag som inte ansökts samt indrivningskostnader för förfallna, försent betalade avgifter. Alla framställningar om gottgörelse som justitieombudsmannen framfört till Statskontoret ledde till betalning av ersättning.

Under verksamhetsåret genomfördes 20 JO:s framställningar om gottgörelse. Härutöver ledde en kontakt som togs till myndigheten från kansliet medan klagomålen behandlades i ett flertal fall till att felet rättades till eller det bristfälliga förfarandet korrigerades, och således till att en uppgörelse i godo nåddes. Dessutom gavs klagandena och myndigheterna också i ett flertal andra avgöranden anvisningar genom att referera till lämplig lagstiftning, rättspraxis och praxis för laglighetskontroll samt tillgängliga metoder för ändringsökande.

3.5.1 FRAMSTÄLLNINGAR OM GOTTGÖRELSE

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

Rätten till människovärdig behandling och oundgänglig omsorg

Omänsklig behandling av barn i vård utom hemmet

Barnet misshandlades upprepade gånger och på ett grymt sätt i barnhemmet vid vård utom hemmet. Misshandeln skedde under tillfällena då barnen lämnades utan tillsyn. Enligt polisens förhörsprotokoll hade de andra barnen bl.a. bränt barnets hand, handflata, armbågsveck, vänster bröst och skinka med en cigarett, barnet hade slagits upprepade gånger med en elledning, kränkts genom att spotta i munnen, tvingats att äta en snigel samt skölja sin mun med urin. Barnet hade även utsatts för utpressning på pengar.

BJO ansåg att social- och hälsovårdsverket hade försummat i ärendet sitt rättmätiga ansvar att anordna och övervaka så, att barnets rätt till personlig integritet enligt grundlagen hade kränkts. Social- och hälsovårdsverkets och barnhemmets förfarande stred mot barnets bästa och kunde ha äventyrat på ett allvarligt sätt tillgodoseendet av rättigheterna för barnet i vård utom hemmet.

Enligt BJO var åtgärderna som social- och hälsovårdsverket framförde i sitt utlåtande inte tillräckliga för att korrigera förhållandena vid tillsyn och ordnandet av vården utom hemmet. I utredningarna framgick inte noggrannare på vilket sätt barnets psykiska tillstånd undersöktes efter händelserna och vilken typ av fortsatt vård som ordnades. Utgående från utredningarna kan man få en bild av att endast föräldrarna anförtroddes barnets psykiska eftervård.

Eftersom barnets rätt att få på behörigt sätt ordnad nödvändig vård utom hemmet inte uppfylldes på barnhemmet, beslöt BJO att framläggas att social- och hälsovårdsverket gottgör barnet (2696/4/14*).

Social- och hälsovårdsverket meddelade att ett belopp om 5 000 euro betalats till barnet som gottgörelse.

Isolering av patient

JO ansåg att sjukhuset kränktes patientens människovärde och personliga frihet, när hon stängdes in i sjukhusets säkerhetsrum. I lagen finns inga bestämmelser om isolering inom den somatiska hälso- och sjukvården. Isolering kan dock vara berättigad enligt bestämmelserna om nödvärn eller nödtillstånd. JO ansåg det vara uppenbart att isoleringen hade pågått längre än nödtillståndet. Sålunda hade patientens personliga frihet kränkts.

Patienten fick dessutom inte människovärdig behandling och högklassig vård, då hon var tvungen att utträta sina behov på golvet. JO framställde att stadens sjukvårdstjänster gottgör patienten för kränkningarna av dennes grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter (3721/4/14*).

Stadens hälsovårdsdirektör meddelade att han hade beslutat att betala patienten en engångsersättning på 1 000 euro för kränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna.

Nyförlost häktad var tvungen att övernatta i fångelsets resecell

Födorskans integritet skyddades inte, då två vakter var närvarande i förlossningssalen, av vilka en man. Trots att det fanns en skärm mellan föderskan och vakterna, hade övervakningen under förlossningen inte genomförts på ett så finkänsligt sätt och med respekt för fångens integritetsskydd som den borde och som hade varit möjligt.

Fången placerades i fångelsets resecell bara tre timmar efter förlossningen, vilket var omänskligt och utgjorde en risk för hennes hälsa. I resecellen fanns varken toalett eller möjlighet att sköta den nödvändiga hygien. Någon redogörelse för att fångens tillstånd hade observerats i resecellen har inte heller lämnats.

I en så här exceptionell situation borde övervakningspersonalen på eget initiativ ha tittat till fången för att kontrollera hennes tillstånd och eventuella hjälpbehov samt antecknat dessa besök och observationer. Redan då fången placera-

des i resecellen konstaterades att hon var ”i klart dåligt skick”. Det oaktat kontaktade man inte förlossningssjukhuset, trots att man från sjukhusets sida hade gett anvisningar om detta. Fångens hälsa försämrades också klart under natten i resecellen.

BJO framställde för Statskontoret att staten ska bevilja fången gottgörelse för behandlingen som kränkte hennes människovärde under förlossningen i rannsaktionsfångelse och efter den (2465/4/14*).

Statskontoret uppskattade ett belopp om 3 500 euro som skälig gottgörelse för kränkningarna av de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

Brister på hygien i fängelser

En besökare hade varit tvungen att urinera i en skräphink inför sina familjemedlemmar efter att ha väntat över en halv timme på att få gå från besöksrummet till toaletten (4854/4/14*). En fånge hade trots begäran inte fått gå till toaletten i tid och hade varit tvungen att tömma tarmen på cellgolvet (801/4/14*).

Statskontoret meddelade att det hade betalats 500 euro i gottgörelse i vardera fallet.

Olagligt frihetsberövande

Enligt mentalvårdslagen ska observationsremissen innehålla ett motiverat ställningstagande om förutsättningarna för beslut om vård. Enligt JO betyder detta att de faktorer som berättigar att en person remitteras till observation ska framgå med tillräcklig noggrannhet i remissen.

Motiveringarna för den klagandens observationsremiss beskrevs i remissen och patientjournalerna så odetaljerat, att det utgående från dessa inte var möjligt att göra en tillförlitlig bedömning om det fanns motiveringar i enlighet med mentalvårdslagen att skriva en remiss. Remissen som läkaren skrivit var för bristfällig för att uppfylla de i mentalvårdslagen fastställda förutsättningarna.

Transporten av den klagande till sjukhuset för observation hade sålunda inte skett i enlighet med konventionen om de mänskliga rättigheterna ”i den ordning som lagen föreskriver”. Därför hade läkaren handlat lagstridigt.

JO anser att det i den klagandes fall varit frågan om olagligt frihetsberövande. I detta fall kan kränkningen inte längre omprövas eller korrigeras. JO uppmanade social- och hälsovårdscentralen att överväga, hur den klagande kan gottgöras för det olagliga frihetsberövandet som riktats mot honom (1931/2/12*).

Social- och hälsovårdscentralen meddelade att ett belopp på 1 000 euro betalats till den klagande som gottgörelse för hans olagliga frihetsberövande.

Kränkning av yttrandefriheten

Kommunen hade lämnat en skriftlig varning till idrottsläraren på grund av att denna tog till orda under föräldramötet. Läraren hade meddelat att han fört barnens talan och frågat när eleverna skulle ha möjlighet att välja fler idrottslektioner. Kommunen ansåg att läraren förfarit i strid med gällande läroplan och verkat i eget intresse, vilket hade försvagat skolans inre atmosfär och inbördes förtroende.

Enligt JO stred tilldelandet av varning för utövandet av yttrandefrihet i detta fall mot Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och grundlagen. Kommunen hade inte i tillräcklig omfattning bedömt en tjänstemans yttrandefrihet i förhållande till dennas lojalitetsplikt. Utfärdandet av varning för utövandet av yttrandefrihet var inte heller proportionerlig och nödvändig i ett demokratiskt samhälle. I fallet var en rättvis balans mellan å ena sidan tjänstemannens yttrandefrihet och å andra sidan kommunens egna intressen väldigt avlägsen.

JO ansåg det vara naturligt att idrottsläraren tog upp frågor inom sitt eget område utan att det var ett egenintresse. Det gällde i första hand ett uttalande i barnens intresse i anknötning till barnens välbefinnande som hade en allmän betydelse åtminstone lokalt. JO fann inget skäl att

ingripa i lärarens yttrandefrihet. JO gav rektorn en anmärkning på grund av kränkning av lärarens yttrandefrihet och bad kommunen överväga rättelse och gottgörelse av kränkningen (285/4/14*).

Kommunen meddelade att en sammankomst hade ordnats för undervisningsverksamhetens hela personal i samband med vilken kommundirektören och rektorn bad om ursäkt av den klagande för kränkning av dennas yttrandefrihet. Samtidigt hade kommundirektören meddelat, att den skriftliga varningen som den klagande tilldelats aldrig kommer att användas mot honom. Bildningsdirektören hade å sin sida meddelat under denna sammankomst att den klagande inte hade verkat i eget intresse.

Rätt till arbete

Fel i hänvisningen till garanterat arbete ledde till ersättning för inkomstförlust

Mellersta Finlands TE-byrå hade försummat att informera den klagande om hennes rättigheter till garanterat arbete som ordnas av kommunen. Byrån hade inte heller meddelat kommunen om dess sysselsättningsskyldighet.

Felet uppdagades först efter nio månader. Med anledning av felet hade klagandens rätt att på nytt få inkomstrelaterad dagpenning försenats. I utredningen lades olika bedömningar fram av beloppet för den ekonomiska förlust som åsamkats klaganden. BJO överförde ärendet till dessa delar till Statskontoret för avgörande som ett ärende som gäller gottgörelse enligt lagen om statens skadeståndsverksamhet (1471/4/14*).

Genom sitt beslut betalade Statskontoret klaganden totalt 8 050,23 euro i ersättning för inkomstförlust.

I ett annat fall hade Birkalands TE-byrå räknat ut att klaganden hade uppnått maximitiden på 500 dagar för den inkomstrelaterade dagpenningen och hänvisat klaganden garanterat arbete. Efter att det upphörde framkom det dock att en dag saknades från det maximala antalet dagar.

Klagandens nya dagpenning var 58,74 euro medan den före det garanterade arbetet var 73,42 euro. Klaganden hade yrkat på att felet skulle rättas till.

BJO ansåg att byrån från klagandens arbetslöshetskassa borde ha utrett huruvida klaganden hade uppnått de 500 dagarna och inte själv ensidigt bedöma ärendet. BJO överförde klagandens ersättningskrav till Statskontoret för avgörande (2300/4/14*).

Genom sitt beslut betalade Statskontoret klaganden totalt 13 993,41 euro i ersättning för inkomstförlust.

Rätten till social trygghet

Felaktigt familjebegrepp i samband med utkomststöd

Enligt den klagande hade socialväsendet informerat den klagande då dennas dotter fyllt 18 år, att ansöka om utkomststöd kan i fortsättningen antingen göras tillsammans eller var för sig och att det inte påverkar utkomststödet belopp. Det myndiga barnets inkomster under lovet ledde till att familjen inte fick något stöd alls för en månad.

BJO ansåg att socialväsendet hade förfarit olagligt i samband med rådgivningen och beslutsfattandet, då det inte hade gjort en separat uträkning om utkomststöd för det myndiga barnet, utan hade behandlat de sökande som en familj enligt lagen om utkomststöd (337/4/15).

På framställning av BJO betalade socialväsendet den klagande det utkomststöd som hon inte hade fått.

Anskaffningar av hjälp- och vårdartiklar för äldre

I anvisningarna från samkommunen om distributionen av förbrukningsartiklar konstaterades att om en klient behöver fler vårdartiklar än det fastställda maximibehovet, ska klienten bekosta dessa produkter själv. Den klagande berättade att hans äldre, dementa mor vid tidpunkten då klagomålet inlämnades hade förorsakats kostnader på 536 euro för extra blöjor.

JO hänvisade till hälso- och sjukvårdslagen och lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården och konstaterade att en kommun eller samkommun avgiftsfritt ska tillhandahålla en patient nödvändiga förbrukningsartiklar enligt vårdplanen för behandling av långvarig sjukdom. JO konstaterade att den klagandes mors behov av förbrukningsartiklar borde ha säkerställts tillräckligt ofta med beaktande av hennes demens och ökade urininkontinens och hon borde avgiftsfritt ha erbjudits ett tillräckligt antal lämpliga extra blöjor. Samkommunen borde också ha informerat den dementa modern och den anhöriga som assisterar henne om kommunens lagstadgade skyldighet.

I anvisningarna om utdelningen av förbrukningsartiklar konstaterades att samkommunen använde endast konkurrensutsatta produkter. Det framgick inte av anvisningarna hur samkommunen agerade om produkterna i upphandlingsavtalet inte passade för patienten eller inte motsvarade patientens behov. JO betonade att man trots konkurrensutsättningen ska beakta patientens individuella behov vid utdelningen av förbrukningsartiklar.

Samkommunstyrelsen meddelade senare att den hade uppdaterat anvisningarna om utdelningen av förbrukningsartiklar. Punkten om att tillägsartiklar är avgiftsbelagda ströks och man lade till att individuell klientspecifik prövning tillämpas i fråga om produkter som inte har valts som förstahandsalternativ vid konkurrensutsättningen.

JO ansåg det befogat att samkommunen hade ändrat sina anvisningar så att de följer lagen. JO framställde att samkommunen skulle ersätta den klagandes mor för den ekonomiska förlust som hon hade förorsakats på grund av samkommunens försummelse att ordna de tillräckliga hälsovårds- och sjukvårdstjänster som tryggas i grundlagen (753/4/14).

Vård- och omsorgsdirektören i meddelade att samkommunen ersätter den klagandes mor för dennas utgifter för hygienprodukter under åren 2012–2014, totalt 972 euro.

Vid inspektionen framkom att en boende på ett demenshem för äldre hade blivit tvungen att skaffa ett nödvändigt hjälpmedel, ett grenbälte till rullstolen, som en tilläggsanordning eller materiel på egen bekostnad. Behovet av ett grenbälte hade utretts separat och man hade också beslutat att skaffa det. Ansvaret för att ordna vården låg i detta fall på social- och hälsovårsväsendet, vilket social- och hälsovårsväsendet konstaterade i sin utredning. Den äldres anhöriga hade velat påskynda anskaffningen av hjälpmedlet och hade köpt grenbältet själva.

Hjälpmedel för medicinsk rehabilitering är avgiftsfria för mottagaren. Kommunen kan inte befrias från sin skyldighet att ordna och bekosta hjälpmedlen för att tiden går eller överföra sin egen primära skyldighet på den vårdade klienten eller dennas anhöriga.

BJO framställde att social- och hälsovårsväsendet bör överväga att ersätta den äldres anhöriga för kostnaderna för inköpet av grenbältet (4361/2/15).

Social- och hälsovårsväsendet tillkännagav att de skickat ett brev till klientens intressebevakare i vilket det meddelades om klientens rätt till ersättning för grenbältet som hon själv skaffat. I brevet bifogades en blankett för ansökan om ersättning och ett returkuvert.

Rättsskyddet och förfarande i strid mot god förvaltning

Försummelse av behörig handläggning av ärende

Praxis vid ordnandet av stadens färdtjänst enligt handikappservicelagen var att en straffavgift på 15,10 euro togs ut för beställd outnyttjad färdtjänst. Dessutom framkom vid utredningen av stadens välfärdstjänster att det inte tas några beslut gällande ärendet utan avgiften faktureras och betalas på uppdrag av reseservicecentralen direkt till taxichauffören.

Enligt JO grundar sig faktureringen och uppbärandet av en sådan avgift av klienten varken på lagen om klientavgifter eller med stöd av den ut-

färdade förordningen om klientavgifter och inte heller på grundval av bestämmelser i någon annan lag. Förfarandet var lagstridigt.

Med anledning av välfärdstjänstens förfarande var det inte heller möjligt för socialtjänstens klient att i sista hand underkasta förfarandet vid faktureringen av avgifterna för domstolsprövning. Förfarandet var även i detta avseende felaktigt.

JO bad om information angående vilka åtgärder som vidtagits för att korrigera det lagstridiga förfarandet och gottgörelse för den skada som föranletts därav för den klaganden och övriga användare av färdtjänsterna som lidit av motsvarande skada (3967/4/14*).

Enligt information från stadens välfärdstjänster uppbärs ingen avgift från klienten för outnyttjade beställda färdtjänster. Klienternas obetalda avgifter, avlägsnas och detta meddelas till klienten. Den klagande ersätts för avgiften som denna betalat för den outnyttjade resan.

Tidigare fakturerade resor som klienten betalat kan inte återbetalas eftersom det inte kvarstår en anmärkning i klientdatasystemet om betalningen efter att klienten betalat den. Tidigare avgifter kan endast återbetalas, om klienten framför ett preciserat krav.

Lagstridig fördröjning vid Skatteförvaltningen av verkställandet förvaltningsdomstolens beslut

De efterbeskattningar som förvaltningsdomstolen återförvisade till Skatteförvaltningen för ny handläggning var anhängiga cirka 16 månader utan att aktiva åtgärder vidtogs. När ärendet togs upp för handläggning verkställdes beskattningarna på nytt och skatteåterbäringen betalades till bolaget inom cirka en månad.

Det var frågan om en skatteåterbäring på drygt 700 000 euro och enligt bolaget hade denna betydande summa, med beaktande av den låga räntan på återbäringen, klar finansiell betydelse för bolaget.

Enligt BJO:s bedömning var verkställandet av förvaltningsdomstolens beslut inte ett krävande ärende i fråga om omfattning och karaktär, för när ärendet togs upp till handläggning kunde be-

slutet verkställas inom cirka en månad. Trots det var ärendet anhängigt vid Koncernskattecentralen cirka 16 månader utan att några som helst aktiva åtgärder vidtogs. Den betydande summan skatter som skulle återbäras hade sedan finansiell betydelse för bolaget. Dessutom handlade det om en beskattningsrelaterad rättegång som hade inletts redan 2007.

Enligt BJO:s uppfattning var det orimligt att det dröjde 17 månader för Skatteförvaltningen att verkställa förvaltningsdomstolens beslut. På dessa grunder ansåg BJO att det var frågan om en kränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna i fråga om rätten till en rättvis rättegång och ett effektivt rättsmedel enligt artikel 6 och 13 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och 21 § i grundlagen.

BJO anser att kravet på effektivt tillgodosedande av de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna att parten, också i en situation där Skatteförvaltningen olagligt har fördröjt verkställandet av en lagakraftvunnen dom, har rätt till ersättning för bekymmer, osäkerhet och annan jämförbar olägenhet som förfarandet har gett upphov till. BJO delgav Skatteförvaltningen och Statskontoret sin framställning om att bolaget borde betalas gottgörelse för kränkning av rätten till en rättvis rättegång och ett effektivt rättsmedel (976/4/15*).

Statskontoret meddelade att det hade beslutat gottgöra bolaget 1 500 euro för kränkandet av de grundläggande fri- och rättigheterna.

Indrivningsförfaranden i strid med god förvaltning

Enligt avtalet i överenskommelsen i uppdragsavtalet mellan kommunen och indrivningsföretaget som med stöd av kommunens uppdragsavtal skötte indrivningen överförs skulderna tillhörande klienter med spärrmarkering omedelbart till indrivning via domstol om gäldenärens adress inte förmedlats till företaget.

Kommunen borde ha vetat att ärendet inte var hos indrivningsföretaget för indrivning i det

skede då den klagande hade cirka två månader efter förfalldagen betalat avgiften direkt till kommunens konto. Kommunen kunde inte heller åberopa med avseende på fordringarna som överförts till indrivning vad den kommit överens om med uppdragstagaren eller om uppdragstagaren eventuellt försummat sina skyldigheter med avseende på överenskommelsen gentemot kommunen.

Kommunen borde även enligt serviceprincipen för god förvaltning ha ombesörjt att alla företag som erbjuder kreditupplysningsverksamhet informeras om avgifter när kommunen lovat att meddela till kreditupplysningsföretaget om att anteckningen om betalningsstörning var grundlös. Faktumet meddelades endast till det ena av företagen som idkar denna verksamhet.

BJO föreslog att kommunen skulle överväga hur den kan gottgöra den klagande för skadan som åsamkats den klagande genom förfarandet i strid mot god förvaltning. BJO konstaterade ännu att det offentliga samfundet ska skapa ett system där en klient med spärrmarkering kan betala sina räkningar inom ramen för en regelbunden betalningstid (1357/4/14).

Kommunen meddelade att den bett ursäkt av den klagande för sitt förfarande och kommit överens om betalning av gottgörelse på 600 euro.

I ett klagomål gällde det indrivning av en ogrundad avgift från hälsovårdscentral. Kunden kunde inte vara förberedd på när kallelsen till undersökning kom. Eftersom det inte gällde tillåtna avgifter för oanvänd tid och oavbokad tid enligt lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården hade samkommunen förfarit i lagstridigt (1516/4/14).

På framställning av BJO återbetalades avgiften.

Utsökningsutredning som inte grundade sig på lag

Häradsutmätningssmannen hade i samband med en viss utsökningsutredning lämnat tillstånd till en utomstående att avhämta den egendom som

tillhör det företag denna representerar från den utmäta fastigheten samt även tillstånd att tillvarata pianot från fastigheten.

Enligt BJO förekom det ingen laglig grund för dessa åtgärder och gäldenären hade inte heller visats ge tillstånd till utsökningsmannen att överlämna till en utomstående egendom i fastigheten förekommande egendom som tillhörde den utomstående. Häradsutmätningssmannen hade sålunda inte befogenheter att återlämna eller överlämna egendom i fastigheten till en utomstående.

I de garantier som tryggas i grundlagen om rättvis rättegång och god förvaltning ingår rätten att bli hörd som en väsentlig del. Gäldenären hade ingen tidigare information om att utmätningssmannen kan genomföra vid försättningen beslut med avseende på egendom i fastigheten.

BJO konstaterade att dessa avgöranden gällande återlämnande eller upplåtande av egendom till utomstående inte grundade sig på lagen. För gäldenären reserverades inte ens tid för att bli hörd i ärendet. Enlig BJO kan inte endast en uppmaning om bortförande av saker i fastigheten avses vara en sådan.

BJO framställde att utsökningsverket bör överväga på vilket sätt rättskränkningen och skadan som orsakats av förfarandet kan gottgöras (5106/4/14).

Fpa:s felaktiga förfarande vid indrivning av underhållsbidragsskulder

Efter att indrivningen av underhållsbidragsskulder överförts till Fpa hade Fpa inte bett om att ärendet antecknas som en passivfordran. Fpa hade inte heller kontrollerat om en anteckning om passivfordran hade gjorts i ärendet innan den klagande tog kontakt. Trots det hade ärendets verkställighetssätt antecknats som en passivfordran i Fpa:s datasystem.

Faktumet att den genom intyg över hinder återbetalade underhållsbidragsskulden inte antecknats som passivfordran ledde *de facto* till att underhållsbidragsskulden inte hade betalats

till den underhållsskyldiga av senare tillkomna medel. Förfarandet hade lett till att indrivningen av underhållsbidragsskulden hade fördröjts ogrundat.

BJO konstaterade att indrivningen inte var enligt barnets bästa och att den inte främjade tillgodoseendet av den klagandes barns rättigheter. BJO föreslog att Fpa skulle överväga hur de kan gottgöra barnen för fördröjningen som orsakats av Fpa:s förfaranden (3276/4/14).

Enligt meddelande från Fpa togs ett beslut om att ersätta barnen för skadan som orsakades av advokatkostnader på 474,30 euro. BJO undersökte på eget initiativ frågan om bedömningen av framställning om gottgörelse inom Fpa (4776/2/15). Fpa meddelade att de kommer att betala en ersättning på 150 euro var till vardera barnet och sända dem en skriftlig ursäkt på grund av det inträffade felet vid Fpa.

Dröjsmål inom Fpa vid handläggningen av förmånsansökningar

Inom Fpa konstaterades förseningar vid handläggningen av ärenden i den internationella gruppen. Enligt Fpa:s utredning anhopades det förmånsansökningar inom gruppen för internationella ärenden (utlandsenheten) som startade sin verksamhet 1.1.2014 och det uppstod tekniska problem på grund av förändringar i organisationen.

BJO ansåg att det inte framförts några godtagbara orsaker till förseningarna. Därför framställde BJO att de klagande kontaktar Fpa och framför sitt eventuella krav, utgående från vilket Fpa gottgör klaganden på något sätt för den skada, de olägenheter och besvär som förfarandet orsakat (1055 och 1578/4/14).

Fpa gottgjorde den ena klaganden med anledning av de olägenheter och det besvär som avrottet av utbetalningen av pension orsakat med 100 euro samt den andra klaganden för fördröjningen av utredningen av ansökan om barnbidrag med 50 euro.

3.5.2 ÄRENDEN VILKA LETT TILL UPPGÖRELSE I GODO

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

Polisen

I några fall beslutade polisinrättningen att inleda en förundersökning eller att fortsätta en avbruten förundersökning på grund av klagomålet.

I ett ärende hade den klagande enligt polis-anmälan hyrt ett rum som underhyresgäst för bl.a. förvaring av sin egendom. Huvudhyresgästen misstänktes ha brutit sig in i rummet som den klagande hyrt och fört bort därifrån den klagandes egendom.

Undersökningsledaren tog beslutet att det i ärendet inte förekommit något brott. Hon motiverade sitt beslut med att det gällde ett civilrättsligt tvistemål. Hon konstaterade i sitt beslut att huvudhyresgästen var berättigad till att ta det låsta rummet till sitt förfogande och genomföra där rengöringsåtgärder.

BJO hänvisade till bestämmelserna om egenhandsrätt i strafflagen. Med beaktande av att det gällde enligt undersökningsledarens bedömning om ett civilrättsligt tvistemål och att ingen förundersökning inletts för att utreda händelserna, var det enligt BJO inte möjligt för undersökningsledaren att utgående från de grunder som framgår i hennes beslut komma på ett rättsligt hållbart sätt till slutresultatet, att huvudhyresgästen hade rätt att tömma den klagandes rum och föra bort den klagandes egendom och realisera den.

Enligt BJO borde undersökningsledaren ha tagit i beaktande att en eventuell vräkning genomförs av utsökningsmyndigheten. I detta avseende var undersökningsledarens beslut inte motiverat på ett rättsligt hållbart sätt. Polisinrättningen ha-

de dock meddelat med anledning av flera faktorer som framkommit att den förordnat att en förundersökning verkställs gällande den klagandes ärende. Av den anledningen ansåg BJO att det var en tillräcklig åtgärd att med tanke på framtiden fästa undersökningsledarens uppmärksamhet på de av henne yttrade bedömningarna (3885/4/14*).

Brottspåföljdsbranschen

Enligt klagomålet hade fångarna på Riihimäki fängelse inte tillgång till fängelselagen och tjänstemännen motiverade sina beslut genom att hänvisa till bestämmelser i paragrafer vars innehåll fången inte har någon information om. Utgående från den erhållna utredningen var informationen i klagomålet i form av brev riktigt, men det kunde konstateras att det skett en korrigerings i ärendet.

Ställföreträdande BJO ansåg att den biträdande direktörens förvarande vara positivt, då denna personligen kontrollerat tillgången till bestämmelserna, i detta fall till fängelselagen. Enligt ställföreträdande BJO är det dock viktigt att brottspåföljdscheferna och väktarna införlivar åläggandena enligt fängelselagen genom att på eget initiativ vidta åtgärder när de upptäcker avsaknaden av meddelanden om fängelset riktat till fångarna eller bestämmelser avsedda för fångarna i avdelningens allmänna lokaler.

Enligt hans åsikt ska det finnas flera kopior av t.ex. fängelselagen på slutna avdelningar, eftersom fångarna, på grund av cellernas begränsade öppettider, oftast måste ta med materialet med bestämmelserna i sin cell för att göra sig förtrogen med bestämmelserna (4369/4/14).

Socialvård

BJO utredde på eget initiativ hur klienternas eller deras anhörigas kontakter eller krav angående hemtjänst, vilka tolkas som ansökningar, registreras i klientdatasystemet.

Efter BJO:s begäran om utredning vidtog social- och hälsovårdsverket åtgärder för att säkerställa att principerna för god förvaltning uppfylls i beslutsfattandet. Enligt verkets utredning används inte någon särskild ansökningsblankett för hemvården. En sådan blankett kunde förtydliga för klienterna och deras anhöriga vilka olika slags tjänster socialväsendet kan erbjuda.

BJO ansåg det positivt att social- och hälsovårdsverket hade tänkt på hur det tar emot och identifierar muntliga ansökningar (1788/2/15).

BJO noterade i samband med ett klagomål att innehållet och formuleringarna i det beslut om service och klientavgifter som hade fattats för den klagandes ålderstigna mor var otydliga och svåra att förstå. I det nämnda beslutet framgick åtminstone inte direkt vad som ingick i den vård och de stödtjänster som den klagandes mor skulle få, huruvida modern skulle faktureras för oanvända tjänster och hur hyran hade beaktats i klientavgiften.

Enligt utredningen från stadens äldreomsorg har äldreomsorgen noterat att beslutstexterna behöver revideras och socialväsendet har fäst särskild uppmärksamhet vid att klientbeslut ska vara riktiga, förståeliga och tydliga. Staden beslutade att förnya sina beslutsmodeller och beslutsunderlag (2345/2/15).

En stad förfogade även inom socialvården över en besväransvisning enligt vilken "förvaltningsdomstolen med stöd i lagen om avgifter för domstolars och vissa justitieförvaltningsmyndigheters prestationer kan uppbära en rättegångsavgift på 97 euro av ändringssökande". Besväransvisningen var felaktig. Enligt nämnda lag är handläggningen av besvär som gäller socialvården avgiftsfria i högsta förvaltningsdomstolen och förvaltningsdomstolen.

JO ansåg att felet i besväransvisningen var allvarligt, eftersom omnämmandet om betalningen av rättegångskostnaderna kan ha påverkat att socialvårdens klient har vid sin bedömning av riktigheten för det avgörande eller beslut som myndigheten fattat avstått från sin rätt att anföra besvär över myndighetsbeslut på grund av den

eventuella avgiften. Staden meddelade att den hade korrigerat felet och tagit i bruk korrekta besväransvisningar för socialvården (4413/4/14*).

Föräldrarna till de omhändertagna barnen framförde i klagomålet sitt missnöje över att kontakten mellan barn och föräldrar hade begränsats trots föräldrarnas protester. När klientplanen sammanställdes i januari 2015 hördes barnens far som hade önskat hålla kontakt i samma omfattning som tidigare. Önskan hade registrerats i klientplanerna.

Enligt BJO:s bedömning, eftersom barnskyddet inte tog ett beslut om begränsning av kontakterna och lämnade anvisningar för sökande om ändring stod dess förfarande i strid med barnskyddslagen. Eftersom barnskyddet inom samkommunen meddelade i sin utredning om att fatta ett beslut om begränsning av kontakterna, nöjde sig BJO med att uppmärksamma dem om ärendet (3017/4/15).

Hälso- och sjukvård

En äldre, svårt hörselskadad patient sändes från Hörselcentrum vid Tammerfors universitets centralsjukhus (Tays) till provning av hörapparat som köpt tjänst hos den privata serviceproducenten Kuulotekniikka. Där såldes en hörapparat som kostade 2 666 euro till honom. Kuulotekniikka lät förstå att ett lika gott resultat inte kunde uppnås med Tays hörapparater. Enligt patienten hörde han mycket bra med apparaten och kunde förstå tal.

Hörselcentrum vid Tays rekommenderade patienten att returnera hörapparaten till Kuulotekniikka och kräva att få pengarna tillbaka.

JO framförde för sjukvårdsdistriktet att det skulle överväga en kompromisslösning utan att JO behöver vidta ytterligare åtgärder. Enligt kompromissförslaget ombads sjukvårdsdistriktet kontakta patienten och meddela JO om man snabbt kunde nå en tillfredsställande uppgörelse i godo. Vid bedömningen av ärendet måste man beakta att kommunen enligt lag är skyldig att ordna med hjälpmedel för medicinsk rehabilite-

ring och att hjälpmedlen ska vara avgiftsfria för patienterna. En kommun eller samkommun ansvarar också för att vård som anskaffas som köpt tjänst genomförs och håller god kvalitet och kan inte överföra sitt ansvar att ordna vården på någon annan serviceproducent.

Av dessa orsaker ansåg JO i sin preliminära bedömning att det förfarande som hörselcentrum rekommenderade inte var tillbörligt, det vill säga att patienten skulle lämna tillbaka hörapparaten till Kuulotekniikka och kräva att få pengarna tillbaka.

Enligt överläkaren för sjukvårdsdistriktets ansvarsområde för öron- och munsjukdomar var det ogenomtänkt att sända patienten till provning av hörapparat som köpt tjänst.

Som kompromissförslag framlade överläkaren att sjukvårdsdistriktet och Kuulotekniikka tillsammans skulle ersätta den klagandes far för hörapparatus pris, 2 666 euro. Chefsöverläkaren beklagade det inträffade och konstaterade att man framöver kommer att fästa ännu större uppmärksamhet vid överföringen till köptjänster. Chefsöverläkaren ansåg att överläkarens kompromissförslag om att ersätta hörapparaten tillsammans med Kuulotekniikka var godtagbart.

JO ansåg det vara bra att sjukvårdsdistriktet förhöll sig positivt till hans kompromissförslag. Eftersom det enligt sjukvårdsdistriktet gick att nå en kompromisslösning, föranledde ärendet inte vidare åtgärder av JO (2333/4/15*).

Rättigheter för personer med funktionsnedsättning

Enligt klagomålet kunde en person med svår funktionsnedsättning med behov av assistent inte köpa en inträdesbiljett till Uleåborgs stadsteater på något annat ställe än i teaterhuset.

Stadsteatern har meddelat i sin utredning att de vill betjäna alla sina klienter så bra som möjligt. I fortsättningen kan en avgiftsfri assistentbiljett till Uleåborgs stadsteater för ledsagare eller assistent för en synskadad person fås förutom i

stadsteaterns biljettjänst dessutom på ett Oulu10-serviceställe (ingen serviceavgift), internet samt på alla Lippupalvelu Oy:s försäljningsställen, då det tas ut en serviceavgift. Enligt utredningen träder förändringarna i kraft så fort som möjligt (1027/4/15).

Intressebevakning

Den klagande framförde i sitt svaromål till JO tilläggs punkter gällande både ansökning om förmaner och övriga faktorer gällande hans egendom, som inte hade framförts i klagomålet. JO skickade svaromålet med sitt avgörande till intressebevakningsbyrån för kännedom och bad den ännu gå igenom faktorerna som framförts i svaromålet tillsammans med den klagande och i den utsträckning det är möjligt enligt dennas önskemål (3050/4/15).

Kommunikationer

Till följd av klagomålet har Trafiksäkerhetsverket granskat praxis vid handläggning av de i körkortslagen fastställda bestämmelserna om tillstånd till undantag från ålderskrav och meddelat att gällande praxis och verkets anvisningar, som gäller beviljandet av tillstånd till undantag från ålderskrav, kan ändras.

Enligt verket kan tillstånd till undantag från ålderskrav redan behandlas som 16-åring, alltså samtidigt som personen har rätt enligt körkortslagen att ansöka om körkortstillstånd. Även i denna situation kan den ansökande genomföra en förarutbildning enligt körkortslagen först som 17-åring, men själva ansökan om tillstånd till undantag från ålderskrav kan behandlas redan tidigare. Verket har även meddelat att de ska öka informationen och anvisningar om ansökan om tillstånd till undantag från ålderskrav på sina egna webbsidor (4147/4/15).

Undervisning

Enligt klagomålet inskränker riktlinjerna vid Helsingfors stadsbibliotek att tillåta att hundar medförs till biblioteken de allergiska kundernas möjligheter att använda biblioteken. Till följd av BJO:s begäran om utredning har Helsingfors stadsbibliotek meddelat 30.11.2015 att de vidtar senast i början av 2016 preciserande åtgärder. För att garantera en jämlik tillgång till bibliotekstjänster kontrollerar Stadsbiblioteket att det finns bibliotek (allmän service, arbetsutrymmen och läsesal) runt om i staden, dit man inte får ta med hundar.

Dessutom utreds om det är möjligt genom en rimlig arbetsinsats och kostnad att få på sidorna HelMet.fi ännu synligare information om biblioteken dit det är förbjudet att ta med hundar. Kontroll av klistermärkena på dörrarna till biblioteket som förbjuder eller tillåter hundar är i behörigt skick genomförs även.

Enligt BJO är Helsingfors stadsbibliotek en kommunal tjänst vars syfte är att nå flera kundgrupper. Genom de ovan angivna åtgärderna strävar Helsingfors stadsbibliotek att uppnå jämlikt bibliotekets olika användargrupper och samtidigt informera enligt förutsättningarna för god förvaltning om sina tjänster. Syftet är inte att försvåra användningen av bibliotek för någon kundgrupp.

BJO ansåg att de korrigerande och medlande åtgärderna som Helsingfors stadsbibliotek med avseende på å ena sidan de allergiska kundernas rättigheter men även med avseende på närvaron av kunders hundar som tillräckliga och proportionella (4595/4/15*).

3.6

Särskilt tema år 2015: förverkligandet av rättigheter för personer med funktionsnedsättning

3.6.1 INLEDNING

Liksom ifjol var tillgodoseendet av rättigheter för personer med funktionsnedsättning ett särskilt tema vid kansliet under 2015. Årstemat tas upp vid alla inspektioner och studiebesök samt beaktas också i den övriga verksamheten, såsom när egna initiativ övervägs.

Temat rättigheter för personer med funktionsnedsättning hör till ett mer omfattande jämlikhetstema. Ett jämlikt bemötande av alla människor utgör en av hörnstenarna för vårt rättssystem. Med hjälp av temat förberedde sig JO även för den kommande övervakningsuppgiften som ratificeringen av FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (FN:s konventionen) och dess fakultativa protokoll medför.

FN:s konventionens syfte är att säkerställa det fulla och lika åtnjutandet av alla mänskliga rättigheter och grundläggande friheter för alla personer med funktionsnedsättning och att främja respekten för deras inneboende värde. I sin nya särskilda uppgift utgör JO, Människorättscentret och dess människorättsdelegation tillsammans den nationella mekanism (artikel 33.2 i FN:s konventionen) som främjar, skyddar och övervakar genomförandet av handikappkonventionen.

3.6.2 RÄTTIGHETER FÖR PERSONER MED FUNKTIONSNEDSÄTTNING SOM SÄRSKILT TEMA

Ett av FN:s konventionens viktigaste genomgående teman är tillgänglighet, och granskningen av tillgängligheten framhävdes också i årets tema. Utgångspunkterna för bedömningen av temat var

artikel 9 i konventionen där det föreskrivs om tillgänglighet och möjligheten att delta fullt ut samt på lika villkor tillgång till bl.a. den fysiska miljön, och artikel 19 som handlar om delaktighet i samhället och som föreskriver att samhällsservice och anläggningar avsedda för allmänheten är tillgängliga på lika villkor för personer med funktionsnedsättning och svarar mot deras behov.

Vid JO:s inspektioner innebar detta att man var uppmärksam på tillgängligheten i lokaler och miljöer samt tillgängligheten av information och möjligheten att utträta ärenden ur olika aktörers synvinklar. Den centrala tanken var att i konventionens anda bedöma huruvida miljön begränsar möjligheterna för en person med funktionsnedsättning att delta och verka.

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

I ett formulär som gjorts upp om temat fanns allmänna frågor som riktades till inspektionsobjekten och som kartlade tillgängligheten av bl.a. lokaler, miljö och informations- och kommunikationsmiljö samt eventuella rimliga anpassningar som gjorts. Formuläret kunde användas antingen så att det skickades på förhand till inspektionsobjektet eller så att frågorna i formuläret togs i tillämpliga delar upp under inspektionen.

En vanlig observation vid inspektionerna var att kännedomen bland olika myndigheter och andra aktörer som omfattas av justitieombuds-

mannens tillsynsbehörighet om hinder för tillgodoseendet av rättigheter för personer med funktionsnedsättning varierar. Vissa myndigheter hade i sin elektroniska tjänst beaktat teckenspråk, synskadade personer och utvecklingsstörda personers behov av information på ett lättläst språk. Å andra sidan fanns det myndigheter som inte var tillgängliga för rörelsehindrade personer eller vars elektroniska tjänst inte hade beaktat tillgänglighet.

Anledningen till att tjänster och lokaler var otillgängliga kunde vara att beaktandet av tillgängligheten var under planering eller att tillgodoseendet av rättigheter för personer med funktionsnedsättning inte direkt hade diskuterats. I vissa fall var det fråga om lokaler där man inte hanterade förvaltningsärenden som kräver personliga besök och därför fanns det heller ingen egentlig kundbetjäningslokal. På allmän nivå fungerade temat som en väckarklocka och gav många myndigheter och andra aktörer en del att tänka på om hur man bättre än tidigare kan beakta behoven i fråga om personer med olika slags funktionsnedsättningar.

Här följer en sammanställning av enskilda inspektionsobservationer som hör till temat ur tillgänglighets- och delaktighetssynpunkt. Dessa observationer har sammanställts i grupper enligt förvaltningsområde. Också vid andra inspektioner har tillgodoseendet av rättigheter för personer med funktionsnedsättning vid inspektionsobjektet diskuterats, i synnerhet tillgänglighet i fråga om rörlighet och information. JO:s avgöranden i klagomål som gäller rättigheter för personer med funktionsnedsättning behandlas i avsnitt 4.13. I avsnitt 3.3 refereras därtill inspektionsobservationer som JO gjort i egenskap av nationellt besöksorgan, vilka också kan handla om personer med funktionsnedsättning.

3.6.3 TILLGÄNGLIGHET

Tillgänglighet innebär en livs- och verksamhetsmiljö som fungerar för alla. Tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning är ett omfattan-

de begrepp som inbegriper rörelsehämmande, synskadade, hörselskadade och utvecklingsstörda personers behov. Tillgänglighet innebär olika saker för t.ex. personer med nedsatt rörelseförmåga, för personer med sensorisk funktionsnedsättning och för personer med intellektuella funktionsnedsättning. Den byggda miljön och rörelsehinder försätter människor i olikvärdig ställning.

Människor med funktionshinder kan endast använda en del av samhällsservicen och delta endast i en del av samhällsfunktionerna på grund av att byggnaderna och deras miljö inte är tillgängliga. För människor med funktionshinder är en tillgänglig miljö en absolut förutsättning för ett självständigt liv och möjligheter på samma villkor. Tillgänglighet är att såväl den fysiska, psykiska, sociala och kulturella som den ekonomiska miljön utformas så att var och en av oss oavsett funktionsförmåga kan fungera på lika villkor som andra.

Personer med nedsatt rörelseförmåga behöver ramper för att komma upp för trappor och tillräckligt med utrymme för att kunna röra sig och vända med rullstol.

Att t.ex. märka ut färdruttor på golvet gör det lättare för synskadade personer att röra sig.

Att råda bot på problem i anslutning till kommunikation och möjligheten att få information är en del av att göra miljön tillgänglig och avlägsna hinder. Tolkningstjänster, kommunikationshjälpmedel och tillgänglig information (t.ex. klarspråk) är nödvändiga delfaktorer för att skapa jämlikhet för personer med funktionsnedsättning. För hörselskadade personer kan induktionslingor som förstärker ljud och avlägsnar oljud vara till hjälp. Personer med intellektuella funktionsnedsättning drar nytta av att information förmedlas på ett lättläst språk.

Utgångspunkten för FN:s konventionen är att man i all verksamhet genomgående ska beakta kraven på tillgänglighet eftersom dessa ofta är en förutsättning för att tillgodose andra rättigheter.

Konventionen samt diskrimineringslagen som trädde i kraft från början av 2015 utökar skyldigheten att göra rimliga anpassningar för att likabehandling för personer med funktionsnedsättning

ska uppnås och tryggas i enskilda fall. Anpassning kan t.ex. vara att tillfälligt montera en ramp för rullstolar vid trappor eller att hjälpa synskadade i vissa konkreta situationer.

Nu följer en redogörelse för de inspektions-iakttagelser som gjorts inom olika förvaltningsområden.

Socialvård

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

Vid barnskyddets specialenhet för vård utom hemmet fanns inga personer som använde rörelsehjälpmedel, men enligt personalen var användning av hjälpmedel inte ett hinder för att placeras vid enheten. Lokalerna konstaterades dock vara trånga, t.ex. för rullstolsburna personer (1020/3/15).

Vid en inspektion vid ett barnhem konstaterades att byggnadens utomhusutrymmen inte var tillgängliga och att man inte kunde ta sig in i byggnaden t.ex. med rullstol. Dessutom fanns lokalerna inne i byggnaden på tre våningar. Byggnaden saknade hiss och det gick därmed inte att förflytta sig mellan våningarna med rullstol. Barnhemmet saknade tillgänglig toalett (wc för personer med funktionsnedsättning) (1888/3/15).

På en barnskyddsanstalt var det inte möjligt att ta sig in med t.ex. rullstol. Boendetrymmena fanns på andra våningen och det gick inte att nå dem med hiss. Lokalerna saknade wc för personer med funktionsnedsättning (4985/3/15).

Det fanns en rullstolsramp vid entrén till barnskyddsanstalten. Däremot kunde en person med rörelsehinder inte ta sig direkt in till familjerum-

met via entrén och toaletterna i familjerummet var inte tillgängliga. Anstaltens korridorer var smala, men det var möjligt att vid behov röra sig med t.ex. rullstol. I lokalerna fanns toaletter som var tillgängliga för personer med rörelsehinder. Hjälpmedlen lyste dock med sin frånvaro i dessa lokaler (4986/3/15).

Vid inspektioner vid anstalter för personer med intellektuell funktionsnedsättning och vid rehabiliterings- och boendeenheter konstaterades att enheterna med tanke på tillgängligheten lämpade sig rimligt väl för personer med rörelsehinder och personer med en sensorisk funktionsnedsättning av något slag. Emellertid vid vissa av de inspekterade boendeenheter för personer med utvecklingsstörning bodde i regel endast sådana personer som inte använde rörelsehjälpmedel (3806, 4632, 5154 och 5270/3/15).

Vid en boendeenhet för personer med funktionsnedsättning bodde personer med olika slags funktionsnedsättning och byggnaden och miljön var i regel tillgängliga. På gården fanns dock inga parkeringsplatser som var reserverade för personer med funktionsnedsättning (275/3/15).

JO ansåg det viktigt att det ordnas intressant och individuell stimulerande verksamhet för boende med funktionsnedsättning och att de tryggas tillräckliga möjligheter att vistas utomhus.

Vid många objekt inom äldreomsorgen konstaterades inomhuslokalerna och servicecentrets entré vara tillgängliga (1907, 3152*, 3153 och 4177/3/15). Också övriga lokaler såsom verksamhetsenhetens tvättrum och bastu konstaterades vara tillgängliga och det var också möjligt för sängliggande patienter att ta sig till tvättrummet (3152* och 3153/3/15). I ett privat vårdhem fanns det många stödräcken i korridorerna för att öka de äldre människornas säkerhet när de rörde sig. Däremot konstaterades inomhuslokalerna inte vara tillgängliga eftersom det vid enheterna fanns trappor, trösklar och mattor. Vid tidpunkten för inspektionen var lokalerna dessutom dåligt upplysta (3152/3/15*).

Vid en inspektion av ett servicehus inom äldreomsorgen berättade en avdelningsskötare att dörrarna till bostadsrummen var så pass smala att man endast fick ut sängarna ur rummen genom att luta dem (4530/3/15). Vid ett annat servicecenter för äldre var inomhuslokalerna i övrigt tillgängliga, men toaletterna i anslutning till rummen på avdelningen för krävande institutionsvård var så små att patienten inte fick plats med alla hjälpmedel (4177/3/15).

Vid inspektionerna observerades också närmiljön och gårdplaner. Runt två av servicecentren hade en promenadstig med stödräcken gjorts (529 och 1907/3/15). Vid en inspektion konstaterades att den ovårdade gårdspanen gjorde det osäkert att röra sig där och gårdspanen konstaterades vara otillgänglig (3152/3/15*).

På framsidan av ett servicecenter för äldre var marken jämn och i närheten av ytterdörren fanns parkeringsplatser för personer med funktionsnedsättning. Dessutom fanns det en hållplats för en servicelinje framför huset (1907 och 4177/3/15).

Den inhägnade terrassen vid en boendeenhet för äldre var inte tillgängliga för sängliggande patienter (dörröppningen var för smal) och tröskeln var dessutom sådan att man kunde få problem med rollator (3153/3/15).

Vid en inspektion av stadens barnskydd diskuterades barn med funktionsnedsättning och barn som behöver särskilt stöd som klienter vid barnskyddet. Enligt staden fungerade samarbetet mellan barnskyddet och handikappservicen bra och ärenden hanterades i klientstyrgruppen. En brist var att psykiatrins tjänster inte fanns att tillgå i området. Det var också problematiskt att hitta en lämplig serviceboendeform för personer som både har diagnostiserats med en utvecklingsstörning och har mentala problem eller missbruksproblem. Det är svårare att hitta en placering för barn med funktionsnedsättning som motsvarar deras behov.

I diskussionerna konstaterades också att det för att trygga barnens undervisning och skolgång krävs diskussion och samarbete kring förutsättningarna för skolgången och undervisningsplatsen mellan den placerande och mottagande kommunen (738/3/15).

Brottspåföljdsbranchen, åklagare och polisen

I samband med en inspektion vid ett fängelse fästes uppmärksamhet vid att alla delar inte var tillgängliga. Vid tidpunkten för inspektionen fanns en hiss och två handikappceller i fängelset. Varken tillgängligheten eller lika möjligheter att delta hade tillgodosetts för fångar med funktionsnedsättning, deras anhöriga eller eventuella personer i personalen med funktionsnedsättning. Enligt utredningen får man i samband med att renoveringen av cellavdelningen blir klar i slutet av 2016 ytterligare en hiss till förfogande och en parkeringsplats direkt utanför huvudentrén reserveras för personer med funktionsnedsättning (862/3/15).

Av svaren som fängelsedirektören hade angett i temaformuläret framgick att man i placeringen av fångarna beaktar att det inspekterade fängelset saknar handikappceller och att lokaler inte heller i övrigt är tillgängliga. Fängelset hade renoverats grundligt på 1990-talet och då hade tillgängligheten inte beaktats. Möteslokaler var däremot tillgängliga med rullstol. Frågor i anslutning till personer med sensorisk funktionsnedsättning hade inte beaktats. Fängelset saknade induktionsslina, material på ett lättläst språk och tillgänglig webbplats. Det fanns tillräckligt med parkeringsplatser för personer med funktionsnedsättning och gårdspanen var jämn och asfalterad. En grundlig renovering av fängelsets administrativa byggnad var under planering och i samband med den beaktas likabehandling av människor med funktionsnedsättning (4337/3/15).

En enummare på fängelsets familjeavdelning var tillgänglig så att också en person med begränsad rörelseförmåga kunde placeras där (4475/3/15).

På fängelsets kvinnoavdelning fanns en fängelsecell som var märkt som en cell för personer med funktionsnedsättning och där fanns också ett rymligare toalett- och duschutrymme. Toalett- och duschutrymmet i den inspekterade cellen var rymligt men saknade handdusch vilket avsevärt försvårade skötseln av den personliga hygien.

För inspektören berättades att samma brist fanns i alla toalett- och duschutrymmen på fängelsets kvinnoavdelning. Enligt 7 kap. 1 § i fängelselagen ska fångar ha ändamålsenliga bostads- och tvätt- rum till sitt förfogande (4988/3/15).

BJO rekommenderade att fängelset tar upp saken igen med Senatsfastigheter.

Vid inspektionen av ett polisfängelse observerades att parkeringsarrangemangen var problematiska för personer med funktionsnedsättning eftersom inga instruktioner eller något omnämnande om specialarrangemangen fanns t.ex. på polisinspektionens webbplats. Utomhusparkeringen på polisfängelsets tak kunde inte nås på grund av nivåskillnaden och det fanns inte heller andra planerade specialarrangemang för utomhusvistelse för personer med funktionsnedsättning. Inte heller hade någon induktionsslinga för hörselskadade installerats i polisfängelsets lokaler.

Vid inspektionen observerades också att det saknades tillräckligt med utrymme för att röra sig bredvid sängen i cellen för personer med funktionsnedsättning och att man inte hade fått plats med rullstol bredvid sängen. I cellens separata toalett- och duschrum fanns en takmonterad dusch men ingen duschstol eller liknande (584/3/15).

Med anledning av de brister som observerats beslöt BJO att skicka inspektionsprotokollet till polisinspektionens ledning för åtgärder.

Vid åklagarämbetets huvudkansliers lokaler hade tillgänglighet beaktats. Vid ett av huvudkanslierna fanns lokalerna i polis- och tingshusets andra våning som man kunde nå med hiss. Vid ett annat fanns lokalerna i polis- och tingshusets första våning (2144 och 4630/3/15).

Polisstyrelsens lokaler hade inte byggts eller sanerats enligt konceptet för nya lokaler. I lokalerna sköts inga förvaltningsärenden som kräver personliga besök och lokalerna har inte heller något egentligt kundbetjäningstrymme. Enskilda klagomål kan lämnas så att de tas emot i nedre entréhallen (5030/3/15).

Undervisning

I diskussionen om hur studerande med funktionsnedsättning beaktas framkom att gymnasiet som verksamhetsmiljö skiljer sig från den grundläggande utbildningen. Spektrumet av anpassning och stödåtgärder är brett. Specialarrangemangen vid studentskrivningarna har blivit fler, vilket kan bero på att problem identifieras bättre än tidigare. De elektroniska studentskrivningarna kan å andra sidan ses som en möjlighet att minska de specialarrangemang som behövs (1820/3/15).

Vid inspektionen av en skola för elever som behöver särskilt stöd konstaterades att byggnaden var rätt ny (byggd 2005) och i den hade skolundervisningen för personer med nedsatt rörelseförmåga och för specialgrupper i synnerhet beaktats. Skolan hade en rymlig wc för personer med funktionsnedsättning. Skolan hade just då inga elever som använde rörelsehjälpmedel, men många använde kommunikationshjälpmedel. Av de handlingar som man fått under inspektionen framkom att situationer då vissa barn hålls fast återkom ofta, att de utfördes av barnens skolgångsbiträden och att i dessa situationer användes ett tyngdtäcke för att lugna ner barnen (1083/3/15).

Vid en inspektion vid Studentexamenämnden diskuterades att det i de elektroniska studentskrivningarna kommer att finnas behov av en viss typ av specialarrangemang liksom i dagsläget. Man hade tagit ställning till tillgängligheten när provet ordnas och examinander med funktionsnedsättning kan t.ex. använda sina egna apparater vid provet. I den datatekniska miljön kan det för examinander med funktionsnedsättning också uppstå nya typer av problem, men å andra sidan även möjligheter som avlägsnar nackdelarna till följd av funktionsnedsättningen (3990/3/15).

Ett gymnasium hade inga hjälpmedel eller någon induktionsslinga för hörselskadade i bruk (3791/3/15).

Övriga myndigheter

Vid en inspektion av Konsumenttvistenämnden uppmärksammades det faktum att ytterdörren inte var tillgänglig. För att öppna ytterdörren när man kom till lokalerna måste man ringa på en porttelefon som t.ex. en rullstolsburen person inte kunde nå. Representanter för nämnden lovade att de brister som observerats skulle åtgärdas. Lättläst språk gav tankeställare t.ex. i fråga om nämndens meddelanden och anvisningar (941/3/15).

Vad gäller lokalernas tillgänglighet konstaterade JO att myndigheten är skyldig att främja tillgänglighet i den byggda miljön (bl.a. 117 § och 53 § i markanvändnings- och bygglagen respektive -förordningen samt miljöministeriets förordning om den hinderfria byggnaden – Finlands byggbestämmelsesamling F1).

Vid en inspektion av Jägarregementet konstaterades att frågor om tillgängligheten inom försvarsmakten i vanliga fall rör personer med hörsel- eller rörelsenedsättning. Garnisonens byggnadsbestånd var så gammalt att man inte hade kunnat tillgodose tillgängligheten utan specialarrangemang. Frågor eller problem i anslutning till tillgänglighet hade inte kommit till regementets lednings kännedom (966/3/15).

Vid en inspektion av en närings-, trafik- och miljöcentral observerades att tillgängligheten för rörelsehindrade hade beaktats genom specialarrangemang bl.a. i byggnadens parkeringslokaler (1578/3/15).

Vid inspektionen av domkapitlet i ett av evangelisk-lutherska kyrkans stift observerades att en induktionsslinga precis hade installerats i byggnaden. Rutten från domkapitlets gatunivå till de övre lokalerna var inte tillgänglig och man kunde inte ta sig till lokalerna med t.ex. rullstol. Vid behov kunde möten och sammanträden ordnas i domkapitlets kapell på gården som var tillgängligt. Kyrkostyrelsen höll på att kartlägga församlingarnas byggnadsbestånd inom kyrkans hela område och i anslutning till detta uppmärksammas också tillgänglighetsaspekter (3930/3/15).

Enligt en representant för ortodoxa kyrkans kyrkostyrelse kan man i samband med att kyrkans fastigheter totalrenoveras också beakta lokalernas tillgänglighet (2001/3/15).

Av parkeringsplatserna framför Statskontoret hade en plats reserverats för personer med rörelsehinder. När man kom in i trappuppgången hade extra ledstänger monterats för att underlätta för personer med rörelse- och funktionsnedsättning. Statskontorets ytterdörrar konstaterades vara så pass tunga att det kan vara svårt för en rullstolsburen person att själv öppna dem. I praktiken var det också svårt att i rullstol klara sig genom dörrarna med passerkontroll på våningarna utan ledsagare.

Statskontoret konstaterade att dörrarnas öppningsmekanism bör ändras så att den är lättare att använda för rullstolsburna personer. Det fanns wc för personer med funktionsnedsättning på Statskontorets alla våningar bortsett från våning två. Dessutom underlättade det för personer med en synskada att entréhallens högsta trappsteg hade märkts ut med färgad tejp. Inga särskilda åtgärder för synskadade hade planerats, såsom belysning eller utmärkning av rutter. Vid Statskontoret hade man säkerställt att den elektroniska tjänsten fungerar och är tillgänglig för synskadade med ett skärmläsningssystem. Statskontoret hade ingen särskild verksamhetspolicy för direkta situationer där kunder ska betjäna på teckenspråk och på webbplatsen fanns inte heller något material på teckenspråk. I mottagningslokalen fanns en induktionsslinga.

Arbetsuppgifterna för en person med svårt hörselskadad som var i Statskontorets tjänst hade skraddarsyttts så att arbetet utfördes mestadels med maskin. Teckenspråkstolkare var med på möten och utbildningar och specialarrangemang hade vidtagits för undantagssituationer. Tanken var att Statskontoret inom de närmaste åren ska flytta till nya lokaler då tillgängligheten kan utvärderas på nytt (2119/3/15).

Vid en inspektion av flygtullen framkom att Finavia Oyj hade gjort en utbildningsvideo om hur tillgänglighet ska beaktas på flygplatsen (2293/3/15).

Centret för tolkningsservice för handikappades lokaler var helt tillgängliga. Dessutom hade man i förmedlingscentralens arbetslokaler och tolkarnas rum för distanstolkning beaktat att färg- och ljudvärlden fungerar i kundbetjäningslokalerna. En induktionsslinga användes i serviceteamets korridor. Tillgängligheten hade dessutom beaktats i olika kundbetjäningskanaler (bl.a. distanstjänsten). På webbplatsen hade klienternas kommunikationsspråk vid centret för tolkningsservice för handikappade beaktats (3701/3/15).

Enligt stadens kommunikationschef hade den första tillgänglighetsbedömningen i Finland gjorts av stadens webbplats. Den förnyade responsiva webbplatsen hade lanserats i oktober 2015. Webbplatsen lämpade sig för hjälpmedel som personer med funktionsnedsättning använder och när webbplatsen skapades hade man i synnerhet beaktat personer med synskadad.

Vid tidpunkten för inspektionen användes inte material på lättläst språk, men man kommer att översätta texter från lättläst språk t.ex. vis engelska. Handikappservicens serviceplan fanns redan på lättläst språk och handikappservicen använde sig av helt elektroniska ansökningar (4679/3/15).

Trafikförsäkringscentralens nuvarande lokaler var inte tillgängliga och förutsatte att en ramp monterades. Trafikförsäkringscentralen flyttar till nya lokaler i juni 2016 där tillgängligheten har beaktats (4802/3/15).

Vid en inspektion av Trafikskadenämnden konstaterades att behandlingen av yttranden skedde skriftligen. Handlingar skickas huvudsakligen per post eller e-post. Man planerar en elektronisk tjänst för att göra allt enklare. Nämndens kontorsbyggnad var från millennieskiftet. Byggnadens ytterdörr var tung. Kontoret kunde också nås med rullstol eftersom det fanns en rymlig hiss i huset. Parter sköter mycket sällan ärenden personligen vid nämnden. Två gånger under de senaste 13 åren hade en rullstolsburen person besökt nämnden. Det fanns parkeringsplatser för personer med funktionsnedsättning i närheten av byggnadens ytterdörr. Nämnden med-

delade att man följer upp utvecklingsbehov som eventuellt kommer fram i kundbetjänings-situationer och vidtar de åtgärder som behövs (4803/3/15).

Östra Finlands förvaltningsdomstol hade sedan 2008 verkat i tillfälliga lokaler som var bristfälliga ur tillgänglighetssynpunkt. Ingången från markplan var tillgänglig, men ytterdörren saknade öppningsknapp eller ringklocka eller motsvarande system. Lokalerna på andra våningen kunde nås med hiss, men i förvaltningsdomstolens lokaler fanns många trösklar.

En person i rullstol kunde nå lokalerna med assistans. Lokalerna saknade induktionsslinga. En av de anställda vid förvaltningsdomstolen var rullstolsburen. Personen hade en egen reserverad parkeringsplats och arbetsplatsen var tillgänglig med bl.a. hiss. Förvaltningsdomstolen ska få nya lokaler till sitt förfogande under 2016 som har planerats utifrån ett modernt rumskoncept. Lokalerna kommer att vara ändamålsenliga med tanke på tillgängligheten (4554/3/15).

Vid inspektionen beskrev JO hovrätten i Åbos modell som exempel på god praxis i två ärenden. Vid hovrätten i Åbo har man utsett en särskild ansvarsperson för tillgänglighetsfrågor och dessutom beskrivs de fysiska lokalerna och arrangemang i anslutning till tillgänglighet på domstolens webbplats.

3.6.4 DELAKTIGHET OCH DELTAGANDE

En allmän princip enligt artikel 3 i FN:s konventionen är fullständigt och faktiskt deltagande och inkludering i samhället. Konventionen understryker kravet på jämlikhet och förbud mot diskriminering i ett samhälle där människor med funktionsnedsättning har möjlighet att leva och bo bland den övriga befolkningen.

Konventionen kräver bestämt att personer med funktionsnedsättning deltar i allt beslutsfattande som rör dem (artikel 4.3) och i processen att övervaka konventionen (artikel 33.3). Att själv-

bestämmande och delaktighet framhävs på ett nytt sätt skiljer konventionen från den tidigare konventionen om mänskliga rättigheter.

Vid ett inspektionsbesök vid stadens tjänster inom den grundläggande utbildningen framkom att man försökte placera barn med inlärings-svårigheter i allmänna undervisningsgrupper med hjälp av stödåtgärder för undervisningen (3792/3/15).

I artikel 29 i FN:s konvention tryggas rätten för personer med funktionsnedsättning att effektivt och fullständigt delta i det politiska och offentliga livet på lika villkor som andra. I praktiken innebär detta att man ska säkerställa att valprocedurer, -anordningar och -material är ändamålsenliga, tillgängliga och lätta att förstå och att använda. Dessutom ska man skydda rätten för personer med funktionsnedsättning att rösta genom hemlig röstning i val.

I den valinstruktion som justitieministeriets gav valmyndigheterna inför riksdagsvalet 2015 fanns detaljerade instruktioner om att centralvalnämnderna ska sörja för tillgängligheten i valarrangemangen.

Syftet med en inspektion som utfördes på uppdrag av JO och utan förvarning var att utreda tillgängligheten vid slumpmässigt valda förhandsröstningsställen samt den allmänna ordningen vid lokalerna och hur smidigt det gick att rösta. Vid förhandsröstningsställena i Helsingfors, Esbo och Vanda observerades flera brister vad gäller tillgänglighet och tryggheten av valhemligheten.

Till ett av förhandsröstningsställena fanns två höga trappsteg varför det var omöjligt för en rullstolsburen person att självständigt ta sig in i lokalen för att rösta. I praktiken hindrade eller försvårade åtminstone märkbart trapporna och den smala dörren också personer som använder andra hjälpmedel och personer med barnvagn från att ta sig in i lokalen. Också på vissa andra förhandsröstningsställen fanns det höga trösklar (eller en brant ramp) som försvårade tillgängligheten i röstningslokalen. Skyltarna vid vissa förhandsröstningsställen var också bristfälliga.



År 2015 inspekterades sju förhandsröstningsställen i Helsingfors, Esbo och Vanda. På fotot ses ingång till posten vid Fredsgatan i Helsingfors.

Vid ett förhandsröstningsställe erbjöds en rullstolsburen röstande ett skrivunderlag med en fast skärm som tillhandahölls av centralvalnämnden och som placeras i famnen. Skärmen var dock så pass låg att en stående person kunde se den pågående röstningen. Vid ett röstningsställe hade ett särskilt bord reserverats, men det saknade skärm. Vid ett annat röstningsställe kunde personer med funktionsnedsättning enligt valförrättarens utsago rösta i hörnet av valförrättarens bord. Enligt en annan valförrättare hade röstningsbåset flyttats som avskärmning, och ibland vid rusningstid hade andra erbjudits denna röstningsmöjlighet. Det positiva var att valförrättarna vid behov hjälpte de röstande om de behövde hjälp vid röstningssituationen (1802/3/15*).

Eftersom stadens förhandsröstningsställen verkade vara så bristfälliga vad gäller såväl tillgängligheten som valhemligheten, beslöt JO att på eget initiativ utreda de faktiska valarrangemangen i Helsingfors, Esbo och Vanda.

Avgöranden i ärenden som JO har utrett på eget initiativ finns i avsnitt 4.17.3.

3.7

Ställningstaganden som gäller de grundläggande rättigheterna

3.7.1 DE GRUNDLÄGGANDE FRI- OCH RÄTTIGHETERNA INOM LAGLIGHETS- ÖVERVAKNINGEN

Nedan följer en redogörelse för JO:s iakttagelser i samband med laglighetskontrollen av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. I avsnittet presenteras i sammandrag vissa exempel på sådana fall i JO:s avgörandepraxis som har berört respektive rättighet som garanteras i 6–22 § i grundlagen.

Iakttagelserna grundar sig på första hand på de klagomål som avgjorts under verksamhetsåret och på de ärenden som JO undersökt på eget initiativ samt på uppgifter som yppat sig i samband med inspektionerna. I avsnittet ingår närmast sådana ställningstaganden som har motiverats med just grundrättighetsnormer.

En allmän beskrivning av innehållet i varje grundläggande fri- eller rättighet finns i verksamhetsberättelser från tidigare år (t.ex. under 3.7 i verksamhetsberättelsen för 2014).

3.7.2 JÄMLIKHET 6 §

Vid antagningen till Helsingfors universitets medicinska fakultet av studerande som avlagt studentexamen gynnades de sökande som avlagt lång lärokurs i svenska så att de fick tre tilläggs-poäng för sin examen. Språkgruppsrelaterade avvikelser från enhetliga urvalsgrunder är tillåtna endast i begränsad utsträckning. Avvikelserna kan inte vara särskilt stora och måste stå i proportion till språkgruppens särskilda behov samt möjligheterna att tillgodose dessa behov. Att ge sökande som avlagt lång lärokurs i svenska tilläggs-poäng

vid antagningen till universitetsstudier i medicin skulle betraktas som dubbelt gynnande av svenskspråkiga, eftersom universitetet samtidigt hade en särskilt spåkkvot för svenskspråkiga (1071/4/15*).

Diskrimineringsförbudet

En rättshjälpsbyrå hade försökt göra det lättare för rörelsehindrade att ta sig till rättshjälpsbyrå genom att anvisa klienter som kom dit i rullstol att ringa växeln för att någon därifrån skulle komma ner till gatunivån och lägga ut en rullstolsramp av aluminium. Med hjälp av rampen kunde en rullstolsbunden klient därefter obehindrat ta sig till hissen och rättshjälpsbyråns mottagningslokaler. För telefonsamtalet betalade uppringaren den lokalsamtals- eller mobilsamtalsavgift som hans eller hennes operatör tog för samtalet.

Rullstolsbundna klienter måste ringa ett telefonsamtal för att komma in i de lokaler där rättshjälpsbyrån tar emot klienter. Detta försätter dessa klienter i en ojämlig ställning i förhållande till klienter som utan hjälp kan ta sig in genom dörren. För att överhuvudtaget kunna ringa samtalet måste en rullstolsbunden klient dessutom ha med sig en mobiltelefon eller annars ha möjlighet att ringa till det uppgivna telefonnumret. Detta medför också kostnader för dessa klienter (3181/4/14*).

Barns rätt till jämlikt bemötande

Trots att föräldrarna till ett barn har rätt att få familjens livsåskådning respekterad i undervisningen, är det samtidigt fråga om barnets rättigheter. De grundläggande fri- och rättigheterna är något som inte bara vuxna, utan också barn har. I FN:s konvention om barnets rättigheter är det uttryck-

ligen barnets religionsfrihet som betonas. Föräldrar kan med hänsyn till barnets utvecklingsnivå vägleda barnet i religiösa frågor, men barnets egen uppfattning ska tas på allvar. Enligt artikel 12 i konventionen ska alla barn som förmår bilda sig en egen uppfattning fritt få ge uttryck för den i alla angelägenheter som gäller dem själva. Detta inbegriper också religiösa angelägenheter (2469/4/14*).

3.7.3 RÄTTEN TILL LIV, PERSONLIG FRIHET OCH INTEGRITET 7 §

Personlig integritet och trygghet

Att spänna fast patienter som oberoende av sin vilja tagits in för psykiatrisk sjukhusvård är ett allvarligare ingrepp i patientens personliga integritet än att hålla fast patienten eller isolera honom eller henne. Användning av spännbälten kan också innebära hälsorisker för patienten. Därför är användning av sådana tillåten bara i de allra allvarligaste fallen. På psykiatriska sjukhus ska det också finnas möjlighet till rumsisolering av patienter (160/4/14).

Social- och hälsovårdsverket i en stad hade försummat sitt ansvar för att ordna vård och utöva tillsyn över vården, vilket ledde till att ett barns i grundlagen tryggade rätt till personlig integritet kränktes. Ett barn som placerats i vård utom hemmet hade upprepade gånger grymt misshandlats av andra barn. Barnet hade tvingats att äta sniglar och dricka urin och blivit utsatt för att bli spottad i munnen, bränd med cigaretter och slagen med elkabel (2686/4/14*).

Förbudet mot behandling som kränker människovärdet

En i ett isoleringsrum instängd patients människovärde och personliga frihet kränktes när patienten blev tvungen att utträta sina behov på golvet i rummet och när det var uppenbart att isoleringen hade pågått längre än den tvin-

gande situationen hade varat och det inte i detta avseende fanns någon på lag grundad rätt att isolera patienten (3721/4/14*).

Att placera en fånge i en resecell i ett fängelse redan tre timmar efter att fången fött barn var omänskligt, äventyrade fångens hälsa och kränkte hennes människovärde. I resecellen fanns inget wc-bås eller möjlighet att sköta den personliga hygien (2465/4/14*).

Respekten för människovärdet är grunden för terminalvården. För en fånge i terminalskedet är den rätta platsen inte fängelset, utan någon enhet inom hälso- och sjukvården – som också kan vara fångsjukhuset – eller hemmet. Om fången av någon särskild orsak stannar i fängelset till slutet, bör fängelset se till att en döende fånges anhöriga och närstående (om fången så vill) får möjlighet och tillräckligt med tid att ta avsked. Även detta ska vara en del av god terminalvård (625/2/12*).

3.7.4 DEN STRAFFRÄTTSLIGA LEGALITETSPRINCIPEN 8 §

Under verksamhetsåret har inte funnits några nämnvärda avgöranden som skulle ha gällt den straffrättsliga legalitetsprincipen.

3.7.5 RÖRELSEFRIHETEN 9 §

Om rörelsefriheten för en patient inskränks när han eller hon av fri vilja är intagen för vård, är det fråga om en sådan begränsning av en grundläggande frihet som är möjlig med vederbörandes samtycke. I så fall förutsätts det dock att patienten förmår ge ett sådant samtycke. Samtycket ska också basera sig på tillräcklig information, vara frivilligt, givet på förhand och till sitt innehåll tillräckligt preciserat. Samtycksgivaren bör förstå samtyckets betydelse och innehåll. Patienten ska också när som helst kunna återta sitt samtycke (4215/4/14*).

3.7.6 PRIVATLIVSSKYDD 10 §

Hemfrid, familjelivsskyddet och skyddet för förtroliga meddelanden

Vid sådan särskild husrannsakan om vilken bestäms i tvångsmedelslagen (genomsökning av ett utrymme där sökningen kan komma att omfatta t.ex. sådan information som någon har skyldighet att vägra vittna om) är skyddsobjektet inte endast vissa bestämda utrymmen, på vilka endast ges exempel i regeringens proposition, utan det som skyddas är skyldigheten eller rätten att hemlighålla information (2657/4/14*).

Privatlivsskydd

En fånge som födde barn hade hållits under tät bevakning av två vakter, vilket var en överdimensionerad åtgärd. Det hade inte heller anförts övertygande skäl för att den ena vakten skulle vara en man. Den manliga vakten borde åtminstone inte ha varit närvarande under själva förlossningen – även om man med ett synhinder och placeringen av vakterna försökt förbättra skyddet för privatlivet. På det hela taget hade förlossningsarrangemangen kränkt fångens privatliv (2465/4/14*)

3.7.7 RELIGIONS- OCH SAMVETSFRIHETEN 11 §

Religionsfrihet har också de som mist sin frihet, exempelvis fångar. Under fängelseförhållanden framträder religionsfriheten särskilt som en rättighet för en fånge. Fångar har i allmänhet inte möjlighet att delta i religionsutövning utanför fängelset. Följaktligen får fängelsemyndigheternas åtgärder för att genomföra religionsfriheten, såväl dess positiva som dess negativa aspekter, särskild tyngd för dem som mist sin frihet. En fånges rätt att delta i religiösa evenemang har begränsats av – uteslutande – vissa specificerade orsaker, som hänför sig till övervakning och säkerhet.

På vissa slutna fängelseavdelningar kunde en fånge som deltog i gudstjänsten inte ta emot veckoslutsbesök. En fånge har emellertid rätt både till besök och till religionsutövning. När dessa två aktiviteter blev varandra uteslutande eller konkurrerade med varandra, innebar det att fångar på olika avdelningar bemöttes olika; på vissa avdelningar blev fångarna tvungna att avstå antingen från religionsutövning eller från att ta emot besökare (570/4/15*).

3.7.8 YTTRANDEFRIHET OCH OFFENTLIGHETEN 12 §

Yttrandefriheten

Till den i grundlagen tryggade yttrandefriheten hör rätten att framföra, sprida och ta emot information, åsikter och andra meddelanden. För att yttrandefriheten ska förverkligas på behörigt sätt måste individen på ett entydigt sätt kunna framföra och ta emot information. Rättssäkerheten innebär rätt att få sin sak behandlad på behörigt sätt.

Enligt JO:s uppfattning kunde de modellbokstäver som Utbildningsstyrelsen år 2004 fastställt att användas i skolorna genom sin förväxlingsbarhet innebära risk för att grundläggande fri- och rättigheter inte blir tillgodosedda. Tolkbara siffror och bokstäver kan medföra att elever blir missförstådda och att deras meddelanden, läxor eller prov inte uppfattas och därför inte heller bedöms så som eleven menat. När text skrivs för hand kan förväxlingsbarheten innebära ett hot för rättsskyddet också i studentskrivningar och andra motsvarande prov eller inträdesprov till läroinrättningar (2463/2/11*).

För en tjänsteman bestäms yttrandefriheten genom sammanvägning av huvudregeln i 12 § i grundlagen, där yttrandefriheten betonas, och de allmänna förpliktelser som hör till tjänsten. Dessa i statstjänstemannalagen reglerade förpliktelser, särskilt tystnadsplikten, plikten att uppföra sig på det sätt som förutsatts av en tjänsteman samt

plikten att utföra tjänsteåligganden, har ansetts medföra begränsningar i en tjänstemans yttrandefrihet. De två förstnämnda plikterna begränsar tjänstemannens yttrandefrihet också under tider när han eller hon inte är i tjänst. Även tjänsteställningen har betydelse när det gäller att bedöma en enskild tjänstemans yttrandefrihet, likaså i vilken egenskap tjänstemannen tar ställning i ärendet. Om tjänstemannen har uttalat sig som privatperson, är begränsningarna inte lika stränga som i annat fall (59/4/14).

Offentligheten

En aktieägare i ett företag som var föremål för företagsanering hade begärt att få tillgång till handlingar som en domstol tidigare bestämt att skulle hållas hemliga. Aktieägaren hade upplysts om att han inte hade den rätt att ta del av handlingarna som parterna i ett mål har.

Denna förklaring motsvarade inte de faktiska sekretessbeläggningsgrunderna. Klaganden hade upprepade gånger begärt att få ett uttryckligt beslut på sin begäran om utlämning av handlingarna, vilket hade framförts till en tingsdomare, som dock inte i något skede hade gett klaganden något svar av tingsrätten. Förfarandet stod i strid med offentlighetsprincipen och lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar, som inom sitt tillämpningsområde konkretiserar offentlighetsprincipen (2710/4/15*).

BJO ansåg att trots att det i och för sig varit befogat att informera om en olyckshändelse med en motorkälke där tre människor hade mist livet, hade återhållsamhet med den exakta rapporteringen av händelserna varit att föredra. Det var inte möjligt att polisen i inledningsskedet av utredningen skulle ha haft exakta uppgifter om var de inblandade träffats vid sammanstötningen eller om det sätt på vilket sammanstötningen hade skett. Att omedelbart efter händelsen informera om sättet för sammanstötningen kunde inte motiveras t.ex. med att förfarandet skulle ha underlättat utredningen av olyckshändelsen.

Förfarandet hade inte heller bidragit till bättre tillgodoseende av offentlighetsprincipen eller ökat öppenheten och transparensen i polisens verksamhet. De uppgifter som man gett ut och som senare hade visat sig vara felaktiga hade vållat lidande för anhöriga till en av de omkomna. Det hade varit tillräckligt om man omedelbart efter olyckshändelsen hade informerat om att olyckan inträffat och om de dittills kända följderna av den och låtit de närmare uppgifterna anstå tills de bekräftades när utredningen fortskred (1046/4/14).

3.7.9

MÖTES- OCH FÖRENINGSFRIHETEN 13 §

Under året förekom inga nämnvärda avgöranden som skulle ha gällt mötes- och föreningsfriheten.

3.7.10

RÖSTRÄTTEN OCH RÄTTEN TILL INFLYTANDE 14 §

När det ordnas möjlighet för beväringar att rösta ska detta göras så att det inte i efterskott är osäkert om en enskild beväring eller en grupp av beväringar har haft möjlighet att utnyttja denna grundläggande rättighet eller inte (3068/4/14*).

3.7.11

EGENDOMSSKYDDET 15 §

En intressebevakare hade låtit utföra storrengöring hemma hos sin huvudman utan att först själv besöka platsen. Storrengöringen hade i verkligheten också inneburit att man i stor utsträckning hade gjort av med föremål som fanns i bostaden. I en situation som denna borde en intressebevakare också själv syna bostaden och de föremål som finns där. Inte heller dokumenteringen av åtgärderna får försummas (605/2/14*).

3.7.12

KULTURELLA RÄTTIGHETER 16 §

Enligt grundlagen och internationella människorättskonventioner har var och en rätt till avgiftsfri grundläggande utbildning. Det allmänna – även kommunerna – är skyldiga att säkerställa att den subjektiva rätten till grundläggande utbildning tillgodoses för alla barn som omfattas av finsk jurisdiktion. Sådana skäl som t.ex. ekonomiska orsaker minskar inte det ansvar som det allmänna har på denna punkt och ändamålsenlighetssynpunkter kan inte anses viktigare än barnets bästa.

För att den grundläggande rättigheten till avgiftsfri utbildning ska tillgodoses fullt ut, måste undervisningen ordnas så att varje elev har samma rätt att få undervisning enligt sin ålder och sina förutsättningar samt sådant stöd för sin inlärning och skolgång som föreskrivs i lagen om grundläggande utbildning.

Trots att kommunen har prövningsrätt när det gäller den förberedande undervisning som enligt lagen om grundläggande utbildning ordnas i samband med den grundläggande utbildningen, ska de praktiska arrangemangen för undervisningen av ett enskilt barn och besluten om denna undervisning alltid grunda sig på barnets bästa, den information som man har om barnet samt en prövning av det enskilda fallet. Vid beslut om praktiska arrangemang begränsar även principen om likvärdigt bemötande och diskrimineringsförbudet utbildningsanordnarens prövningsrätt.

Kommunens skyldighet att ordna grundläggande utbildning för de barn som bor på dess område är inte beroende av barnets juridiska ställning eller av om barnet har de dokument som behövs för vistelse i kommunen. En kommun som ordnar undervisning är skyldig att tolka alla bestämmelser i enlighet med de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna beaktas och när kommunen fattar beslut av olika alternativ välja det som i varje enskilt fall bäst tillgodoser barnets och elevens mänskliga rättigheter. Betydelsen av dessa tolkningsprinciper accentueras särskilt när det är fråga om barn som till-

sammans med sina föräldrar reser från land till land och som ofta är särskilt sårbara och utsatta för diskriminering (1633/4/14*).

Skolverket i en stad hade vägrat ge en betalningsförbindelse för att en ung person som passerat läropliktåldern skulle få undervisning i en annan kommun, där vederbörande vårdades på sjukhus.

De rättigheter som garanteras i 16 § 1 mom. i grundlagen är inte på ett uttömmande sätt reglerade genom i lagen om grundläggande utbildning. Att barnets bästa kommer i första hand är en av de grundläggande principerna i konventionen om barnets rättigheter och ska alltid beaktas när de övriga i konventionen reglerade rättigheterna tillgodoses. Konventionen om barnets rättigheter tillämpas i Finland på alla barn under 18 år. Lika rätt till utbildning är en grundläggande rättighet och mänsklig rättighet av fundamental art och att den blir tillgodosedd så fullständigt som möjligt är av vital betydelse också för att andra grundläggande rättigheter och mänskliga rättigheter ska bli tillgodosedda.

Hemkommunen hade sedermera trots allt tagit ansvar för att den unga person som passerat läropliktig ålder skulle kunna slutföra sin grundläggande utbildning. Detta skedde så att hemkommunen förband sig att retroaktivt ersätta den kommun där sjukhuset var beläget för undervisningen tills personen i fråga fyllde 18 år (5002/4/14).

3.7.13

RÄTTEN TILL EGET SPRÅK OCH EGEN KULTUR 17 §

Patientsäkerheten är en del av den i grundlagen tryggade rätten till liv, säkerhet och tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster. Det allmänna ska se till att de grundläggande rättigheterna tillgodoses. Därför måste de uppgifter som behövs för en trygg förskrivningspraxis i fråga om läkemedel finnas tillgängliga på båda nationalspråken (5498/4/14*).

3.7.14 NÄRINGSFRIHETEN OCH RÄTTEN TILL ARBETE 18 §

Enligt lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice ska arbets- och näringsmyndigheten ordna en första intervju med en arbetssökande inom två veckor från arbetssökningens början, om det inte med beaktande av arbetssökandens situation är uppenbart onödigt. Inom samma tid ska även en sysselsättningsplan göras upp för arbetssökanden. Arbetskraftsbyråerna hade tidvis svårt att iaktta dessa tidsramar, därför att ärendena hopade sig. BJO kritiserade byråerna och påpekade att iakttagandet av de i lag föreskrivna fristerna bidrar till att främja vars och ens rätt till arbete (3074 och 4395/4/14).

3.7.15 RÄTTEN TILL SOCIAL TRYGGHET 19 §

Rätten till oundgänglig försörjning och omsorg

En kommun ska också när den av ekonomiska eller andra orsaker sammanför serviceformer, upphör med en viss service eller omorganiserar den vara särskilt uppmärksam på att de tjänster och stödåtgärder som är avsedda för svårt funktionshindrade eller utvecklingsstörda personer ordnas och tryggas på behörigt sätt och att man också informerar om ändringarna på behörigt sätt. Enligt grundlagen har var och en rätt till oundgänglig försörjning och omsorg. Det allmänna ska se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna tillgodoses också i praktiken (5485/4/14*).

För personer i sårbar ställning (t.ex. gravt funktionshindrade och ålderstigna personer) ska servicebehovet utvärderas och servicen tryggas också under en besvärprocess. Detta kan förutsätta bl.a. att service som tillhandahålls i hemmet (t.ex. hemtjänst och hemsjukvård) ordnas för en sådan person, så att rätten till oundgänglig omsorg kan garanteras (3262/4/14*).

Rätten till tillräckliga social- samt hälso- och sjukvårdstjänster

En kommunal hälsovårdsstations praxis att kategoriskt vägra remittera en patient till laboratorieprov för bekräftande eller uteslutande av graviditet tryggade inte rätten till sådana tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster som avses i grundlagen (2970/4/14).

Vården utom hemmet för ett barn som placerats på barnhem skulle ordnas individuellt och på ett sätt som motsvarade barnets bästa och rättigheter. Huruvida vården utom hemmet skulle ordnas genom särskild omsorg eller på annat sätt inverkar inte på kommunens skyldighet att ordna vården av barnet utanför hemmet i enlighet med barnets individuella behov och ta ansvar för tillsynen och omsorgen i vården (2696/4/14*).

3.7.16 ANSVARET FÖR MILJÖN 20 §

I ett ärende som gällde miljötillstånd för en motocrossbana hade hörandet av de berörda och tillkännagivandet av beslutet skett på vintern och enligt minimikraven i lagen. Uppgiften om att tillståndsansökan var anhängig och att beslut gets i ärendet hade inte nått sommarstugeågarna. BJO hänvisade bl.a. till 20 § 2 mom. i grundlagen, där det föreskrivs att det allmänna ska verka för att alla tillförsäkras en sund miljö och att var och en har möjlighet att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön.

Eftersom det var fråga om ett gammalt ärende och parterna redan hade utnyttjat alla extraordinära rättsmedel, kunde BJO dock inte längre hjälpa dem. BJO informerade klagandena om hur ett kontrollärende kunde anhängiggöras hos de kommunala miljövårdsmyndigheterna om tillståndshavaren bröt mot tillståndsvillkoren (5406/4/14).

3.7.17 RÄTTSSKYDDET 21 §

Rättsskyddet i myndighetsförfarande har traditionellt hört till kärnan i laglighetstillsynen. Följaktligen har frågor om god förvaltning och rättvis rättegång oftare än andra varit föremål för behandling av justitieombudsmannen i de olika ärendekategorier som justitieombudsmannen behandlat.

Rätten att få sin sak behandlad och rätten till effektiva rättsmedel

När i lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda avsedda skyddsåtgärder och hindrande åtgärder används, ska om åtgärderna fattas ett beslut som kan underställas domstolsprövning. För att det även i praktiken ska vara möjligt att anlita rättsmedel, ska parterna utan dröjsmål delges beslutet (3001* och 3851/4/14*).

Trafiksäkerhetsverket hade gått felaktigt till väga genom att inte ge något skriftligt beslut med besväransvisning när en person hade ansökt om undantag från åldersgränsen för körkort. Trafiksäkerhetsverket hade i ett brev svarat klaganden genom att meddela att enligt Trafiksäkerhetsverkets interna praxis kunde en ansökan av nämnt slag inte ännu göras. Klaganden borde ha fått ett beslut senast efter att han, sedan han fått Trafiksäkerhetsverkets svar, hade begärt att hans ansökan skulle tas till ny behandling (4147/4/15).

Ett regionförvaltningsverk hade i sitt avgörande på ett klagomål klandrat en hälsovårdsmyndighet för försummelse att besvara en anmärkning. Regionförvaltningsverket hade emellertid inte tillräckligt väl följt upp på vilket sätt tillsägelsen blivit åtydd, det vill säga kontrollerat att anmärkningen besvarades (1729/4/14).

I ett förundersökningsärende förblev det oklart om målsäganden informerats om att förundersökningen avbrutits. JO gjorde undersökningsledaren uppmärksam på vikten av att utskick av beslut registreras (1407/4/14). I ett annat ärende hade förundersökningen av stöld av egenom till ett värde av ca 500 euro avbrutits utan

undersökningsåtgärder, trots att uppgifterna i brottanmälan hade gjort det möjligt att utreda saken. I det beslut som fattades i ärendet nämndes inte heller att förundersökningen hade avbrutits och beslutet hade inte sänts till målsäganden (2310/4/15).

Handläggning utan dröjsmål

I ett fall som gällde misshandel av ett barn hade förundersökningen dröjt längre än tre år. Förundersökningsärendena hade hopat sig på polisstationen, som uppmanades att meddela vilka åtgärder man har för avsikt att vidta för att säkerställa att förundersökningar som gäller brott mot barn kan genomföras tillräckligt snabbt (2263/4/15).

Gottgörelse för dröjsmål vid rättegång är möjlig även i förvaltningsdomstolarna, när det är fråga om ärenden som blivit anhängiga tidigast 1.6.2013. Trots denna begränsning i ikraftträdelsebestämmelsen har högsta förvaltningsdomstolen i sitt beslut HFD 2015:139 prövat ett yrkande om gottgörelse för dröjsmål i ett fall där ärendet blivit anhängigt redan år 2012.

BJO ansåg att Skatteförvaltningen och Statskontoret skulle överväga att betala gottgörelse för kränkning av rätten till effektiva rättsmedel, när det hade gått 17 månader innan ett laga kraft vunnet beslut av en förvaltningsdomstol verkställdes (976/4/15*).

En klagande hade utan framgång försökt få kontakt med den datasekretessansvariga vid ett social- och hälsovårdsverk för att förhöra sig om handläggningsstatus för sin begäran om utlämning av logguppgifter. Enligt JO hade det varit motiverat att ge en ungefärlig uppgift om handläggningstiden genast när begäran mottagits (221/4/14).

I Polisförvaltningens lotteriförvaltning hade det tagit 19 månader att ge en sådan rekommendation till avgörande som avses i lotterilagen. Handläggningstiden var alldeles för lång med hänsyn till syftet med förfarandet (462/4/15).

Det förekom än en gång att rättsläkare till följd av alltför stor arbetsbörda hade överskridit den tid som föreskrivits för uppsättning av hand-

lingar i anslutning till utredning av dödsorsak (164/4/15 och 3009/4/14*). JO har tagit upp ett eget initiativ för att utreda situationen.

Flera klagomål anfördes över de långa handläggningstiderna i konsumentklagonämnden. Trots att målsättningen varit den motsatta, hade handläggningstiderna i nämnden förlängts. De långa handläggningstiderna berodde i sista hand på nämndens arbetsbörda och de i förhållande till det nuvarande förfarandet otillräckliga resurserna (4826/4/14*).

Handläggningens offentlighet

Frågor som gäller handläggningens offentlighet kommer upp främst i anslutning till muntliga förhandlingar i domstolarna. Den andra typiska situationen, det vill säga tillmötesgående av begäran om utlämnande av handlingar eller uppgifter, har behandlats ovan i samband med handläggningen av 12 § i grundlagen.

Hörandet av parter

Att få eller hålla en ledarhund är ingen subjektiv rättighet. En person kan fråntas sin ledarhund om han gör sig skyldig till avtalsbrott eller om djurskyddssynpunkter motiverar en sådan åtgärd. Innan detta görs ska dock den som har hunden få en i lagen om patientens ställning och rättigheter (patientlagen) avsedd redogörelse för situationen och bli hörd så som föreskrivs i förvaltningslagen (350/4/14)*. I ett vittgående ärende som gällde ändrad strukturering av luftrummet hörde Trafiksäkerhetsverket intressegrupperna först ungefär två och halv månader innan bestämmelserna och besluten om saken trädde i kraft (49/4/14*).

Motiveringen av beslut

Rätten att enligt 21 § 2 mom. i grundlagen få ett motiverat beslut ingår som ett element i god förvaltning och rättvis rättegång. Det är inte nog att i ett avgörande endast meddelas vilken utgången

i ärendet blivit, utan parterna har också rätt att få veta hur och på vilka grunder avgörandet har träffats. Av motiveringen ska framgå de huvudsakliga fakta samt författningar och andra bestämmelser som beslutet grundar sig på. Även språket i beslutet bör vara så begripligt som möjligt. Motivering av beslut är viktig med tanke såväl på parternas rättsskydd, myndighetsverksamhetens allmänna tillförlitlighet som tillsynen över myndighetsverksamheten.

Behörig handläggning av ärenden

I ett ärende som gällde problem med inomhusluften i en skola betonade BJO att ansvariga myndigheter ska upplysa och informera medborgarna om vad myndigheten vid tidpunkten i fråga vet om de hälsovådliga effekterna av fukt- och mögelskador i skolan och om orsakerna till dessa. Lika viktigt är att upplysa om saker som fortfarande är oklar och vad man inte vet. Långvarig oklarhet och ovisshet bland dem som undrar över saken är ett symptom på dålig förvaltning och på att situationen inte är under kontroll (5088/4/14).

Av de fritt formulerade meddelanden som ett sjukhus fick ta emot som respons från patienter skulle sjukhuset klara av att särskilja vilka ärenden som var av sådan vikt att det var motiverat att handlägga dem som i patientlagen avsedda anmärkningar, som ska överlämnas till dem som har chefsansvaret (216/4/14).

En brottsutredare hos en polisinspektion hade gjort sig skyldig till vårdslöshet, när han först efter flera månader i övervakningsuppgifterna hade infört uppgiften om att innehavaren av ett skjutvapen misstänktes för grov misshandel (1207/4/15).

BJO hade på eget initiativ utrett orsakerna till att polisens informationssystem VITJA inte hade hållit den av riksdagen bestämda tidtabellen, som ursprungligen hade varit 1.4.2009–31.12.2013. Enligt BJO hade många rätts- och datasäkerhetssynpunkter av stor betydelse inte uppmärksamats tillräckligt vid beredningen av denna stora reform. Bl.a. hade det mycket kostnadskrävande loggsystemet uppenbarligen inte ursprungligen beställts av den som levererat det. Det var dessutom oklart

hur man hade haft för avsikt att hantera användarrättigheterna till denna väldiga mängd data, som inbegrep polisens hela informationssystem. Det var inte heller klart hur man ämnade lösa de frågor som berörde uppgifternas livscykel, såsom arkivering och utplåning av föråldrade uppgifter (4765/2/13*).

Andra förutsättningar för god förvaltning

Skatteförvaltningen hade med stöd av bemyndigade i lag utfärdat ett beslut enligt vilket skyldigheten att i samband med byggverksamhet lämna uppgifter till Skatteförvaltningen inte kunde fullgöras på annat sätt än med ett elektronisk meddelande. Enligt lagen kunde en hög försummelseavgift påföras om den som var skyldig att göra anmälan försummade att göra den på det sätt som Skatteförvaltningen bestämt. Enligt BJO skulle bemyndigandet tolkas snävt, eftersom en myndighets utövning av offentlig makt ska hålla sig inom de gränser som riksdagen bestämt och sådan makt kan utövas endast med stöd av en lag som riksdagen stiftat. Skatteförvaltningen hade överskridit sin kompetens (4653/4/14*).

De straffprocessuella rättsskyddsgarantierna

Enligt BJO var det motiverat att i förundersökningslagen avsedda yppandeförbud skulle kunna överklagas hos domstol. När den misstänktes och hans eller hennes biträdes frihet att ordna försvaret på det sätt som de anser bäst kan begränsas med ett yppandeförbud, är det motiverat att denna rättighet balanseras upp med ett besvärsmöjlighet. Yppandeförbud har meddelats med precisioner innehåll och förbuden är överhuvudtaget sådana att de kan hindra försvaret att ta kontakt med vittnen (2379/2/14*).

En polismans pressmeddelande (175/4/14*) och uttalande under en intervju (5019/2/14) stod i strid med principen att en misstänkt ska betraktas som oskyldig tills annat bevisas.

Myndigheternas opartiskhet och allmänna trovärdighet

Europeiska människorättsdomstolen (EMD) har formulerat en regel om att det inte är nog att rättvisa råder; det ska också synas att så är fallet. I sista hand är det fråga om att all offentlig maktutövning ska åtnjuta myndigheternas förtroende och att det också ska framgå att så är fallet.

Bestämmelserna om behörighet för lärtjänst har tolkats relativt strängt i laglighetstillsynen, vilket även elevernas rättsskydd kan anses förutsätta. Beslutet att utse en icke-behörig person till rektor för en grundskola var lagstridigt och framstod inte i utomstående ögon som objektiv kommunal verksamhet (2698/4/14*).

Ett undervisningsråd i ministeriet som var ledamot av direktionen för Suomen Evankelisluterilaisten Seurakuntien Lapsityön keskus rf (SLK, en förening för den evangelisk-lutherska kyrkans central för arbete bland barn) hade i syfte att främja föreningens psalmsångsprojekt (Virsisiva) sänt ut ett informationsblad om saken till skolorna. Undervisningsrådet borde ha förstått att betrakta sig som jävig i saken. Enligt regeln om samfundsjäv får det inte uppstå en situation där en tjänsteman handlar på ett sätt som kan väntas medföra särskild nytta för det samfund eller den sammanslutning som han företräder. Förekomsten av jäv blev också prövad genom den subjektiva opartiskheten.

Enligt BJO hade det även betydelse i sammanhanget att informationsbladet i strid med en grundläggande frihet, nämligen religionsfriheten, bl.a. innehöll tips om verksamhet som skulle anses innebära utövning av en bestämd religion (3657/4/14*).

Sibeliusakademien hade i ett arbetsavtalsförhållande som professor anställt en person som vid utgången av ansökningstiden inte hade avlagt doktorsexamen, vilket hade förutsatts i redogörelsen för ansökningvillkoren. Endast han av alla sökanden hade beviljats respit. Förfarandet var lagstridigt med hänsyn till universitetslagens bestämmelser om god förvaltning och grundlagens krav på likabehandling. BJO gjorde

en framställning till undervisnings- och kulturministeriet om precisering av universitetslagens bestämmelser om tillsättandet av professorer (3177/4/14*).

Tjänstemäns uppträdande

En rättshjälpsbyrå, där allmänna intressebevakare hade hand om angelägenheterna för huvudmän för vilka förordnats intressebevakare, hade för internt bruk sammanställt en förteckning, som inte bara gällde skötseln av klienternas angelägenheter, utan också innehöll karakteristik av klienterna och deras egenskaper. En del av uttrycken hade en negativ klang och stod i strid med kravet på korrekt språkbruk, som är en del av god förvaltning (726/4/14*).

Av ett e-postmeddelande som utmätningsmannen i ett härad hade sänt till en person som var skyldig att lämna uppgifter fick man den uppfattningen att tvångsmedel kunde tillgripas omgående i den händelse att mottagaren av meddelandet inte infann sig till utsökningsutredningen. Meddelandet gav en felaktig uppfattning om hur tvångsmedel kunde anlitas och uppfyllde inte kravet på korrekt språkbruk, som är en del av god förvaltning (2422/4/14).

3.7.18 RESPEKTEN FÖR DE GRUNDLÄGGANDE FRI- OCH RÄTTIGHETERNA 22 §

Enligt 22 § i grundlagen är alla aktörer som företräder det allmänna skyldiga att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses. Denna skyldighet kan förutsätta också aktiva åtgärder. Den är till sin karaktär allmän och gäller samtliga fri- och rättigheter.

Skyldigheten att respektera de grundläggande fri- och rättigheterna kan också anses innehålla ett krav om att effektiva rättsmedel ska stå till buds mot kränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna, på motsvarande sätt som artikel 13 i Europeiska människorättskonventionen

(EMK). Till rättsmedlen hör också möjligheten till gottgörelse i den händelse att kränkningen inte längre kan förhindras eller avhjälpas. JO:s framställningar om gottgörelse har behandlats ovan i kapitel 3,5.

I ett ärende som gällde kravet att bilbeskattningen inte får vara diskriminerande konstaterade BJO att EU:s medlemsstater ska främja unionens målsättningar och avhålla sig från åtgärder som kan riskera dessa. Denna lojalitetsplikt innebär att både lagberednings- och verkställighetsmyndigheter är skyldiga att noga överväga vilken inverkan deras åtgärder har för ett effektivt genomförande av unionsrätten. Skyldigheten innebär också att myndigheten ska bedöma om det med hänsyn till besvärsgunden är motiverat att myndigheten söker ändring när ändringssökandet kan fördröja genomförandet av unionsrätten.

Saken måste dessutom bedömas med hänsyn till den skattskyldiges grundläggande fri- och rättigheter; om åtgärder inte utan onödigt dröjsmål vidtas – om t.ex. information om tillgängliga rättsmedel uteblir – kan det hända att skattskyldigas rättigheter inte tillgodoses eller att skattskyldiga inte bemöts jämlikt. Detta framgår särskilt tydligt när en ordinarie möjlighet till rättelse har gått förlorad genom att fristen för detta har gått ut (786/4/14*).

Förvaltningen av ordenssamfunden har inrättats år 1942 genom en förordning av Republikens president. Grundlagsutskottet har ansett att kanslistadgan för dessa samfund ska ges genom förordning (GrUU 9/1995 rd). Detta har dock inte varit möjligt av den anledningen att Republikens president inte längre har någon självständig rätt att utfärda förordningar. Situationen är inte tillfredsställande för kansliets tjänstemän och anställda, när man beaktar vad som föreskrivs i 22 § grundlagen. BJO gjorde en framställning om att statsrådets kansli ska bereda ett förslag till ändring av bestämmelserna om ordenssamfundens kansli (2175/4/15).

3.8

Klagomål mot Finland som behandlades vid Europadomstolen år 2015

Vid Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) registrerades år 2015 sammanlagt 177 nya klagomål mot Finland (185 året innan). Europadomstolen skickade 6 (8) klagomål till regeringen i Finland för yttrande. Efter årsskiftet var bara 14 (146) mål anhängiga.

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

Finland har godkänt ikraftsättandet av protokoll nr 15 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna (Europakonventionen). Genom protokollet förkortas besvärstiden till Europadomstolen från sex till fyra månader från den dag då det slutgiltiga nationella beslutet meddelades. Finland har också godkänt ikraftsättandet av protokoll nr 16 i Europakonventionen. Genom det kan de högsta domstolarna i en fördragsslutande stat begära rådgivande yttranden av Europadomstolen i frågor som gäller tolkningen eller tillämpningen av konventionen. Ingetdera protokollet hade trätt i kraft internationellt vid utgången av berättelseåret.

Beslutet om att ett klagomål uppfyller kriterierna för att klagomålet ska tas upp till prövning fattas antingen i endomarsammansättning, i kommittésammansättning eller i kammarsammansättning (med 7 domare). Genom beslutet kan domstolen också fastställa en förlikning, varvid klagomålet avskrivs. De slutgiltiga domarna meddelas av en kommitté eller kammare eller

av domstolens stora kammare (med 17 domare). Genom sina domar avgör Europadomstolen mål som gäller påstådda kränkningar av de mänskliga rättigheterna samt fastställer förlikningar.

En mycket stor andel, cirka 95 %, av de klagomål som ges in till Europadomstolen lämnas utan prövning. Sammanlagt 256 mål som berörde Finland avvisades eller avskrevs under år 2015 (272 året innan). Nästan alla dessa avgjordes i en endomarsammansättning. Efter att Finland anslöt sig till Europakonventionen har 4 802 klagomål som berört Finland lämnats utan prövning.

År 2015 träffade Europadomstolen ett sedvanligt antal avgöranden som berörde Finland. Europadomstolen meddelade 7 (12) domar, av vilka 5 var fällande, det vill säga fastställde en rättskränkning. Utöver dessa domar meddelade Europadomstolen även 16 beslut (13 året innan).

Av besluten avslutades ett (1) med en ensidig förklaring från regeringens sida, där regeringen medgav att frihetsberövande enligt mentalvårdslagen var olagligt. Europadomstolen meddelade därtill 33 (50) beslut angående ansökningar om interimistiska åtgärder. Två (2) av ansökningarna godkändes.

Vid utgången av år 2015 har Europadomstolen meddelat sammanlagt 185 domar som berört Finland. Därutöver har 103 klagomål avgjorts till följd av en förlikning eller en ensidig förklaring från regeringens sida. Under den tid Finland varit medlemsstat har Europadomstolen avkunnat ett påfallande stort antal domar som varit fällande för Finland, sammanlagt 138 stycken.

Även om Sverige, Norge, Danmark och Island varit parter i Europakonventionen under en avsevärt längre tid än Finland har det sammanlagda antalet fällande domar mot dem varit bara 109. År 2015 meddelades de övriga nordiska länderna

åtta domar, av vilka sex var fällande. Finland får fortsättningsvis fler domar än de övriga nordiska länderna, och också fler fällande domar.

3.8.1 EUROPARÅDETS MINISTERKOMMITTÉ'S ÖVERVAKNING AV ATT DOMARNA VERKSTÄLLS

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

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

Under berättelseåret anhängiggjordes fyra nya övervakningsärenden. Sammanlagt 42 domar som berörde Finland förblev anhängiga i övervaknings-sammanhang.

3.8.2 DOMAR OCH BESLUT UNDER VERKSAMHETSÅRET

Tre domar om yttrandefrihet

Under berättelseåret meddelade Europadomstolens stora kammare en dom som gällde Finland. I fallet *Pentikäinen* (20.10.2015) konstaterades ingen rättskränkning (omröstning 13–4). Fallet gällde anhållandet av den klagande, som var fotograf och redaktör, vid en demonstration mot ASEM-toppmötet 2006 och hans dom för tredska mot polis (se JO:s berättelse 2014 s. 118). Enligt stora kammaren hade massmedier inte förhindrats att

rapportera om demonstrationen och den klagande hade inte förhindrats att utföra sitt journalistarbete före eller efter demonstrationen. Europadomstolen konstaterade särskilt att journalisten inte hade anhållits på grund av sitt journalistarbete, utan för att han hade vägrat följa polisens order att avlägsna sig från demonstrationsområdet.

I fallet *Satakunnan Markkinapörssi Oy och Satamedia Oy* (21.7.2015) konstaterades ingen kränkning av yttrandefriheten (omröstning 6–1). Fallet gällde insamling och spridande av skatteuppgifter via en tidskrift och en sms-tjänst. Däremot var den ungefär sex och ett halvt år långa rättegången orimligt lång och kränkte rätten till en rättvis rättegång enligt artikel 6.

En kränkning av yttrandefriheten fastställdes i fallet *Niskasaari* (23.6.2015). En redaktör och ett förlag hade dömts för ärekränkning efter att de i en artikel hade ifrågasatt uppgifter som en annan redaktör hade presenterat. Europadomstolen ansåg att hovrätten när den fällde domen om ärekränkning inte i tillräcklig grad hade beaktat de klagandes yttrandefrihet enligt artikel 10. Enligt Europadomstolen ska redaktörer tåla mer offentlig kritik än privatpersoner.

Fyra domar om förbud mot att bli straffad två gånger

Från Finland har ett stort antal klagomål om förbudet mot att bli straffad två gånger (*ne bis in idem*-princip) lämnats in till Europadomstolen. En del av dessa klagomål avslogs eller lämnades utan prövning genom beslut (läs mer om dessa senare). Fyra kammardomar meddelades och i tre av dessa konstaterades en rättskränkning.

Fallet *Rinas* (27.1.2015) gällde en situation där den klagande först hade påförts skattehöjningar och därefter dömts för skattebedrägeri. Europadomstolen ansåg att förbudet mot att bli straffad två gånger kränktes när fallet var anhängigt i två separata processer samtidigt, för förvaltningsprocessen avbröts inte när straffprocessen blev slutgiltig. Motsvarande konstellation förekom i fallen *Kiiveri* och *Österlund* (båda 10.2.2015). Även

i dessa fall konstaterade Europadomstolen en kränkning av förbudet mot att bli lagförd eller straffad två gånger.

I fallet *Boman* hade den klagande åtalats och dömts för grovt äventyrande av trafiksäkerheten och bilkörning utan körkort 5.2.2010. Tingsrätten belade den klagande med körförbud till 5.9.2010 för grovt äventyrande av trafiksäkerheten. Efter tingsrättens dom belade polisen den klagande med två månaders körförbud från och med den 5 september 2010 för bilkörning utan körkort. Europadomstolen ansåg att de två processerna, straffprocessen och processen för påförande av körförbud, tidsmässigt och innehållsmässigt till väsentlig del hörde till samma helhet och att det inte var fråga om en kränkning av *ne bis in idem*-principen.

Klagomål som genom kammarbeslut lämnades utan prövning

Inalles 16 (13 året innan) klagomål avvisades eller avskrevs i kammar- eller kommittésammansättning, antingen därför att ingen rättskränkning konstaterades eller på processuella grunder av olika slag.

Fyra fall gällde avvisning eller avlägsnande ur landet av utlänningar. Klagomålet ansågs sakna grund i fallen *F.Y.* och *Perez Lizaso* och i två fall avslutades utredningen eftersom den klagande beviljades uppehållstillstånd (*V.K.* och *A.E.*).

Flera klagomål gällde en påstådd kränkning av förbudet mot att bli straffad två gånger (*Heinänen*, *VP-Kuljetus Oy m.fl.*, *Åkerlund* och *Alasippola* (två klagomål)). Klagomålen gällde också rörelsefrihet (*Valkeajärvi*) och det s.k. *reformatio in peius*-förbudet (*Kuokkanen* och *Johannesdahl*). Fallet *Vazvan* handlade om att ge parterna kännedom om expertutlåtanden som en domstol hade skaffat i en patenttvist. Rättegångsförfarandet tog upp även i fallet *Eklund*, där påstående om att domaren var partisk och kränkte skyddet mot

självinkriminering inte hade framgång. I ett fall utredde Europadomstolen beslagtagande av ett brev som sänts till en fänge i fängelset, och ansåg att förfarandet inte stred mot artikel 8 (*Malinen*).

Fallet *B.K.* var det enda fallet under berättelseåret där finska staten gav en ensidig förklaring, det vill säga erkände en rättskränkning och erbjöd sig att gottgöra för den. Europadomstolen godkände regeringens anmälan om att frihetsberövande enligt mentalvårdslagen inte var förenligt med artikel 5.1 punkt e. Staten betalade den klagande en ersättning på 13 500 euro. Under berättelseåret avslutades inte ett enda klagomål genom förlikning.

Ersättningsbeloppen

I de fällande domarna förpliktades finska staten att betala klagandena ersättningar till ett sammanlagt belopp av 54 442 euro (21 443 euro år 2014). Ett ärende som avslutades genom en ensidig förklaring medförde kostnader på 13 500 euro (4 600). Under berättelseåret orsakade klagomål som gällde de mänskliga rättigheterna således finska staten sammanlagda kostnader på 67 942 euro (26 043 euro året innan) (se dessutom nationellt utbetalda dröjsmålgottgörelser på cirka 44 000 euro i avsnittet Domstolarna och justitieförvaltningen, s. 139).

Yttranden som regeringen ombetts avge

Europadomstolen skickade 6 (34) nya klagomål till regeringen i Finland för yttrande. Yttranden begärdes bl.a. i ett ärende som gällde en utvecklingsstörd persons privatliv och rörelsefrihet. Europadomstolen bad om ett yttrande av regeringen också gällande skolmassakern i Kauhajoki (2008) och huruvida myndigheterna hade vidtagit tillräckliga åtgärder för att skydda de klagandes närståendes rätt till liv (artikel 2).



4 Laglighetsövervakningen enligt sakområden



4.1

Domstolarna och justitieförvaltningen

I detta avsnitt behandlas ärenden som berör domstolarna, justitieministeriet (JM) och justitieförvaltningen. Klagomål som gäller t.ex. sådana skatteärenden som behandlas vid förvaltningsdomstolarna eller sådana utsökningsärenden som behandlas vid tingsrätterna hänförs däremot till sakområdet för beskattning eller utsökning. Ärenden som gäller försäkringsdomstolen statistikförs för sin del som socialförsäkringsärenden eller som arbetskrafts- och utkomstskyddsärenden. Ärenden som gäller jorddomstolen statistikförs inom jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde. Antalet klagomål som gäller domstolarna är betydligt större än vad som framgår av statistiken.

Under verksamhetsåret avgjordes ärendena inom detta sakområde av JO *Petri Jääskeläinen*. Huvudföredragande inom sakområdet var referendarieråd *Pasi Pölönen*. Om inte något annat nämns avgjordes samtliga fall som refereras i avsnitt 4.1.4 av JO och föredrogs av huvudföredraganden.

4.1.1 VERKSAMHETSMILJÖN

Verksamhetsmiljön för rättsväsendet har förändrats märkbart under de senaste åren. Bakom många av reformprojekten ligger rättsäkerhetsprogrammet och de förslag som delegationen för utarbetande av programmet har lagt fram (Reformprogram för rättsvården för åren 2013–2025; OMML 16/2013).

Rättsväsendet har länge haft otillräckliga resurser. Finland satsar en tredjedel mindre per invånare än Sverige på domstolar, åklagare och rätts hjälp. På motsvarande sätt är hela rättsväsendets andel av budgeten (1,6 %) nästan en tredjedel mindre än i Sverige (2,2 %) (Cepej 2014 s. 24 och

28). Grundlagsutskottet har konstaterat att basfinansieringen av de myndigheter som ansvarar för rättstrygghetens förverkligande måste garanteras också i ett ekonomiskt besvärligt läge och det bör göras grundliga bedömningar av konsekvenserna för rättstryggheten när anslagen för omkostnader skärs ned (GrUB 29/2014 rd s. 2). Reformerna av rättsväsendet präglas ändå fortsättningsvis av sänkta anslag och därav följande spar- och effektiviseringsåtgärder. Anslagsläget förvärras klart under de närmaste åren, när de kumulativa sparåtgärderna inom förvaltningsområdet överskrider tilläggsfinansieringen.

JO har ansett det vara viktigt att domstolsförvaltningen utvecklas. Den konstant bristfälliga resurstilldelningen till rättsväsendet, i kombination med de brister i domstolarnas strukturella oavhängighet som är en följd av ministeriestyrningen, kan anses vara ett av de centrala problemen när det gäller grundläggande rättigheter och de mänskliga rättigheterna i Finland. Under berättelseåret färdigställdes en bedömningspromemoria om reformering av domstolarnas centralförvaltning, i vilken inrättande av ett domstolsverk förespråkades.

En tjänstemannautredning om reform av tingsrättsnätverket färdigställdes, men inga politiska riktlinjer stakades ut under 2015.

Under berättelseåret begränsades möjligheterna att få ett besvär utrett genom ett hellångt förfarande i hovrätten när systemet med tillstånd till fortsatt handläggning utvidgades 1.10.2015. Tillstånd till fortsatt handläggning behövs nu i alla tvistemål och ansökningsärenden samt i en stor del av brottmålen.

I början av 2015 infördes en helt ny juridisk institution, åtalsuppgörelse. Om den som misstänks för brott har erkänt kan åklagaren tillsammans med den misstänkte lägga fram ett dom-

förslag som behandlas vid domstolen vid en förenklad erkännanderättegång och utifrån vilket straffet utdöms enligt en lindrigare straffskala. Under berättelseåret stiftades en ny lag om brottsofferavgift. Den träder i kraft vid en tidpunkt som bestäms senare genom lag.

I statstjänstemannalagen infördes specialbestämmelser om bisysslor för domare och föredragande vid domstol, och bindningar och bisysslor gavs större offentlighet. Under berättelseåret gavs en lag om registret över domares bindningar och bisysslor, men den har ännu inte trätt i kraft. Skyldigheten att anmäla bindningar kommer att utvidgas också till domstolarnas sakkunnigledamöter. Riksdagen förutsatte att regeringen bereder de bestämmelser som behövs för att skyldigheten att redogöra för sina bindningar ska utsträckas till nämndemän vid domstolarna (RSv 328/2014).

Beredningen av domstolslagen fortsatte. Inom projektet ska de olika domstolarnas organisationsbestämmelser sammanföras i en enda lag. Inom projektet planeras också utbildningen av domare och annan lagskipningspersonal inom domstolsväsendet.

Dröjsmålgottgörelser för fördröjda rättegångar vid allmänna domstolar har betalats sedan 2010 och i fråga om förvaltningsprocessärenden för nya ärenden som anhängiggjorts fr.o.m. 1.6.2013. I sitt avgörande HFD 2015:139 förbigick högsta förvaltningsdomstolen denna tidsgräns och utredde ett krav om dröjsmålgottgörelse för ett ärende som hade anhängiggjorts redan 2012. Under berättelseåret gav 22 (föregående år 14) domar anledning till dröjsmålgottgörelse. Gottgörelse betalades i 17 fall, totalt drygt 44 000 euro. I förvaltningsprocessärenden gavs två domar om dröjsmålgottgörelse, men i dem utdömdes inga gottgörelser.

Domarkåren närmar sig pensionsåldern i snabb takt. Domarförslagsnämnden behandlade ett rekordantal domarutnämningförslag år 2014. Av de sökande var 56 % (694 st) kvinnor och 44 % (555 st) män. Av dem som föreslogs utnämnas var antalet kvinnor och män lika stort (82 kvinnor och 82 män). Andelen sökande utanför dom-

stolsväsendet sjönk till 14 % från föregående års 22 %. Domarförslagsnämndens förslag sammanföll med förslaget från den domstol som hade ledigförklarat tjänsten i 138 fall och avvek från det i 26 fall. Republikens president gjorde alla utnämningar enligt domarförslagsnämndens förslag.

Utvecklingen av justitieförvaltningens data-tekniska system fortsätter. Ett projekt för utveckling av åklagarväsendets och de allmänna domstolarnas ärende- och dokumenthantering (AIPA-projektet) påbörjades 2010. Enligt planen ska AIPA genomföras stegvis under 2015–2018.

Av hovrätternas inspektionsprotokoll framgår bl.a. att programmet för brottmålsdomar för de allmänna domstolarna (Ritu) har gett tingssekreterarna mer arbete framför allt i mer omfattande ärenden. Antalet kanslidomar har ökat, det vill säga man upplever att Ritu förhindrar att avgöranden avkunnas vid sammanträde. En betydande del av domarna anser att Ritu fördröjer arbetet och medför onödiga arbetsfaser mellan domaren och sekreteraren. I vissa fall har systemet också sänt felaktiga uppgifter till straffregistret. I enkla ärenden verkar Ritu fungera.

Av hovrätternas inspektionsprotokoll från berättelseåret framgick också att det i vissa tingsrätters lokaler finns brister i arbetsförhållandena, saltekniken och säkerheten. Vid en del av tingsrätterna är arbetssituationen god. Ett flertal tingsdomare upplever ändå en hög arbetsbelastning och en del arbetar på gränsen till utmattning. Ställvis är arbetssituationen mycket svår särskilt i fråga om tvistemål, vilket också återspeglas i långa handläggningstider.

4.1.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Till JO:s uppgifter hör att övervaka att domstolarna och domarna följer lagen och fullföljer sina skyldigheter. Detta innebär framför allt att JO ska övervaka att den rätt till en rättvis rättegång som hör till vars och ens grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter också tillgodoses

i praktiken. Domstolarnas i grundlagen garanterade oavhängiga ställning är orsaken till att JO:s övervakning av domstolarna är mer begränsad än den laglighetstillsyn som gäller förvaltningen.

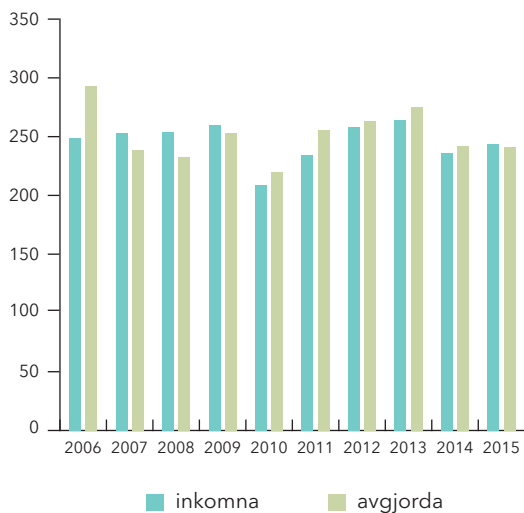
De som vänder sig till JO har ofta alltför höga förväntningar på JO:s möjligheter att hjälpa dem. I sin roll som laglighetsövervakare kan JO inte påverka ärenden som är under behandling vid en domstol och inte heller ändra domstolens avgöranden. JO har endast till uppgift att bedöma huruvida rättsskiparen har handlat inom ramen för sin lagenliga prövningsrätt. Om klaganden vill söka ändring i ett avgörande måste avgörandet överklagas i normal ordning, i allmänhet hos en högre rättsinstans.

Laglighetsövervakningen av domstolarna är inriktad på de procedurmässiga rättsskyddsgarantierna. Inom laglighetsövervakningen koncentrerar man sig framför allt på sådana områden som faller utanför tillämpningsområdet för andra rättsmedel, exempelvis domares uppträdande, bemötandet av klienter och iakttagandet av offentlighetslagstiftningen. Genom sina ställningstaganden strävar JO efter att främja en god domstolspraxis.

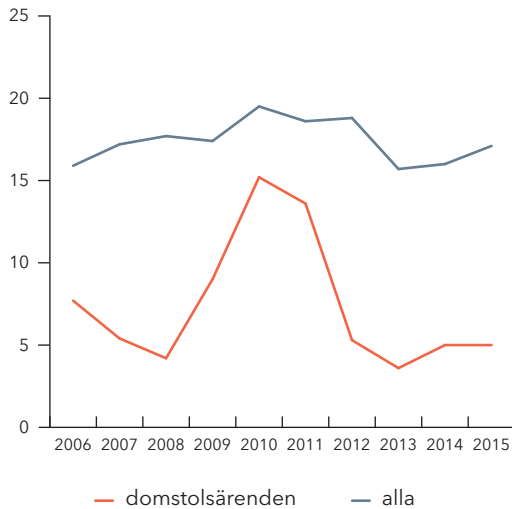
De klagomål som anförs hos JO gäller ofta påstådd partiskhet vid förfarandet, förfarandet vid delgivning av handlingar, stämningmännens förfarande, processledningen vid muntlig förhandling, brister i domskälen samt dröjsmål vid domstolsbehandlingen.

Under 2015 ökade antalet domstols- och justitieförvaltningsärenden en aning. Under året inleddes 344 (324 år 2014) nya ärenden och 329 (332) ärenden avgjordes. I domstolsärendena var andelen åtgärdsavgöranden som vanligt liten (cirka 5 %). När JM:s förvaltningsområde och utlåtandena inom det räknas med var antalet åtgärdsavgöranden 30 (9,1 %).

Antalet nya ärenden som statistikförs som domstolsärenden var 248 (244), medan antalet avgöranden som gällde domstolarna var 243 (249). På JM:s förvaltningsområde registrerades 95 (80) nya klagomål och 91 (83) klagomål avgjordes.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2006–2015



Åtgärdsprocent under åren 2006–2015

De klagomål som gäller JM:s förvaltningsområde handlar oftast om rättshjälpsbyråerna. De handlar också om bl.a. konsumenttvistenämndens, JM:s, Rättsregistercentralens och dataombudsmannens förfaranden.

På justitieförvaltningens område begärdes (15) utlåtanden eller sakkunniguppdrag. Under året avslutades 15 begäranden om utlåtande och 10 utlåtanden gavs:

- om utveckling av summariska tvistemål (5507/5/14)
- om revidering av strafflagens allmänna bestämmelser om förverkandepåföljder (313/5/15)
- om reformen av domstolarnas centralförvaltning (370/5/15)
- om betänkandet från arbetsgruppen för domstolsavgifter (611/5/15)
- om behovet av ändring i bestämmelserna om mutbrott (1506/5/15)
- om behoven av utveckling av den samiska språklagen (2281/5/15)
- om domstolslagen och utveckling av domarutbildningen (2721/5/15)
- om nätverket av kontaktpersoner för grundläggande och mänskliga rättigheter (3317/5/15)
- om kanaler för anmälan av misstankar om missbruk (3615/5/15)
- om revideringen av anvisningarna för beredning av regeringspropositioner (3665/5/15).

4.1.3 INSPEKTIONER

JO företog en inspektion vid Konsumenttvistenämnden 5.3.2015, en inspektion med fokus på ärenden som gäller mentalvårdslagen vid Östra Finlands förvaltningsdomstol 10.11.2015 och en inspektion om utlänningsärenden vid Södra Karelen tingsrätts kansli i Imatra 27.10.2015.

4.1.4 AVGÖRANDEN

Ett fall som gäller en tillgänglig ingång till rättshjälpsbyrån behandlas i avsnittet om rättigheter för personer med funktionsnedsättning på s. 253. Betydelsen av prejudikat från högsta förvaltningsdomstolen när man beslutar om fortsatt vård för rättspsykiatriska patienter behandlas i avsnittet om hälso- och sjukvård på s. 234.

Begäran om en handling i ett ärende där domstol tidigare fattat beslut om sekretess

En domstol ska reagera på en begäran om en handling som framförs efter avslutad rättegång, även om det är frågan om rättegångshandlingar för vilka tingsrätten tidigare har fattat ett laga-kraftvunnet beslut om sekretess. I lagen finns inga närmare bestämmelser om förfarandet i sådana situationer.

En aktieägare i ett företag som genomgick företagssanering hade begärt handlingar som domstolen redan tidigare hade beslutat var sekretessbelagda. Tingssekreteraren informerade tingsdomaren om den klagandes upprepade begäran om ett beslut på sin begäran om handlingar och besvarade den klagande enligt tingsdomarens anvisningar att den klagande inte har en parts rätt att ta del av handlingarna. JO konstaterade att detta inte motsvarade de egentliga grunderna för sekretessen. JO ansåg att det stred mot offentlighetsprincipen när tingsdomaren inte i något skede gav den klagande ett svar från tingsrätten.

Enligt JO borde tingsdomaren ha informerat om tingsrättens tidigare beslut om handlingarnas offentlighet och meddelat att domstolen ansåg att det saknades grund för att ändra besluten enligt 32 § i lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar. Samtidigt borde tingsdomaren ha gett den som begärde handlingar ett tillräckligt svar på dennas centrala motiveringar. Ett sådant svar från tingsrätten borde inte ha getts

som ett avgörande som kan överklagas. I en motsatt situation, om domstolen hade ansett att det fanns skäl för en ny behandling av beslutet om offentlighet, borde domstolen ha ändrat sitt tidigare beslut genom ett nytt rättsskipningsavgörande. Beslutet om en sådan ny behandling ska kunna överklagas genom besvär enligt 33 § i lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar. JO delgav tingsdomaren sin uppfattning (2710/4/15*).

Tillämpning av offentlighetslagens förfarandebestämmelser

I sin begäran om handlingar till högsta domstolen (HD) begärde den klagande information om innehållet i några e-postmeddelanden som sänts av HD:s president. Chefen för HD:s kommunikationstjänst besvarade begäran nekande och konstaterade att e-postmeddelanden inte var myndighetshandlingar. Svaret innehöll inte de anvisningar som avses i 14 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet.

JO ansåg att förfarandebestämmelserna i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet borde tillämpas också i fall där den begärda handlingen inte omfattas av lagen. Särskilt om handlingens karaktär är oklar bör den som begär information ha möjlighet att låta myndigheten och eventuellt via begäran om omprövning även en domstol avgöra handlingens karaktär och offentlighet. Denna tolkning främjar uppfyllandet av offentlighetsprincipen enligt 12 § i grundlagen och målen med lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. JO sände en kopia av sitt svar till HD för kännedom.

JO JÄÄSKELÄINENS SVAR 13.10.2015, DNR 3986/4/14, FÖREDRAGANDE TERHI ARJOLA-SARJA

Konsumenttvistenämndens handläggningstider

Konsumenttvistenämndens långa handläggningstider togs upp i flera klagomål (bl.a. 4826/4/14*). Handläggningstiderna har blivit längre trots att målet har varit det motsatta. Antalet ärenden som väntar på handläggning har ökat redan i flera år, då antalet nya ärenden har varit större än antalet avgjorda ärenden.

Enligt JO beror de långa handläggningstiderna i sista hand på att konsumenttvistenämndens resurser inte räcker till för arbetsmängden och det nuvarande förfarandet. I samband med JO:s inspektion (941/3/15) i mars 2015 ansåg konsumenttvistenämnden att anhopningen av ärenden och nämndens handläggningstider inte kan lösas endast genom större resurser, utan att det också krävs strukturella ändringar.

JO sände en kopia av sitt beslut till JM för kännedom och för bedömning av vilka åtgärder som borde vidtas för att förbättra konsumenttvistenämndens arbetsförutsättningar. JO sände en kopia av sitt beslut även till finansministeriet för kännedom.

JM meddelade 16.12.2015 att Konsumenttvistenämnden tar i bruk ett elektroniskt ärendehanteringssystem i början av 2016. I och med EU-direktivet om alternativ tvistlösning vid konsumenttvister (2013/11/EU) har konsumenttvistenämnden i regel på 90 dagar sig att ge ett avgörande från och med den dag då den har mottagit alla relevanta handlingar. Totaleffektiviteten ökar till följd av beslutet att nämnden inte behöver behandla ett ärende om konsumenten inte först har kontaktat konsumentrådgivningen för att utreda ärendet (RSv 69/2015 rd). Konsumenttvistenämnden ökar framförhållningen i sina interna arbetsrutiner. JM har beviljat nämnden en extra föredragandetjänst för 2016 och följer med hur handläggningstiderna utvecklas.

Förmedling av information till fångvårdsmyndigheterna om att en dom vunnit laga kraft

En person som dömts till fängelse meddelade missnöje med ersättningarna men inte med tillräknanget eller straffet. Målsäganden meddelade missnöje med hela domen, men inlämnade slutligen besvär endast om skadeståndsfrågorna och inte om straffet. I domslutssystemet angavs att domen inte hade vunnit laga kraft. Därför kunde den dömda inte börja avtjäna sitt fängelsestraff, även om han själv ville det.

Rättsregistercentralen ansåg att hovrätten skulle ha kunnat göra ett delavgörande i programmet för brottmålsdomar med informationen ”inte överklagat”. Då skulle systemet ha sänt ett meddelande om verkställande av fängelsestraff till Brottsförmyndigheten redan innan besväret i övrigt avgjordes i hovrätten.

JO ansåg att det inte förekom något olagligt förfarande som han som laglighetsövervakare hade skäl att ingripa i. Fallet aktualiserade ändå frågan om huruvida alla domstolar är medvetna om möjligheten att göra delavgöranden i programmet för brottmålsdomar på det sätt som Rättsregistercentralen beskriver.

JO sände en kopia av sitt beslut till JM för kännedom och bad ministeriet bedöma om ärendet föranleder åtgärder t.ex. vid vidareutvecklingen av programmet för brottmålsdomar eller i fråga om bruksanvisningarna eller användarutbildningen. JO bad JM meddela om eventuella åtgärder senast 31.12.2015 (4368/4/14*).

Enligt svaret från JM:s domstolsenhet 18.12.2015 har en del av hovrätterna ansett att de inte kan göra sådana delavgöranden. Helsingfors hovrätt har gett en proceduranvisning som införs som exempel bland anvisningarna i programmet för brottmålsdomar. Hovrätten har också möjlighet att be tingsrätten korrigera felet i markeringen om att beslutet inte har vunnit laga kraft. Man har begärt en ändring i programmet för brottmålsdomar för att göra det lättare att göra delavgöranden.

Motivering av avgörande om att inte betala biträdesarvode

HD hade i ett avgörande om biträdesarvode utan vidare motiveringar konstaterat att ”advokaten ... inte betalas arvode ur statens medel ... för biträdande i Högsta domstolen, eftersom ändringsansökan klart saknar grund enligt 17 § 4 mom. i rätts-hjälpslagen”. Enligt den utredning som JO mottagit hade konstaterandet att ändringsansökan klart saknade grund uppenbarligen delvis ansetts bero på att ansökan om besvärstillstånd saknade grund med avseende på villkoren för meddelande av besvärstillstånd enligt 30 kap. 3 § i rättegångsbalken.

Enligt JO fanns det skäl att motivera avgörandet om arvodet bättre, särskilt i det avseende som ändringsansökan hade ansetts klart sakna grund. JO ansåg ändå inte att HD hade överskridit eller missbrukat sin prövningsrätt i ärendet vid utarbetandet av motiveringarna för avgörandet eller i övrigt. JO sände en kopia av sitt svar till HD för kännedom.

JO JÄÄSKELÄINENS BESLUT 27.2.2015, DNR 1178/4/14, FÖREDRAGANDE TERHI ARJOLA-SARJA

Felaktig efterlysning

En notarie efterlyste av misstag fel person till huvudförhandling vid hovrätten – det var frågan om en person i samma ålder med nästan samma namn som var bosatt på samma ort. På dagen för huvudförhandlingen hann den klagande som hade fått kallelsen börja köra mot orten där förhandlingen hölls. Hon fick ändå lov att vända om, när felet uppdagades när hon ringde hovrätten på vägen dit.

Det hade inträffat ett klart och erkänt slarvfel vid sökningen av data i befolkningssystemet. Felet hade begåtts av såväl hovrättens notarie som hovrättsrådet. Hovrättens åtgärder när felet uppdagades var omedelbara och korrekta. Hovrätten hade insett felet och reagerat såväl gentemot den

klagade som internt inom hovrätten. JO ansåg att det var en tillräcklig åtgärd att uppmärksamma hovrätten på särskild noggrannhet (1277/4/15).

Rättshjälpsbeslut motsvarade inte den beviljade rättshjälpen

En ansökan om rättshjälp gällde ett ärende som behandlades utomlands, i vilket rättshjälpsbyrån inte kunde besluta om mer omfattande rättshjälp än juridisk rådgivning. Det framgick inte av rättshjälpsbeslutet. Den rättshjälpssekreterare som fattade rättshjälpsbeslutet borde ha försäkrat sig om villkoren för beslutet hos ett offentligt rättsbiträde eller låtit ett offentligt rättsbiträde avgöra ansökan.

När det offentliga rättsbiträdet blev medveten om ärendets art borde rättshjälpsbeslutet ha korrigerats så att det motsvarade de verkliga förhållandena. Då beslutet inte hade ändrats, motsvarade det slutgiltiga rättshjälpsbeslutet varken rättshjälpslagen eller rättshjälpsbyråns behörighet. Av beslutet framgick inte innehållet i den beviljade rättshjälpen och därmed inte heller den information som behövdes för att söka ändring.

JO delgav det offentliga rättsbiträdet sin uppfattning om att dennas förfarande var felaktigt. JO delgav därtill rättshjälpssekreteraren sin uppfattning om korrekt handläggning av en rättshjälpsansökan.

JO JÄÄSKELÄINENS BESLUT 15.5.2015, DNR 1973/4/14*,
FÖREDRAGANDE TERHI ARJOLA-SARJA

4.2

Åklagarväsendet

Åklagarärendena hörde under året till BJO *Jussi Pajujoja*. Huvudföredragande var referendarieråd *Mikko Eteläpää*.

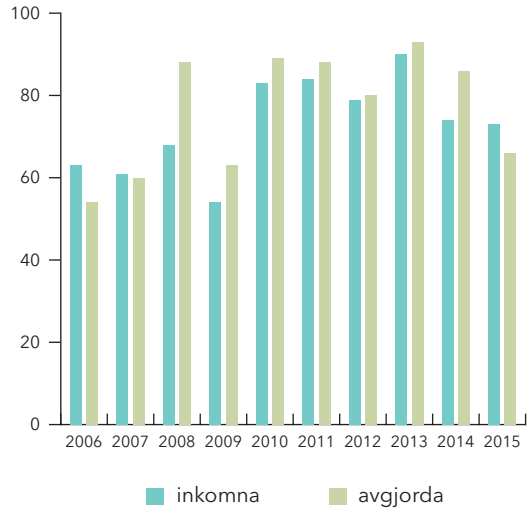
4.2.1 VERKSAMHETSMILJÖN

Åklagarväsendet består av Riksåklagarämbetet (RÅÄ) och av åklagarämbeten. Det finns 11 åklagarämbeten och utöver de huvudsakliga verksamhetsställena har dessa dessutom sammanlagt 23 lokala servicebyråer. Åklagarämbeten är självständiga enheter med resultatansvar; vart och ett av dessa bedriver resultatförhandlingar med RÅÄ om sin anslagstilldelning.

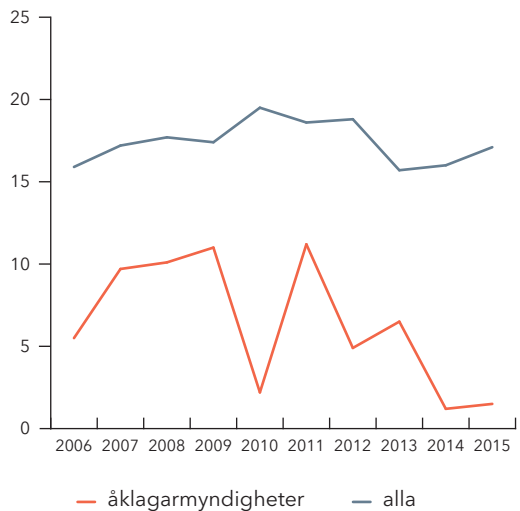
Hösten 2015 tillsatte riksåklagaren två utredningspersoner som har i uppgift att utreda en ny organisationsmodell. Uppgiften är att bedöma för- och nackdelarna med en modell med fyra ämbetsverk och också ett alternativ där hela åklagarämbetet utgörs av en myndighet och ett verk. Som det ser ut nu har den eventuella organisationsförändringen ingen större inverkan på nätverket av servicebyråer.

4.2.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Merparten av klagomålen mot åklagare gällde under verksamhetsåret åtalsprövning, i första hand klagomål om att åtal inte väckts. Andra klagomål gällde att åklagare fattat beslut om begränsning av förundersökningar, åklagares inställning till begäran om fortsatt utredning samt fall där avgöranden blivit fördröjda. En del av klagomålen hade att göra med åklagares åtgärder som förundersökningsledare i fall som gällt polisbrott.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2006–2015



Åtgärdsprocent under åren 2006–2015

JO och riksåklagaren undviker att vidta överlappande övervakningsåtgärder och att undersöka samma ärenden. År 2015 fortsatte den praxis att klagomål överförs till riksåklagaren om de är av typen överklaganden och gäller åtalsprövning eller begränsning av förundersökning i ärenden där en enskild person är misstänkt. Riksåklagaren kan i sådana fall göra en ny åtalsprövning eller bestämma att enförundersökning görs, något som JO inte har behörighet att göra. Det förekom tre sådana överföringar.

År 2015 inkom 73 klagomål som gällde åklagare, och 66 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 kritiserar som polis- och domstolsärenden och avgörs också som sådana. Statistiken är därför närmast riktgivande.

Endast ett fall ledde till åtgärder. Åtgärdsprocenten i fråga om åklagarväsendet ligger betydligt under kansliets genomsnitt.

4.2.3 INSPEKTIONER

Det allmänna temat för inspektionen av åklagarämbetet i Salpausselkäs huvudsakliga verksamhetsställe i Kouvola var hur brottmål framskrider i behandlingskedjan hos polis, åklagare och domstol. Ett särskilt tema var verkets tillgänglighet.

Åldersstrukturen för åtalsärendena i Kouvola var god och det förekom inga fall som var äldre än ett år. Arbetsbelastningen jämnas ut genom att avbryta utdelningen av fall om åklagarens fall löper risk för att preskriberas eller om listan med oavslutade fall blir för lång. Samarbetet med förundersökningsmyndigheterna verkade problemfritt. I diskussioner framkom att ledningen av undersökningar av så kallade polisbrott inte är en särskilt önskad uppgift och att omsättningen där är stor.

På grund av inspektionen har tillgängligheten vid åklagarämbetets huvudsakliga verksamhetsställe beaktats. Lokalerna finns i polis- och tingshusets andra våning som man når med hiss.

Temana för inspektionen av åklagarämbetet i Östra Nylands huvudsakliga verksamhetsställe i Vanda var de samma som vid åklagarämbetet i Salpausselkä.

I Vanda väckte den oenhetliga praxis som framkommit i samarbetet kring förundersökningar diskussion i samband med undersökningen av narkotikaförsändelser från utlandet. I liknande fall där mottagaren har nekat till vetskap om försändelsen har ett beslut om en begränsning av förundersökningen fattats i vissa fall, medan man i andra fall på basis av slutförd undersökning har bestämt att inte väcka åtal på grund av att bevis saknas.

Åklagarämbetet i Östra Nyland har tillsammans med tullen och den lokala polisinspektionen gjort upp en handbok för begränsande av förundersökning, men i synnerhet med tullen har det varit problem med att hålla sig till riktlinjerna. Förundersökningen slutförs även om det enligt handboken är frågan om ett ärende där förundersökningen ska begränsas.

Ett problem i sig är de nya designdrogerna där man försöker hitta en gränslinje mellan t.ex. ett vanligt och ett grovt narkotikabrott.

I anslutning till inspektionen av åklagarämbetet ordnades ett möte där man tog upp förvaringen av häktade i polisfängelser. Utöver den biträdande justitieombudsmannen deltog representanter från polisinspektionen i Östra Nyland, åklagarämbetet i Östra Nyland, Vanda tingsrätt och Vanda fängelse i mötet.

Kundbetjäningslokalerna vid åklagarämbetet i Östra Nylands huvudsakliga verksamhetsställe i Vanda är belägna på första våningen i tingshuset och det är möjligt att ta sig dit med rullstol.

Vid Riksåklagarämbetet diskuterades utöver resurssituationen dessutom den eventuella organisationsreformen av åklagarämbetet, den nya modellen för utbildning och specialisering för

åklagare, aktuella frågor i anslutning till undersökning av polisbrott samt tjänstemannautbytet mellan åklagare och förundersökningsmyndigheter.

4.2.4 AVGÖRANDEN

I ett klagomål som ledde till åtgärder hade åklagaren fattat beslut om att begränsa förundersökningen i fråga om en av de misstänkta, även om undersökningsledaren hade föreslagit att förundersökningen skulle begränsas för alla fem misstänkta i fallet. I åklagarens beslut blev de övriga misstänkta ställning i varje fall oklar.

BJO ansåg att åklagaren antingen ska godkänna undersökningsledarens förslag att begränsa förundersökningen eller bestämma att förundersökningen fortsätter. Ett beslut måste fattas på varje punkt med tanke på den individuella rätten att få information och även målsägandens sekundära åtalsrätt (980/4/15).

4.3

Polisen

Laglighetsövervakningen av polisen hörde till BJO *Jussi Pajuoja*. Han har fattat de beslut som nämns nedan. Referendarieråd *Juha Haapamäki* var huvudföredragande för polisärendena.

4.3.1

VERKSAMHETSMILJÖN

Under de senaste åren har polisens organisation stått under konstant förändring. Det tredje skedet (PORA III) av reformen av polisens förvaltningsstruktur trädde i kraft från början av år 2014. I och med detta minskade antalet polisinsättningar från tidigare 24 till elva. Dessutom har Åland sin egen polismyndighet. Förutom elva huvudpolisstationer finns cirka hundra polisstationer och ett tiotal samservicebyråer. I januari 2016 publicerades Polisstyrelsens förslag att lägga ner 16 polisstationer.

Den största förändringen var att Rörliga polisen avvecklades och dess personal övergick till den lokala polisen. Också centralkriminalpolisens (CKP) verksamhetsställen minskade. Skyddspolisens organisation har inte ändrats men från och med början av 2016 övergick Skyddspolisen från att vara en enhet under Polisstyrelsen till att vara en polisenhet direkt under inrikesministeriet (IM).

Polisstyrelsen planerar, leder, utvecklar och övervakar polisens verksamhet. Till uppgifterna för IM:s polisavdelning hör den strategiska planeringen av polisverksamheten, utvecklandet av lagstiftningen och ministeriets internationella samarbete.

Förutom organisationsförändringen av den lokala polisen trädde dessutom den nya förundersökningslagen, tvångsmedelslagen och polislagen i kraft från början av år 2014. Inga oroväckande tolkningsproblem eller andra problem upptäcktes

i dessa i samband med laglighetsövervakningen. Lagreformerna förekommer inte nämnvärt i samband med t.ex. klagomål.

Totalreformen av polisens informationssystem (Vitja-projektet) har inte framskridit enligt planerna. Den skulle vara klar när de nya lagarna trädde i kraft i början av år 2014, men så blev inte fallet. Sedermera upphävdes leveransavtalet i juni 2014. Numera har projektet startats på nytt och det ska genomföras i tre till sex delar. Mer om Vitja-projektet nedan, s. 158.

Utöver inkörningen av de strukturella förändringarna stämplades år 2015 synnerhet av att antalet asylsökande tiofaldigades. Allt som allt sökte 32 500 personer asyl. Denna situation sysselsatte och kommer också i fortsättningen att sysselsätta polisen på många olika sätt, vilket leder till mindre resurser för den övriga polisverksamheten. Detta kan ses t.ex. i en förlängning av förundersökningstiderna. Asylsökande tas upp i avsnittet Utlänningsärenden s. 206.

På grund av terrordåden i Paris diskuterades polisens beredskap och om polisens befogenheter är tillräckliga, trots att säkerhetssituationen i Finland inte har förändrats märkbart. Den ökande IT-brottsligheten kräver också ny kompetens av polisen.

Många utredningar av polisbrott har diskuterats i offentligheten. En mycket allvarlig sådan är ärendet gällande den tidigare chefen för narkotikaroteln vid polisinsättningen i Helsingfors. Den omfattande domstolsbehandlingen började i januari 2015 och har pågått i underrätten över ett år. Dessutom har åtal väckts bl.a. i anknytning till polisens register över misstänkta (Epri). I registret finns enligt åklagaren sådana anteckningar som inte kan anses vara lagenliga. Ärenden av detta slag kräver en betydande arbetsinsats av de åklagare som fungerar som undersökningsledare. Det kan också förekomma problem med att finna utredare.

Allmänna utvecklingstrender

Den allmänna linjen i polisförvaltningen har varit att öka polisens och åklagarnas prövningsrätt när det gäller att bedöma vilka brottsmisstankar som ska undersökas. Avsikten är att de knappa resurserna ska inriktas på ett ändamålsenligt sätt. Strävan att nå detta i och för sig motiverade mål kan i praktiken leda till en försämring av det straffprocessuella systemets förutsägbarhet och jämlikheten när det gäller bemötandet av parterna i straffprocessen. Detta väcker t.ex. frågan vad man ska göra med brottmål som ur en vanlig medborgares synpunkt kan ha t.o.m. en stor betydelse, men som polisen eller åklagaren beslutat att inte undersöka alls eller endast delvis eller om det inte finns tid att sköta ärendet inom en rimlig tid.

På senare år har det även förts en diskussion om vad som över huvud taget ska ingå i polisens uppgifter. Ska t.ex. transport och förvaring av berusade skötas av någon annan än polisen? Inom ordningspolisens sektor sköter privata bevakningsföretag redan nu en allt större del av den verksamhet som tidigare sköttes av ordningspolisen. Det är dock viktigt att komma ihåg att en överföring av polisuppgifter till privata aktörer inte enbart handlar om ändamålsenlighet, utan också ska granskas ur grundlagssynpunkt.

Antalet ärenden vid polisens tillståndsförvaltning har ökat under de senaste åren men inte resurserna. En strävan att svara på detta har gjorts genom att överföra hanteringen av ärenden och tjänster till nätet. T.ex. kan pass under vissa förutsättningar beviljas helt utan besök på polisstationen. Åtminstone hälften av passen bedöms vara möjliga att beviljas sålunda vilket gör att kundbesöken minskar i betydande skala.

En del av tillståndstjänsterna håller på att flyttas bort från polisen. Från och med början av 2016 beviljas körkortstillstånd och körkort samt vissa tilläggstillstånd som krävs av förare av Trafiksäkerhetsverket Trafi (tjänsteleverantör är Ajovarma). Detta beräknas minska kundbesöken hos polisen med över 300 000. Polisen har fortfarande rätt att meddela körförbud, övervaka körkortsinnehavares hälsotillstånd och körförmåga samt

återkalla tillstånd. En överföring av tillståndsärenden för utlänningar till Migrationsverket är under beredning.

De senaste åren har polisens resurser diskuterats mycket i offentligheten. I princip är detta inte en fråga om laglighetsövervakning, men en minskning av antalet poliser kan leda till att t.ex. hanteringstiderna blir längre och till att polis-tjänsternas kvalitet även i övrigt försämras vilket därmed äventyrar tillgodoseendet av de grundläggande och de mänskliga rättigheterna. Från polisens sida har man konstaterat att om antalet poliser ännu minskas kan den nuvarande nivån på verksamheten inte bibehållas. Antalet poliser är cirka 7 300. Regeringen ska före utgången av 2017 till riksdagen lämna en övergripande och detaljerad redogörelse om den inre säkerhetens tillstånd, verksamhetsresultaten och bl.a. utvecklingsbehov och utmaningar i fråga om verksamheterna.

4.3.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

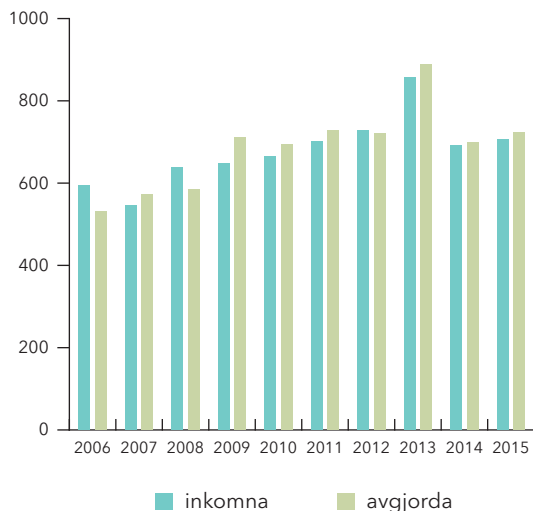
Klagomålen gällande polisen har länge utgjort omkring en sjättedel av alla klagomål som lämnas till justitieombudsmannen. Klagomålen som gäller polisen avgörs bl.a. i samband med klagomål som statistiskt hänförs till åklagare, domstolar och utlänningsärenden. En betydande del av klagomålen i utlänningsärenden gäller just polisens förfarande (se avsnittet Utlänningsärenden s. 207).

De senaste åren har det kommit in ungefär 700 klagomål som berör polisen – bortsett från rekordåret 2013 då det kom in 858 klagomål. År 2015 gjordes totalt 705 klagomål (föregående år 691) och 723 (700) klagomål avgjordes.

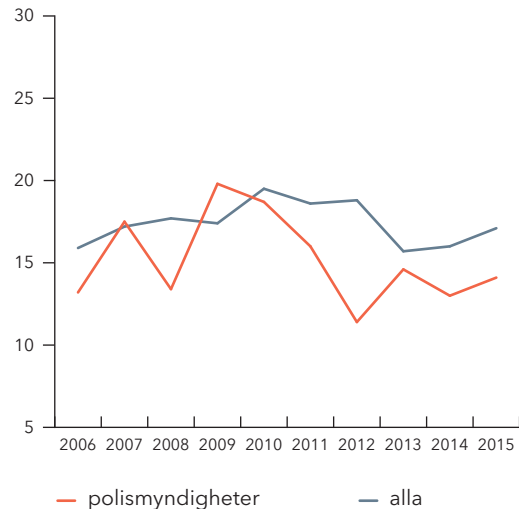
Utöver klagomålen avgjordes åtta egna initiativ som gällde polisen.

Också andra myndigheter än justitieombudsmannen behandlar klagomål som berör polisen. År 2015 fick justitiekanslersämbetet ta emot 260 klagomål som riktades mot polisen (349 året innan). En del av dessa klagomål överfördes till JO med stöd av lagen om fördelningen av åligganden

4.3 POLISEN



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2006–2015



Åtgärdsprocent under åren 2006–2015

mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman. Enligt uppgift från Polisstyrelsen gjordes år 2015 sammanlagt 725 (622) klagomål till polisen som behandlades där internt.

Av de av JO avgjorda klagomålen ledde 99 (89) till åtgärd. Av de egna initiativen ledde fyra till åtgärd. På grund av det stora antalet fall som ledde till åtgärder är det omöjligt att i denna berättelse referera eller över huvud taget nämna alla avgöranden i klagomål som gällde polisen.

Merparten av klagomålen mot polisen gäller förundersökning och användning av olika tvångsmedel. Klagandena anser ofta att förundersökningen varit bristfällig, kritiserar undersökningen för att den varit långsam eller anser att polisens beslut att inte göra någon förundersökning varit felaktigt. I fråga om tvångsmedel gäller klagomålen oftast husrannsakan och frihetsberövande av olika slag. Ibland handlar klagomålen om polisens uppförande. I fråga om polisens tillståndstjänster är man för det mesta missnöjd med tillgången på betjäningstider.

En utbredd missuppfattning bland klagandena är att polisen alltid på begäran ska göra förundersökning eller att JO kan bestämma att förundersökning ska inledas. Förundersökning görs emellertid endast om det enligt polisens bedömning finns anledning att misstänka brott. JO kan för sin del bestämma att förundersökning ska göras endast i ärenden som omfattas av hans tillsynsbefogenhet, dvs. inte i sådana fall då den misstänkte är en privatperson.

Av antalet klagomål eller klagomålsavgöranden kan man emellertid inte dra några långtgående slutsatser om polisverksamheten. Man måste beakta att det varje dag vidtas tusentals polisiära åtgärder. Klagomålen gäller endast ett litet urval av dessa.

Polisverksamhetens karaktär kan vara en förklaring till det stora antalet polisklagomål. Polisen är ibland tvungen att göra kraftiga ingrepp i människors grundläggande fri- och rättigheter, och i dessa situationer kan den dessutom ha ont om betänketid. T.ex. måste polisen ofta fatta beslut om användning av tvångsmedel på basis av knapphändig information. En åtgärd

kan te sig annorlunda ur den persons synvinkel som åtgärden riktat sig mot eller då situationen granskas i ljuset av senare uppgifter. Polisens förfarande måste emellertid alltid bedömas utgående från beslutssituationen och med hänsyn till vad beslutsfattaren då visste eller borde ha vetat.

Medborgarnas benägenhet att 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 central ställning. Dessutom kan begränsningarna i polisens resurser leda till en från den berörda personens synpunkt otillfredsställande situation, exempelvis till att förundersökningen fördröjs.

Påståenden om allvarliga oegentligheter inom polisen förekommer mycket sällan i klagomålen. Det verkar vara så att medborgarna gör brottsanmälan i fall som de uppfattar som flagranta, varefter åklagaren prövar huruvida en förundersökning ska genomföras. Detta är motiverat också ur laglighetsövervakningens synvinkel. År 2015 registrerades 836 brottsanmälningar där en polisman påstods ha begått ett brott (året innan 780).

Merparten av anmälningarna mot polisen leder inte till förundersökning, eftersom att åklagaren som är undersökningsledare inte anser att det finns skäl att misstänka brott. Det finns tyvärr fortfarande ingen noggrann statistik t.ex. över hur många och för vilken typ av brott poliser åtalas och slutligen döms. Den preliminära utredningen och samordningen av polisbrott har koncentrerats till två åklagare vid Riksåklagarämbetet (RÅÄ). Dessa behandlar ärendena antingen själva eller överför dem till någon annan av de cirka tio åklagare som fungerar som undersökningsledare vid lokala åklagarämbeten. Justitieombudsmannens kansli har under året hållit kontakt med polisbrottsteamet vid RÅÄ.

Polisens interna laglighetsövervakning effektiviserades i och med PORA III då en enhet för juridiska frågor grundades vid varje polisinspektions-

ning i början av året 2014. Huvudfokus för enhetens uppgifter är laglighetsövervakning, som i allmänhet sköts av två personer vid varje enhet. Vid Polisstyrelsen utfördes laglighetsövervakningen 2015 av sju personer. Polisens interna laglighetsövervakning har på många sätt en viktig position. Den ligger mycket närmare den operativa verksamheten än exempelvis JO. Också korrigerande åtgärder kan vid behov snabbt vidtas inom förvaltningen.

JO:s laglighetstillsyn inkluderar ett specialområde, som gäller teletvångsmedel, täckoperationer samt polisens och övriga myndigheters hemliga metoder för inhämtande av information. Dessa behandlas i ett särskilt avsnitt (se s. 176). Till polisen anknyter också nödcentralernas verksamhet, som behandlas på s. 159.

4.3.3 INSPEKTIONER

Inspektionerna utgör en viktig del av laglighetskontrollen när det gäller polisen. Inspektionerna anmäls i allmänhet på förhand till polisen – förutom inspektionerna av polisfängelser som under de senaste åren i regel gjorts utan meddela om dessa på förhand. Före inspektionen av en polisinspektion inhämtas skriftlig utredning bl.a. om gripanden och anhållanden, utredningar och ärenden som under en längre tid varit föremål för förundersökning samt om handlingar som gäller teletvångsmedel. I samband med inspektionen av en polisinspektion inspekteras ofta också den lokala åklagarmyndigheten. Sålunda erhålls bl.a. information om hur samarbetet mellan polisen och åklagarmyndigheten fungerar och bedömningar av polisverksamhetens kvalitet.

År 2015 inspekterades sammanlagt 37 (året innan 27) enheter inom polisen. Ett centralt inspektionsobjekt var i likhet med tidigare år polisfängelserna, i vilka det gjordes 23 inspektioner (orter s. 351). I november 2014 blev justitieombudsmannen det nationella besöksorgan som avses i det fakultativa protokollet till FN:s konvention mot tortyr (OPCAT). Besöksorganets uppgift är

att utföra inspektioner på ställen där personer är frihetsberövade, och polisfångelserna är ett viktigt inspektionsobjekt. Mer om OPCAT och inspektioner av polisfångelser på s. 73.

En inspektion av en hel polisinspektion gjordes vid polisinspektionen i Sydöstra Finland och polisinspektionen i Östra Nyland. JO Jääskeläinen bekantade sig med hemligt inhämtande av information och dess övervakning vid CKP och Polisstyrelsen. Därutöver besökte BJO Pajuoja Polisstyrelsen vid två tillfällen. Vid enheten för juridiska frågor vid inrikesministeriets polisavdelning diskuterade han situationen beträffande Vitja-projektet i början av 2015. BJO besökte polisinspektionen i Helsingfors två gånger. Två föredragande från kansliet följde med en av polisinspektionens patruller en kväll ett veckoslut under sommaren.

Såväl vid polisinspektionen i Sydöstra Finland som vid polisinspektionen i Östra Nyland framkom problem i brottsutredningen som till stor del ansågs bero på de knappa resurserna. Utredningstiderna har delvis blivit långa. Man blir också tvungen att ta in mycket oerfarna poliser i utredningen. Vid båda polisinspektionerna diskuterades den kännbara effekten av det ökade antalet asylsökande på polisens arbete. I Östra Nyland framfördes att inspektionen hade svårt att förbättra tillgången till betjäningstider vid tillståndsförvaltningen.

En extra satsning leder endast till att allt fler söker sig till Dickursby från den övriga huvudstadsregionen eftersom situationen är värre vid andra polisinspektioner. I samtalen med personalrepresentanterna framkom att de kontinuerliga organisationsförändringarna och reformerna belastar personalen och oron för hur arbetstagarna ska orka är stor.

Vid polisinspektionen i Helsingfors bekantade man sig med ledningscentralen, specialsäkerhetsverksamheten (bl.a. beredskapsenheten Karhu) och personskyddsverksamheten (t.ex. statsrådets personskydd) samt polisens trafiksäkerhetscentral. Dessa enheters verksamhetsområde är inte begränsat till Helsingfors. De jourhavande kommissarierna vid ledningscentralen ansvarar vid

sidan av Helsingfors för allmänna ledningsuppgifter vardagskvällar och -nätter i området söder om Karleby.

Vid den riksomfattande trafiksäkerhetscentralen som administrativt är placerad vid polisinspektionen arbetar omkring 40 personer som årligen behandlar cirka 500 000 fall från den automatiska trafikövervakningen och skickar påföljder per post direkt till fordonets ägare eller innehavare. Utifrån BJO:s observationer vid inspektionen preciserade centralen sin praxis. I meddelandet som skickas ut vid fortkörning informeras tydligt om vittnets rätt att vägra vittna och praxis för bilder från övervakningskameror ändrades att överensstamma med lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet.

Vid inspektionerna vid Polisstyrelsen diskuterades huruvida det ökande antalet asylsökande skapar problem. Polisöverdirektör Seppo Kolehmainen förde fram att också i fortsättningen binder detta betydligt fler polisresurser än tidigare; t.ex. enbart avlägsnande ur landet är mycket arbete. Samarbetet mellan polis och åklagare i utredningar av polisbrott fungerar mestadels bra. Vid polisen däremot anser man att förundersökningar mot poliser inleds allt för lätt, t.ex. om situationer där polisen använt maktmedel och misstanke om att poliser har snokat i uppgifter. Däremot ser man ingen anledning till att ha olika undersökningsorgan och inte heller någon anledning till att ändra det nuvarande systemet i grunden.

I fråga om tillståndsförvaltningen framgick det att de elektroniska tjänsterna har varit mer omtyckta i städerna än på landsbygden där serviceställena är längre bort. Vid inspektionen konstaterades att Polisstyrelsens laglighetsövervakning under 2015 bl.a. hade granskat alla polisinspektioner och deras interna kontrollverksamhet ansågs vara planerlig och omfattande, även om det förekom skillnader mellan inspektionerna. I varje fall har enheterna för juridiska frågor fått en starkare ställning. Vid inspektionen gick man också igenom resultaten från den mycket omfattande inspektionen av registret över misstänkta

(Epri). Av cirka 50 000 inmatningar av första registreringar föreslogs att 3,3 % raderades. Vidare diskuterades polisfängelser, som tas upp mer omfattande i avsnitt 3.3.

4.3.4 FRIHETSBERÖVADE

Polisen kan på flera olika grunder ingripa i en människas personliga frihet. Polisen sköter också förvaringen av personer som frihetsberövats av polisen, Tullen och Gränsbevakningsväsendet. Berusning är orsaken till flest gripanden, drygt 60 000 per år. Den näst största gruppen är brottsmisstänkta: år 2014 greps nästan 25 000 personer, 9 150 anhölls och nästan 2 200 häktades. Siffrorna har varit på nedåtgående de senaste åren. I polisfängelser förvaras också ibland personer som tagits i förvar med stöd av utlänningslagen. Frihetsberövandets längd varierar beroende på grunden, från några timmar till flera månader.

Tillsynen av slutna anstalter såsom polisfängelser har traditionellt varit en av justitieombudsmannens specialuppgifter. Dessutom blev justitieombudsmannen i november 2014 det nationella besöksorganet enligt FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling. Det nationella besöksorganets verksamhet tas upp i avsnitt 70. Där redogörs också för observationerna från de 21 inspektioner av polisfängelser om utfördes 2015. Nedan redogörs för avgöranden av klagomål som gäller frihetsberövade.

Trots att klagomålen där man ifrågasätter lagligheten för ett frihetsberövande inte är få, har utredningarna visat att det nästan alltid har funnits tillräckliga grunder för polisens åtgärder. I fall 4282/4/14* ansåg man dock att det saknades tillräckliga grunder för att ta personen i förvar. Personen hade förts till polisstationen för att utreda personens identitet. Där hade personen aggressivt skällt ut poliser och väktare. Först vid polisstationen hade man kontrollerat personen plånbok och fått reda på personens identitet. BJO underströk

att enbart ovilja att samarbeta och en negativ inställning till polisen inte får vara en faktisk grund till att personen tas i förvar.

I vissa fall kritiserades polisen också för brister i registreringen av frihetsberövandet.

Det ankommer på personalen att sörja för frihetsberövade personers hälsa. En del är redan på grund av sitt tillstånd oförmögna att ta hand om sig själva. I fall 2159/4/14* hade en omtöcknad person som man visste hade diabetes placerats i polishäkte. Personens utandningsprov hade visat noll, men ett snabbtest för droger visade positivt för amfetamin. Den gripna hade inte tillfrågats huruvida denna hade tagit sin medicin och när personen senast hade ätit något, och personens blodsocker uppmättes inte heller förrän efter cirka fem timmar. BJO framhävde att när det gäller diabetiker ska man vara särskilt noggrann eftersom sjukdomen kan leda till plötsliga och rentav livsfarliga komplikationer. I fall 354/4/15 poängterades att det ankommer på en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården att bedöma behovet av medicinering, inte på en polis.

Ett tjugotal klagomål per år kommer in om förhållandena i polisfängelset. Fall 4022/4/14 handlade om möjligheten att vistas utomhus i polisfängelset i Åbo. Enligt lagen 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.

Enligt polisinsättningen kunde man inte alltid genomföra en timmes vistelse utomhus, eftersom antalet personer som skulle vistas utomhus var stort och i praktiken fanns det endast en utomhusplats för detta. På grund av personalbristen kunde utomhusvistelsen ibland uppgå till endast en halvtimme. Enligt BJO är undantagen som finns i lagen till en timmes utomhusvistelse avsedda endast för enskilda situationer och ska inte tillämpas med hänvisning till bristfälliga resurser så att en utomhusvistelse på under en timme blir ett bestående arrangemang. BJO bad polisinsättningen i Sydvästra Finland att senast

30.4.2016 meddela hur man tryggas de frihetsberövades möjlighet till lagstadgad utomhusvistelse i en timme.

I beslut 3839/4/14 konstaterades att vissa av cellerna i polisfängelset i Böle saknar toalett. Europeiska kommittén till förhindrande av tortyr (CPT) har också uppmärksammat denna brist i samband med sitt inspektionsbesök hösten 2014. BJO konstaterade att det hör till människovärdig behandling att en frihetsberövad vid behov snabbt har möjlighet att gå på toaletten.

I ärende 2849/4/14 tog BJO ställning till polisens uppförande i egenskap av väktare vid ett polisfängelse. Enligt Polisyrkeshögskolan ger grundexamen för polis färdigheter att bistå en erfaren väktare men inte att självständigt arbeta som väktare. Dock förekommer det att sådana poliser arbetar ensamma. Enligt BJO är det skäl att beakta Polisyrkeshögskolans framställning i väktararrangemangen. Det handlar om de frihetsberövades säkerhet och rättigheter samt väktarnas rättskydd. Om detta liksom om väktarnas problematiska ensamarbete diskuterades också vid inspektionen vid Polisstyrelsen.

I enskilda avgöranden fästes polisens uppmärksamhet vid att ge den frihetsberövade tillräcklig möjlighet att inta måltid (5151/4/14), att se till att den frihetsberövade är tillräckligt klädd (1208/4/15), att ge den frihetsberövade möjlighet att meddela om gripandet (2652/4/14) och att belysningen i cellen i regel ska släckas till natten om inte den frihetsberövade själv önskar annat (873/4/15*).

4.3.5

HUSRANNSAKAN

Husrannsakan är en allmänt använd tvångsåtgärd: årligen genomförs över 10 000. Polisen kan i allmänhet självständigt besluta om husrannsakan, vilket är sällsynt i europeiska sammanhang. Endast om husrannsakan görs i ett sådant utrymme där det finns anledning att anta att den kommer att omfatta hemlig information såsom vid

en advokatbyrå eller läkarmottagning fattas beslut om husrannsakan, förutom i brådsakande fall, av tingsrätten (särskild husrannsakan).

Personen hos vilken husrannsakan genomförs kan yrka att tingsrätten ska avgöra om det har funnits förutsättningar för husrannsakan och om husrannsakan har genomförts lagenligt. Efter denna lagändring som trädde i kraft för några år sedan har JO inte undersökt klagomål om husrannsakan, om den klagande ännu haft möjlighet att föra ärendet till domstolsprövning. En stor del av klagomålen över husrannsakan är sådana fall.

Emellertid kvarstår fortfarande ärenden angående husrannsakan att avgöras även av JO. I den mån som dessa föranleder kritik under de senaste åren är det oftare fråga om själva förfarings sättet än om att det inte funnits förutsättningar för åtgärden. Också dessa fall framkom under 2015.

I sina beslut 818* och 819/4/14* ansåg BJO att den husrannsakan som gjorts i tidigare chef för narkotikaroteln vid polisinspektionen i Helsingfors Jari Aarnios föräldrars bostad saknade tillräckliga grunder. Däremot fanns det förutsättningar för den genomsökning som genomfördes hos hans barn. I dessa fall hade husrannsakan gjorts hos någon annan än den misstänkta. Då måste det finnas mycket goda skäl att anta att genomsökningen ger resultat: t.ex. ett föremål eller egendom som ska beslagtas hittas eller man får på annat sätt klarhet i brottet.

BJO framhävde att skyddet för hemfriden hos brottsmisstänkta personers släktingar i regel inte kan vara sämre än för andra utomstående personer. Släktskap och regelbundna besök är i sig inte ett skäl för husrannsakan. Även om de kan beaktas fallspecifikt ska det dessutom förekomma konkreta faktum i anknytning till brottet som är under utredning som stödjer antagandet att husrannsakan ger resultat.

Också i ärende 3103/4/14 utfördes husrannsakan i en utomståendes bostad även om det inte fanns mycket goda skäl som krävs enligt lagen att anta att den efterspanade fången som befann sig på rymmen skulle vara där. Kommissarierna som förordnat husrannsakan erkände själv att grun-

derna var otillräckliga, men konstaterade att polisen inte hade haft resurser att t.ex. fortsätta bevaka bostaden längre, vilket hade gjorts i ett par timmar utan resultat.

I ärende 113/4/14 hade klaganden kommit med båt till Helsingfors. Polisen tog fast klaganden och dennes kamrater på spårvagnen när de hade uppträtt misstänkt varför de misstänktes för försök till stöld. BJO ansåg att det inte fanns tillräckliga grunder för en husrannsakan i klagandens hytt på båten. Polisen hade inte lagt fram några konkreta omständigheter på grund av vilka man hade kunnat anta att husrannsakan i hytten skulle vara av betydelse i utredningen av det misstänkta stöldförsöket i spårvagnen. Materialet stödde inte på något vis att det skulle ha funnits skäl att misstänka klaganden för något annat stöldbrott.

I beslut 2657/4/14* togs ställning till gränsdragningen mellan platsgenomsökning och särskild husrannsakan – bestämmelser om dessa infördes i lagen 2014. Polisen utförde en platsgenomsökning av det företagskontor som ägdes av den brottsmisstänkte. I början av husrannsakan underrättade den misstänktes advokat polisen per telefon att det på kontorets datorer fanns korrespondens mellan advokaten och den misstänkte, varför husrannsakan ska genomföras som en s.k. särskild husrannsakan och ett genomsökningsombud förordnas. Trots advokatens meddelande utfördes genomsökningarna som en vanlig platsgenomsökning och en vanlig genomsökning av utrustning.

Enligt BJO är det avgörande i bedömningen av ärendet enligt formuleringen i lagen när och på vilka grunder "det finns anledning att anta" att genomsökningen kommer att omfatta information som är sekretessbelagd. Det korrekta förfarandet hade varit att genomsökningen hade avbrutits på grund av den information man fått från advokaten, undersökningsledaren hade fattat ett beslut om särskild husrannsakan och hade förordnat ett genomsökningsombud. Vad gäller genomsökning av utrustning – en dator togs i förvar av polisen och beslagtogs – borde undersökningsledaren ha yrkat på särskild husrannsakan i domstol.

I avgörande 87/4/15* togs ställning till hurudan polisverksamhet i en trappuppgång i ett höghus krävs för att förutsättningarna i husrannsakan ska uppfyllas.

Närvaro vid husrannsakan är ett rätt så vanligt ämne i klagomålen. I fall 4550/4/14* utfördes husrannsakan utan att ens försöka reservera den brottsmisstänkte bostadsinnehavaren möjlighet att närvara vid genomsökningen. I beslutet underströks att man inte kan låta bli att reservera möjlighet att närvara av utredningstaktiska skäl.

I beslut 277/4/15* kritiserades polisen för att den misstänkte placerades i sitt hem framför den öppna spisen medan husrannsakan pågick. I utredningen lades inga godtagbara grunder fram för att man på detta sätt begränsade den misstänktes möjligheter att närvara vid husrannsakan. Innehavaren av platsen ska om han eller hon så vill kunna följa med hur genomsökningen genomförs och på detta sätt övervaka sina intressen.

I klagomål 873/4/15* var en misstänkt missnöjd med polisen för att ha blivit hindrad att fotografera genomsökningen. BJO konstaterade att i regel omfattas fotografering av yttrandefriheten. I den erhållna utredningen hade inga konkreta tekniska eller taktiska förfaranden förts fram som borde ha skyddat genom att anse dem vara sekretessbelagda. I ärendet hade inte heller i övrigt lagts fram godtagbara grunder för fotograferingsförbudet.

I ärende 3021/4/14* framgick att det inom polisförvaltningen fanns oklarheter om med stöd av vilken bestämmelse polisen kan bereda sig tillträda till ett ställe som skyddas av hemfriden för att omhänderta skjutvapen. Det handlar om prövning av återkallande av innehavstillstånd i en situation då det inte finns någon överhängande risk. BJO ansåg lagstiftningen vara tvetydig och delgav IM sin observation.

4.3.6 FÖRFARANDE VID FÖRUNDESRÖKNING

I klagomålen om förundersökning finns det flera återkommande teman, t.ex. förundersökningsbeslut och förundersökningens omfattning och varaktighet.

Den vanligaste anledningen till klagomål har sedan gammalt varit polisens – eller åklagarens på framställning av polisen – beslut om att inte göra en förundersökning och dessa omfattas av kontinuerlig kritik. Under 2015 framkom ett tiotal fall där motiveringarna till förundersökningsbeslut var bristfälliga eller otydliga. Det framgick inte alltid om det var frågan om att inte göra en förundersökning, att avbryta eller lägga ner en förundersökning. I den nya förundersökningslagen understryks skyldigheten att motivera beslut som gäller förundersökning.

Oftast var slutsatsen i beslutet riktig trots att motiveringarna var bristfälliga, men i några fall beslutade polisinstansen på grund av klagomålet att inleda förundersökning eller att fortsätta en avbruten förundersökning.

Förundersökningsbeslutet hade inte alltid heller meddelats till en part utan dröjsmål.

I klagomålen kritiserar ofta långa förundersökningstider. Enligt lagen ska förundersökning göras utan onödigt dröjsmål. Långa förundersökningstider är problematiska utom för part i enskilda mål och när det gäller resultatet av förundersökningen och även för hela det straffrättsliga systemets funktion och trovärdighet.

Polisen kan och bör prioritera förundersökningar, vilket innebär att en del av förundersökningarna blir fördröjda. Det kan vara en utredare eller också någon ännu högre instans än undersökningsledaren som bär ansvaret för att förundersökningar dröjer. Den Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) har upprepade gånger gett finska staten fälldande domar i ärenden som gällt rättegångens längd. Från Europadomstolens synpunkt utgör förundersökningen en del av rättegången vid bedömningen av den sammanlagda handläggningstid som brottmål tagit i anspråk.

I ett tiotal klagomål ansågs förundersökningen ha fördröjts klandervärt. Problem framgick dessutom vid inspektionerna. Fördröjningarna var inte särskilt stora och berodde snarare på stor arbetsbörda än någon försummelse som kan tillräknas en enskild tjänsteman. Från en parts synpunkt saknar orsaken till dröjsmålet dock betydelse. I två klagomål framkom att arbetssituationen vid polisstationen i Joensuu var svår åtminstone vad gäller utredning av brott mot barn och fördröjningen av dessa förundersökningar var stor. BJO bad polisinstansen i Östra Finland att före 30.6.2016 meddela med vilka åtgärder en snabb förundersökning av dessa fall tryggas.

Om en polis påstås ha gjort sig skyldig till ett brott, fattar åklagare beslut om att inleda en förundersökning. I fall 849/4/15 hade polisen tvärt emot detta fattat beslut om att inte inleda en förundersökning. Enligt BJO saknade det faktum att polisen ansåg anmälan uppenbart saknade grund betydelse vad gäller frågan om behörighet. I de två andra fallen borde polisen ha bett den som gjort en tvetydig begäran om utredning att förtydliga huruvida man ansåg att en polis hade gjort sig skyldig till brott.

4.3.7 INFORMATION OCH OFFENTLIGHETSLAGEN

Offentlighetsfrågor är ofta problematiska. Polisen blir dagligen tvungen att ta ställning till frågor som berör offentligheten, ibland med mycket kort betänketid. Självfallet får information inte ges ut i sekretessbelagda ärenden. Exempelvis är uppgifter om förundersökning i regel, men inte utan undantag, sekretessbelagda innan en eventuell rättegång inleds.

Å andra sidan kräver man också av polisen så stor öppenhet som möjligt samt aktiv informationsförmedling. Dessa krav accentueras av informationsflödets ökade volym och det allt snabbare tempot: information krävs i realtid och massmedierna kan redan ha fått mycket information via andra kanaler. Hanteringen av dessa motstri-

diga krav är en krävande uppgift. För informationen uppkommer också nya kanaler, såsom sociala media. Oberoende av informationssätt måste sakhögheten bevaras.

Polisens informationsverksamhet konstaterades i två fall vara problematisk med tanke på oskyldighetspresumtionen. Enligt oskyldighetspresumtionen ska varje misstänkt anses oskyldig till dess hans eller hennes skuld lagligen har bevisats i domstol.

I ärende 5019/2/14 som undersöktes på eget initiativ hade en undersökningsledare under förundersökningen enligt en tidning bl.a. konstaterat att ”gärningen har utförts helt planmässigt och lyckades nästan”. Undersökningsledaren sa sig vara ”säker på motivet för brottet mot liv. Man har försökt dölja egendomsbrott”. Den misstänkta hade i förhör nekat till att ha gjort något. Trots att undersökningsledaren inte till alla delar kände igen yttrandet som tidningen tillskrev undersökningsledaren, så framgick det av hörandet av journalisten och undersökningsledarens egen utredning att yttrandet åtminstone inte till alla delar hade varit i samklang med oskyldighetspresumtionen.

Även polisens meddelande i början av en utredning av misstänkt brott mot liv gav anledning till kritik. I meddelandet benämndes den misstänkte hela tiden som ”gärningsmannen” och det konstaterades otvetydigt t.ex. att ”den 37-åriga mannen dödade sin halvbror”. Meddelandet gav sken av att polisen anser den misstänkta var skyldig, vilket inte är förenligt med oskyldighetspresumtionen.

En som närvarar vid en förundersökning kan ges förbud att yppa vissa omständigheter till utomstående. I en utredning på eget initiativ av ett ärende gällande yppandeförbud 2379/2/14* konstaterade BJO att de omständigheter som yppandeförbudet gäller ska preciseras i förbudet. Enligt den erhållna utredningen finns det saker att förbättra på denna punkt i förundersökningsmyndighetens agerande, varför det vore skäl att överväga utbildning om yppandeförbud och en utveckling av anvisningarna. Utöver dessa åt

gärder ansåg BJO det vara motiverat att man föreskriver om möjligheten att söka ändring i yppandeförbudet hos domstol. Detta har Finlands Advokatförbund ansett nödvändigt. BJO delgav bl.a. inrikesministeriet och justitieministeriet sin synpunkt.

Liksom tidigare år framkom några fall där polismyndigheterna inte hade handlat i enlighet med offentlighetslagen när man besvarat begäran om handlingar eller inte besvarat en parts kontakt gällande en förundersökning.

4.3.8 TILLSTÅNDSTJÄNSTER

Klagomålen gällande tillståndstjänsterna har de senaste åren oftast gällt tillgången till betjäningstider, om än i mindre utsträckning 2015 än tidigare. Fem klagande var missnöjda med att en tid kunde bokas till först om en månad. Trots att situationen håller på att förbättras är väntetiden fortfarande lång i större städer i synnerhet sommartid, men på övriga håll i Finland får man i regel betjäningstider efter en rimlig väntetid. Vad gäller laglighetsövervakningen har man ansett att en väntetid på 2–3 veckor är acceptabel.

I övrigt kom det in relativt få klagomål om tillståndsförvaltningen. I två fall framkom det att behandlingen av ett ärende om körförbud hade dragit ut för länge på tiden (4683/4/14* och 3005/4/15). När det är frågan om en säkringsåtgärd borde polisen snabbt kunna bedöma t.ex. huruvida förarens hälsotillstånd är ett hinder för körrätten.

Ett lite liknande problem var det frågan om i ärende 1207/4/15 där tillståndsövervakningen vid en polisinsättning först efter flera månader fick kännedom om att samma polisinsättning hade undersökt ett ärende där en man som ägde flera skjutvapen var misstänkt för grov misshandel. Problemet orsakades delvis av polisens informationssystem. Polisens register meddelar ännu inte automatiskt att en tillståndsinnehavare misstänks för ett brott. Det hänger på den enskilde polismannens aktivitet att sprida informationen.

Det framkom också övrigt klandervärt vad gäller skjutvapenärenden. I beslut 3021/4/14* ifrågasattes grunderna för temporärt omhändertagande av ett skjutvapen. Brådskan i ärendet hade inte utretts övertygande och man hade inte utrett huruvida man hade kunnat gå fram med mildare metoder än att omhänderta vapen och genomsöka klagandens och hans flickväns bostäder. I fallen 314/4/14 och 17/4/15 ledde en förväxling till att förundersökningen och vapentillståndsprocessen var anhängiga samtidigt. Det hade blivit oklart på vilka grunder skjutvapnen eller egendom i anknytning till dem hade omhändertagits av polisen just då.

4.3.9 ÖVRIGA AVGÖRANDE

Riksdagens målsättningar uppnåddes inte i polisens Vitja-projekt

BJO Pajuoja klandrade inrikesministeriet, Polisstyrelsen och Förvaltningens IT-central på grund av dröjsmålet i samband med den viktiga reformen av polisens informationssystem Vitja. Man har inte vid planeringen och genomförandet av projektet tillräckligt väl beaktat de synpunkter som riksdagens revisionsutskott framfört. IT-samarbetet i anslutning till beredningen av Vitja-systemet och justitieförvaltningens AIPA-system har inte heller genomförts på det sätt som utskottet förutsatt.

Enligt BJO är det ur laglighetskontrollens synvinkel problematiskt att straffprocessen fortfarande är onödigt lång på grund av avsaknaden av nya informationssystem. Det finns också risk för att straffprocessens kvalitet försämras och att förutläggningarna för en rättvis rättegång äventyras.

Projektet startades 2009

Inrikesministeriets polisavdelning startade Vitja-projektet våren 2009 och avsikten var att projektet skulle vara slutfört vid utgången av år 2013.

Målet var att effektivisera och förenhetliga straffprocessen samt göra det möjligt för medborgarna att utträta ärenden hos polisen med hjälp av e-tjänster. Reformen behövs eftersom de gamla systemen har nått slutet av sin livslängd och myndigheternas system inte är kompatibla med varandra.

Samarbetsavtalet med leverantören hävdades emellertid i juni 2014 och man började förbereda ett nytt anbudsförfarande och projektets fortsatta faser.

Projektet var enligt BJO alltför omfattande och mångfacetterat för att kunna genomföras på en och samma gång. Vid beredningen av reformen hade man inte i tillräcklig utsträckning uppmärksammat vissa av de faktorer som är centrala med avseende på rättsskyddet och dataskyddet, såsom användarrättigheterna och loggsystemet.

Dröjsmålet har medfört många problem

Efter att det visat sig att Vitja-projektet fördröjts, konstaterade riksdagens revisionsutskott att man förlorat flera år och miljontals euro, och att dröjsmålet dessutom också påverkade tidtabellen för justitieförvaltningens AIPA-projekt.

Svårigheter har också orsakats av att IM och justitieministeriet (JM) valde var sin väg i samband med konkurrensutsättningen. Istället för att man skulle ha nått synergifördelar genom en gemensam konkurrensutsättning, tvingas man nu kämpa med problem som berör informations-systemens kompatibilitet och överföringen av information mellan systemen, eftersom systemen är uppbyggda på olika plattformar.

BJO Pajuoja hade utrett fördröjningen av Vitja-projektet på eget initiativ. Han bad IM ge ett utlåtande om projektets framskridande.

BJO PAJUOJAS BESLUT 13.3.2015, DNR 4765/2/13*,
FÖREDRAGANDE JORMA KUOPUS

Enligt IM:s utlåtande i januari 2016 har projektet planerats på nytt och man har startat en anbudstävling 2015. Projektet förverkligas i tre till sex delleveranser. Projektets uppföljning och övervakning har stärkts.

4.3.10 NÖDCENTRALER

Nödcentralsverket har en nära anknytning till polisens verksamhet. Nödcentralsverket producerar nödcentraltjänster för hela Finland utom Åland. Nödcentralerna tar emot nödmeddelanden som rör räddnings och polisväsendet samt social- och hälsovårdssektorn samt övriga meddelanden som rör säkerheten för människor, miljö och egendom och förmedlar dem vidare till olika hjälpande myndigheter och samarbetspartner.

Nödcentralsverkets stabsuppgifter sköts av centralförvaltningen i Björneborg. Nödcentralsverksamheten är koncentrerad till sex nödcentraler som finns i Björneborg, Kerava, Kuopio, Uleåborg, Vasa och Åbo.

Under åren 2016–2017 är avsikten att ta i bruk ett nytt nödcentralsdatasystem. Fram tills nu har varje nödcentral haft en egen datasystemheltet. Syftet med reformen är att åstadkomma ett nationellt system som används gemensamt av alla aktörer som deltar i nödcentralsverksamhet.

Lagen om nödcentralsverksamhet ändrades 2015 så att nödcentralsverket har rätt att föra över ett nödmeddelande som det har tagit emot till en separat kö för att vänta på svar, om meddelandet kommer från ett sådant abonnemang eller sådan utrustning som inte kan identifieras eller lokaliseras. Detta betyder framför allt nödsamtal från en mobiltelefon utan SIM-kort. Största delen av nödmeddelandena från telefoner utan SIM-kort är obefogade eller okynnessamtal.

Lagändringen syftar till att frigöra operatörerna vid nödcentralerna att besvara sådana samtal där hjälpbehovet är kritiskt och brådskande. Vid en inspektion vid nödcentralen i Kerava hördes att ungefär en femtedel av samtalen till nödcentralen har varit samtal som inte hör till nödcentralen. T.ex. har rådgivningsnummer för nya medborgare inte påverkat antalet onödiga samtal enligt nödcentralen.

Vid en inspektion vid inrikesministeriets räddningsavdelning diskuterades bl.a. nödcentralsverksamheten. Enligt räddningsavdelningen fungerar

nödcentralsverket bra men nödcentralernas personalantal har nått en kritisk gräns och kan inte minskas.

Under året avgjordes elva klagomål som gällde nödcentralsverket och nödcentraler.

Klagomålen om nödcentralen gäller vanligtvis operatörernas bedömningar om hur brådskande i synnerhet sjuktransporter är, operatörernas uppförande under nödsamtalet och att uppgifter inte förmedlas.

Vanligtvis finns det tillgång till en grundlig utredning i samband med klagomålen om operatörernas uppförande eftersom alla samtal bandas. Det är uppenbart att operatörernas medvetenhet om bandningen förbättrar kvaliteten på betjäningen.

I ett klagomål hade nödcentralen inte förmedlat uppgifter till polisen om misstänkt rattfylleri eftersom centralen hade förmedlat ett uppdrag till polisen på grund av ett tidigare samtal om att ungdomar förde oväsen, och polisen hade redan varit där.

Ställföreträdande BJO ansåg att den tillgängliga inspelningen av samtalet i viss mån förmedlade en bild av en likgiltig inställning till en saklig anmälan som innehöll uppgifter om ett nytt ärende. Uppgifterna som anmälaren lämnade registrerades inte i nödcentralsssystemet och förmedlades inte heller till polisen.

Ställföreträdande BJO ansåg att det korrekta förfarandet hade varit att registrera anmälarens uppgifter i nödcentralens datasystem och förmedla uppgiften till polisen. Det hade varit motiverat att polisen och inte operatören avgjorde vad anmälingen eventuellt föranleder. Om uppgiften hade förmedlats till en polispatrull eller polisens fältledning, hade man kunnat pröva huruvida anmälan ger upphov till exempelvis förebyggande åtgärder. En nödcentralsoperatör kan inte känna till när han eller hon tar emot ett samtal vilka uppgifter eller vilket sakinnehåll som senare är eller kan vara av betydelse.

STÄLLFÖRETRÄDANDE BJO PÖLÖNENS BESLUT
8.7.2015, DNR 5034/4/14*, FÖREDRAGANDE
PETER FAGERHOLM

4.3.11 RÄDDNINGSVÄSENDET

Klagomål som hänför sig till räddningsväsendet gäller vanligen akutvårdsuppdrag 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.

Tre inspektioner gjordes. Vid inspektionen på inrikesministeriets räddningsavdelning framkom det att den s.k. sotereformen kommer att inverka märkbart på räddningsväsendet och dess tjänster. Målet är att förenhetliga räddningsväsendets tjänster i hela landet.



Helsingfors stads räddningsverk och Räddningsskola inspekterades i november. På fotot ses från vänster räddningsdirektör Jorma Lilja, chef för räddningsväsendet Jari Korkiamäki samt referendarieråd Juha Haapamäki och Mikko Eteläpää från JO-kansliet.

Å andra sidan har privata serviceproducenter som erbjuder akutvård fört räddningsväsendets akutvårdsuppgifter till behandling i EU-kommissionen. De privata serviceproducenterna anser att räddningsväsendet snedvrider den fria konkurrensen, eftersom räddningsväsendets akutvårdstjänster inte har konkurrensutsatts. Kommissionen har ännu inte tagit ställning i ärendet. Räddningsavdelningens uppfattning är att åtminstone de icke-akuta tjänsterna, såsom transporten av patienter från en vårdinrättning till en annan, sannolikt bör konkurrensutsättas framöver, även om den nuvarande praxisen i fråga om akuta situationer tillåts.

Vid inspektionen på Helsingfors stads räddningsverk gick man igenom den nya organisation som räddningsverket tog i bruk i slutet av 2013 samt räddningsverkets utrustning. I fråga om den s.k. sotereformen presenterades möjliga organisationsalternativ för räddningsväsendet, av vilka ett är en modell med 5 räddningsverk i stället för dagens 22.

Temat för inspektionen på Helsingfors Räddningsskola var utbildning. Utbildningen vid Helsingfors Räddningsskola är lite mer omfattande än utbildningen vid Räddningsinstitutet, eftersom Helsingfors särdrag bör beaktas i utbildningen. Samarbetet med Räddningsinstitutet är gott och Helsingfors räddningsskola köper tjänster av Räddningsinstitutet. Räddningsinstitutet godkänner Räddningsskolans läroplan.

4.4

Militära ärenden och försvarsförvaltningen

Justitieombudsmannen ska i synnerhet 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 hör ärenden som gäller försvarsmakten, Gränsbevakningsväsendet, krishanteringspersonalen samt militära rättegångar till justitieombudsmannen.

Vid justitieombudsmannens kansli hänförs också ärenden som gäller Gränsbevakningsväsendet till militära ärenden. Gränsbevakningsväsendet är underställt inrikesministeriet men har en militär organisation. Ärenden som gäller skador ådragna i militärtjänst statistikförs däremot som ärenden om social trygghet.

De militära ärendena och försvarsförvaltningen hör till BJO *Maija Sakslin*. Huvudföredragande är JO-sekreterare *Kristian Holman*. Samtliga fall som refereras i avsnitt 4.4.3 avgjordes av BJO Sakslin och föredrogs av huvudföredraganden.

4.4.1

VERKSAMHETSMILJÖN

Allmänt

Merparten av de strukturella förändringarna inom försvarsförvaltningen i samband med försvarsmaktsreformen som inleddes 2012 och införandet av de nya verksamhetsprocesserna skedde i början av 2015. Det gångna året var en tid för förnyande av organisationen och etablering av handlingsmodeller. Målet med reformen är att säkerställa Finlands försvarsförmåga och skapa bestående kostnadsbesparingar. Genom reformen rättar sig försvarsmakten till minskade kontingenter och ökande kostnadstryck. Genom strukturella lösningar eftersträvas utgiftsbesparingar på ca 130–135 miljoner euro fr.o.m. 2016.

Fr.o.m. 2015 består försvarsmaktens fredstida organisation av Huvudstaben och dess fem underlydande anstalter, armén, marinen och flygvapnet samt Försvarshögskolan. Efter reformen består försvarsmaktens förvaltningsstruktur av tre nivåer. Militärlänen och militärlänens staber lades ner och ledningsstrukturen förnyades. Logistikfunktionerna centraliserades. Personal- och ekonomiförvaltningens tjänster samlades under ett servicecenter. På det hela taget minskade antalet förvaltningsenheter med nästan 40 %.

Försvarsmaktens personalstyrka minskade med 2 100 arbetstagare från 14 400 till 12 300. I minskningen av personalen utnyttjade man den naturliga avgången under flera år och särskilda stödåtgärder för personalen, t.ex. förflyttning till en annan arbetsgivares tjänst och uppsägningssättning. Ungefär 1 500 personer flyttade till en annan ort och omkring 2 000 personer bytte uppgift på samma tjänstgöringsort. Omkring 8 000 personer tjänstgör i militära uppgifter vilket motsvarar två tredjedelar av hela personalen.

På grund av försvarsmaktsreformen är truppförbanden större helheter. Verksamheten för flera truppförband är fördelad mellan flera orter, vilket medför sina egna särdrag för verksamheten, allt från placeringen av kommandörens tjänsteställe ända till samordningen av de olika handlingsätten och verksamhetskulturerna. Dessutom kan det vara problematiskt att höra parter i ärenden gällande militär disciplin och skadebeslut på grund av avståndet mellan parterna och den som sköter ärendet.

Försvarsmaktsreformen har också påverkat beväringarnas tjänstgöringsförhållanden och den beväringensutbildning som de erhåller. Fr.o.m. 2015 erbjuder 16 truppförband beväringensutbildning. I samband med försvarsmaktsreformen allokerade försvarsmakten fler utbildare till basenheterna. Målet är 2,5 utbildare per trupp. Ökade utbildare

resurser möjliggör att övningar kan planeras, genomföras och utvärderas med högre kvalitet samt en mer individuell handledning och respons.

Nedläggningarna av garnisoner har gjort beväringarnas permissions- och tjänstgöringsresor längre. Många beväringar måste resa hundratals kilometer till sin tjänstgöringsplats från sin hemkommun. Å andra sidan ändrades värnpliktslagen i samband med försvarsmaktsreformen så att beväringarnas permissionsresor till hemorten eller bostadsorten i Finland blev gratis. Tidigare var antalet kostnadsfria permissionsresor reglerat. Det har också uppstått utrymmesproblem i kasernbyggnaderna. Bevärningarna var tvungna att bo i fulla stugor i kasernbyggnaderna. De trånga inkvarteringsförhållandena orsakade problem då förvaringsutrymmena för beväringarnas egendom inte räckte till samt problem med kvaliteten på inomhusluften.

Även om försvarsmaktsreformens funktionella och ekonomiska mål har uppnåtts, har ordnandet av finansiering för investeringar i försvarsmaterial varit ett ekonomiskt bekymmer på längre sikt. T.ex. håller luftvärns- och pansarvärnsmateriel på att föräldras. I framtiden är det också nödvändigt att ersätta den prestationsförmåga som utgörs av flygvapnets jaktplan, som håller på att nå slutet på sin livscykel. Beredningen av upphandlingen av jaktplan inleddes under 2015.

Av försvarsmaktens krigstida trupper är över 90 % reservister. Försvarsmakten sände i maj 2015 ut brev till ungefär 900 000 reservister. Brevet informerade om personens eventuella krigstida placering i försvarsmaktens organisation, övrig beredskap för uppgifter vid undantagsförhållanden eller att personen i dagsläget inte har någon specificerad krigstida placering. Bakom brevet till reservisterna ligger en åtgärdsrekommendation från den arbetsgrupp som tillsattes att utreda värnplikten i Finland om att förbättra kontakten till reservisterna (Suomalainen asevelvollisuus, försvarsministeriets publikationer 2010). Under 2015 gjordes ett klagomål om reservistbrevet till riksdagens justitieombudsman där man ur jämlikhetssynpunkt kritiserade förfarandet att inte

skicka något brev till personer som befriats från militärtjänstgöring under fredstid.

Finlands största trupp i krishanteringsoperationer finns i FN:s UNIFIL-operation i Libanon. Dessutom har Finland deltagit i Natos operation Resolute Support i Afghanistan och under 2015 fattades ett beslut om att en finländsk trupp ska delta i ett utbildningsuppdrag i Irak samt att Finland deltar i EU:s militära krishanteringsoperation i Medelhavet för att bekämpa människosmuggling.

Nio förvaltningsenheter ansvarar för Gränsbevakningsväsendets uppgifter. Dessa är Staben för Gränsbevakningsväsendet (som samtidigt är inrikesministeriets gränsbevakningsavdelning), Sydöstra Finlands, Norra Karelen, Kajanalands och Lapplands gränsbevakningssektioner, Finska Vikens och Västra Finlands sjöbevakningssektioner, Bevakningsflygdivisionen och Gräns- och Sjöbevakningsskolan. Beväringutbildning ges vid Norra Karelen och Lapplands gränsbevakningssektioner samt vid Gräns- och Sjöbevakningsskolan. Tyngdpunkten i Gränsbevakningsväsendets verksamhet ligger vid östgränsen.

Gränsbevakningsväsendet deltar också i hanteringen av flyktingsituationen genom att stödja polisen och migrationsverket i mottagningen och registreringen av asylsökande. Till riksdagens justitieombudsman gjordes några klagomål som närmast ska tolkas som ställningstaganden där man krävde tillfälligt återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna med anledning av flyktingströmmen från Sverige via Torneå till Finland.

Aktuella lagstiftningsprojekt och -ändringar

Beredningen har inletts av den nya lagstiftningen om underrättelse som det föreslås i regeringsprogrammet att det skapas i Finland. Genom lagstiftningen vill man bättre än tidigare kunna reagera på förändringarna i säkerhetsmiljön och nya hot som berör Finland. Inrikesministeriet leder projektet för civil underrättelse, försvarsministeriet projektet för militär underrättelse och justitieministeriet projektet för eventuell ändring av grund-

lagen. Projekten bereds i tre separata arbetsgrupper. Försvarsministeriets arbetsgrupp har till uppgift att bereda ett förslag till lagstiftning om försvarsmaktens underrättelseverksamhet. BJO Saks-lin är permanent sakkunnig i justitieministeriets arbetsgrupp.

På grund av en lagändring överförs tillsynen av försvarsmaktens hälsovård till Valvira och regionförvaltningsverken fr.o.m. 2016. Valvira och regionförvaltningsverket kan övervaka försvarsmaktens hälsovård enligt huvudsakligen samma principer som den kommunala hälsovården. Hitills har Huvudstaben och riksdagens justitieombudsman skött tillsynen. Ändringen förbättrar patienternas rättsskydd eftersom stampersonalen och beväringarna kan rikta sina besvär till en utomstående organisation som också behandlar andra liknande besvär.

I november 2015 godkände riksdagen en lagändring gällande arbetspensionssystemet som träder i kraft fr.o.m. 2017. Den viktigaste ändringen gällande arbetspensionssystemet är att pensionen senareläggs med tre månader fr.o.m. 2018 tills den senarelagda tiden omfattar 24 månader. Lagändringen gäller även dem som omfattas av militärpensionssystemet.

Lagen om militär krishantering ändrades så att lagen i fortsättningen kan tillämpas utöver på militär krishantering också på utsändandet av militärpersoner på militära uppdrag i annan internationell krishantering. Lagändringen trädde i kraft 1.6.2015.

Vid inrikesministeriet pågår ett projekt för att bereda en lag om brottsbekämpning inom Gränsbevakningsväsendet. Avsikten är att till den nya lagen överföra de bestämmelser om brottsbekämpning inom Gränsbevakningsväsendet som för närvarande ingår i gränsbevakningslagen. Om befogenheter vid hemligt inhämtande av information och användning av hemliga tvångsmedel ska framöver föreskrivas genom noggrant avgränsade bestämmelser. De bestämmelser som gäller brottsbekämpning inom Gränsbevakningsväsendet finns för närvarande i gränsbevakningslagen med hänvisning till polislagen, förundersökningslagen och tvångsmedelslagen.

4.4.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNING AV MILITÄRA ÄRENDEN

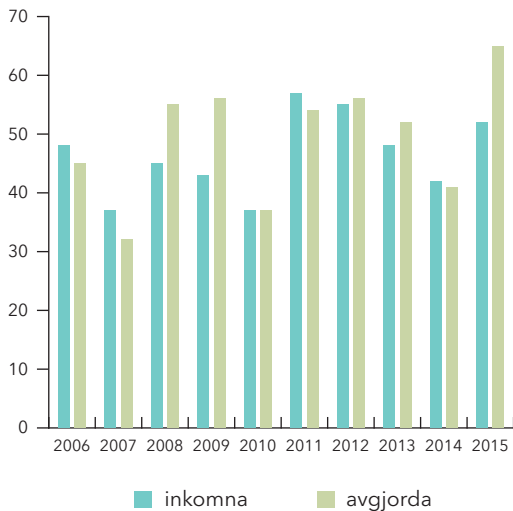
Allmänt

Till JO inkommer klagomål i militära ärenden från beväringar inom försvarsmakten och Gränsbevakningsväsendet. Ett antal klagomål har också kommit från beväringars föräldrar och från stampersonalen. De anser det ofta vara bäst att vända sig till JO först efter avslutad tjänstgöring. Därför är inspektionerna av garnisonerna i praktiken det viktigaste sättet att få information om hur beväringarna behandlas. De ärenden som har framkommit utreds ofta bl.a. efter förtroliga samtal i samband med inspektioner av garnisonerna.

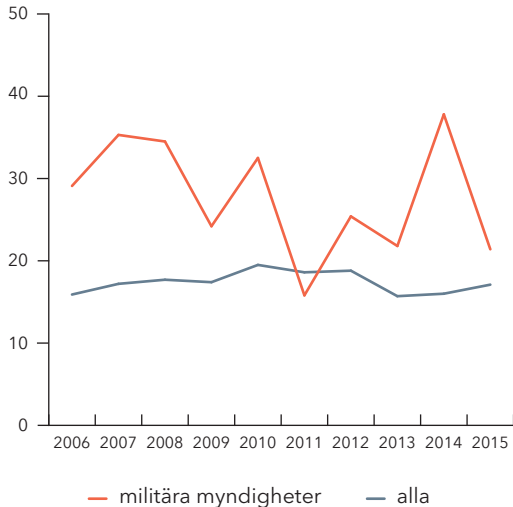
Under året inkom 52 (föregående år 42) klagomål som gällde försvarsförvaltningen och Gränsbevakningsväsendet, och 65 (41) avgjordes.

Beväringar klagar bl.a. på sina tjänstgöringsförhållanden och hur de behandlas. Rätt ofta hör den dåliga kvaliteten på inomhusluften i kasernbyggnaderna och möjligheterna att använda mobilanordningar under beväringstjänsten ihop med missnöjet med tjänstgöringsförhållandena. Utbildarnas beteende gentemot beväringarna kritiserar också i viss mån. I flera av sina utlåtanden har JO i olika sammanhang understrukit de överordnades ansvar för att det inte ska få förekomma osakliga förfaranden bland deras underlydande. Tröskeln för att i samband med inspektionerna ta kontakt för ett förtroligt samtal med JO är låg.

En stor del av de militära klagomålen som skickats till kansliet kommer från personalen. Personalens klagomål gäller oftast tjänsteutnämningar och förordnande till en uppgift, förflyttningar, grunderna för klassificering av uppgifters svårighetsgrad och ärenden som gäller tjänste- och kollektivavtal. Många av dessa ärenden är av det slaget att JO inte har befogenheter att ingripa i dem.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2006–2015



Åtgärdsprocent under åren 2006–2015

Inspektioner

Inspektionerna av garnisoner har av tradition utförts av justitieombudsmannen eller av de biträdande justitieombudsmännen, beroende på vem som enligt den interna arbetsfördelningen ska avgöra dessa ärenden. De senaste åren har inspektionerna också utförts av föredragande på uppdrag av den som avgör ärendet.

Inspektionerna har i allmänhet avtalats på förhand och följer ett på förhand fastställt schema. I anslutning till vissa inspektioner har ett inspektionsbesök utan förvarning gjorts i truppförbandens förvaringslokaler för frihetsberövade. Inspektionen har då grundat sig på justitieombudsmannens roll som det nationella besöksorganet enligt det fakultativa protokollet till FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Mer om dessa inspektioner s. 77.

Av försvarsmaktens enheter inspekterades under 2015 Gardesjägarregementet, Uttis Jägarregemente, Försvarshögskolan, Markstridsskolans verksamhetspunkter i Fredrikshamn och Villmanstrand samt Björneborgs Brigads verksamhetsställen i Niinisalo och Säkylä. Dessutom utförde de föredragande på uppdrag av BJO oanmälda inspektioner av förvaringslokalerna för frihetsberövade vid Jägarbrigadens verksamhetspunkt i Rovaniemi, Gardesjägarregementet och Kajanalands Brigad. Av Gränsbevakningsväsendets enheter inspekterades Sydöstra Finlands gränsbevakningssektion, Gräns- och sjöbevakningsskolan och Helsingfors gränskontrollavdelning vid Finska vikens sjöbevakningssektion.

I samband med inspektionerna av garnisonerna får beväringarna och den stamanställda personalen tillfälle att föra förtroliga samtal. Under samtalen med beväringarna framkommer det ofta sådant som tas upp vid det avslutande samtalet med kommandören. Många problem klaras upp på detta sätt. När det gäller principiella frågor eller allvarliga missförhållanden kan JO inleda en särskild utredning eller förundersökning.



År 2015 inspekterades nio försvarsmaktens enheter. I maj inspekterade BJO Sakslin Reservofficersskolan i Fredrikshamn.

I samband med inspektionerna har det framgått att beväringsskommittéerna spelar en viktig roll för utvecklandet av tjänstgöringsförhållandena. Representanter för dessa har i flera fall påtalat missförhållanden som annars inte skulle ha kommit fram. Även vid de samtal som förts med läkare, präster och socialkuratorer har framför allt frågor gällande beväringarnas tjänstgöringsförhållanden och bemötandet av beväringar diskuterats.

Beväringarnas ekonomiska bekymmer är en evighetsfråga som alltid kommer upp i samband med inspektionerna. Största delen av de ärenden som socialkuratorerna behandlar har att göra med ekonomi. Beväringarnas ekonomiska problem hänger i allmänhet ihop med skuldsättning, exempelvis svårigheter som uppkommit i samband med snabbblån.

Under året träffade BJO Sakslin dessutom representanter för Beväringförbundet för att få information om aktuella frågor i anslutning till beväringstjänsten ur beväringarnas intressebevaknings synpunkt. Vid mötet framkom i synnerhet oro om hur värnpliktiga som bor ensamma försörjer sig ekonomiskt.

Observationer från inspektionerna

Vid Specialjägarbataljonen vid Uttis Jägarregemente användes armhävningar förutom för att höja muskelkonditionen också som påföljd för en otillfredsställande utbildningsprestation. Beväringarna kritiserade egentligen inte armhävningarna utan de uppfattades som en del av "fallskärmsjägarmentaliteten". Det handlade om någon form av tradition.

Riksdagens justitieombudsman har i samband med sina tidigare inspektioner framfört sin negativa syn på att armhävningar – och motionsutbildning överhuvudtaget – används som straff. Uttis jägarregementes praxis med armhävningar verkar inte ha förändrats trots laglighetsövervakarens ställningstagande. BJO bad Huvudstaben att före slutet av 2015 meddela vilka åtgärder Uttis jägarregemente har vidtagit för att säkerställa att armhävningar inte används i syfte att straffa.

Enligt Huvudstabens meddelande har ledningen vid Uttis jägarregemente beordrat fallskärmsjägarkompaniets utbildare att följa anvisningarna. Samtidigt har man ytterligare framhåvt att armhävningar är en del av fallskärms- och motionsutbildningen, men att de inte används i något annat utbildningssammanhang och i synnerhet inte som straff. Om sådan verksamhet observeras, ska behörig disciplinär förman ingripa i ärendet och inleda en eventuell förundersökning.

I de förtroliga samtal som fördes med beväringarna i samband med inspektionerna vid Björneborgs Brigad och Markstridsskolan framkom att utbildare vid vissa enheter betar sig osakligt och har ett osakligt språkbruk gentemot beväringarna. Det osakliga förfarandet hade på båda ställen skett i form av att man skrikit åt beväringarna och skällt ut dem på ett förödmjukande sätt. I samband med båda inspektionerna delgav BJO kommendören för truppförbandet sina observationer för kännedom och åtgärder.

I samband med inspektionerna framkom också en brist på läkare vid truppförbanden. Vid Björneborgs Brigads verksamhetspunkt i Niinisalo samt vid Gardesjägarregementet sköttes läkaruppgifter delvis som en köpt tjänst.

Vid flera garnisoner framfördes också hälsoproblem på grund av den dåliga inomhusluften i kasernbyggnaderna. Vid Gardesjägarregementet och Uttis Jägarregemente var 10–12 beväringar inkvarterade per stuga i kasernbyggnaderna. Inkvarteringssituationen i stugorna påverkade ventilationen i dessa.

Vid Gräns- och sjöbevakningsskolan erbjöds beväringar och personal s.k. farokort där man kunde anteckna tillbud som medfört fara. Farokortet kunde lämnas in anonymt eller med ens kontaktuppgifter antingen till förmannen eller till enhetens resposlåda. Anmälan kunde också göras muntligen. Förfarandet ansågs bra och med hjälp av det försökte man utveckla tjänstgöringssäkerheten samt identifiera risker under tjänstgöringstiden. Förfarandet används också vid vissa av försvarsmaktens truppförband som en del av systemet för arbets- och tjänstgöringssäkerhet.

4.4.3 AVGÖRANDEN

Beväringarnas möjlighet att rösta i Europaparlamentsvalet

En klagande kritiserade befälhavaren för minfartyget Hämeenmaa som hör till Finska vikens marinkommando för dennes förfarande i fråga om beväringarnas möjlighet att rösta i Europaparlamentsvalet 2014. Enligt klagomålet hade en tredjedel av beväringarna som tjänstgjorde ombord på fartyget inte fått möjlighet att rösta på valdagen och de hade inte heller fått information om möjligheten att förhandsrösta i Kyrkslätt när fartyget var i hemmahamn.

Beväringarna hade vid ett möte med beväringarscheferna hört sig för hos minfartygets förste officer om möjligheten att rösta på den egent-

liga valdagen. Minfartygets förste officer hade konstaterat att beväringarna inte kunde beviljas permission på den egentliga valdagen för att rösta på sina respektive röstningsställen. Efter att klaganden hade utrett ärendet i efterhand hade det framkommit att de beväringar som inte hade getts möjlighet att rösta på förhand borde ha fått permission på den egentliga valdagen så att de hade hunnit ta sig till sina respektive röstningsställen.

Enligt utredningen är beväringarna på fartyget indelade i tre permissionsgrupper. En av beväringarnas permissionsgrupper hade haft vakttjänstgöring medan förhandsröstningen pågick inklusive under veckoslutet som inföll under denna tid. Gruppen hade inte beviljats förlängd kvällspermission, men de hade haft möjlighet att avlägsna sig från garnisonsområdet kl. 18–21 när fartyget låg i hemmahamn 14–18.5.2014. På så sätt hade beväringarna haft rätt att avlägsna sig från garnisonsområdet och under fritiden hade man hunnit använda möjligheten att rösta i Kyrkslätt där det fanns förhandsröstningsställen som höll öppet till klockan 20 på vardagar. En annan av beväringarnas permissionsgrupper hade förordnats sjötjänstgöring också på den egentliga valdagen.

Man hade inte särskilt gjort beväringarna uppmärksamma på att de varken hade permission under förhandsröstningstiden eller på den egentliga valdagen. Delvis hade detta påverkats av vikariearrangemangen på fartyget och den nya fartygsmästaren som inte hade någon erfarenhet av val ännu. Beväringarnas anmälan till förste officeren två dagar före valet hade inte förmedlats till befälhavaren då denne återvände till fartyget. Således hade man på fartyget inte särskilt vidtagit arrangemang för att ordna permission för beväringar som inte hade röstat.

Enligt den erhållna utredningen hade i sig ingens rösträtt kränkts i det aktuella fallet. Marinstaben har i sin utredning sett allvarligt på saken och gjort Finska vikens marinkommando och parterna uppmärksamma på att vad gäller val ska såväl planeringen av permissioner som i synnerhet informationen om ärendet till beväringarna skötas så att möjligheten att använda rösträtten

främjas. Detta framgick också av Huvudstabens anvisningar i dess order om Europaparlamentsvalet 2014.

BJO konstaterade att enligt grundlagen ska det allmänna främja den enskildes möjligheter att delta i samhällelig verksamhet och att påverka beslut som gäller honom eller henne själv. I det aktuella fallet innebär detta att det är försvarsmaktens uppgift i egenskap av myndighet att se till att beväringarna kan använda sin rösträtt. Den skyldighet att handla som påförts det allmänna innebär också att det inte får råda osäkerhet om hur var och ens grundläggande rättighet att delta tillgodoses på ett lämpligt sätt. Enligt BJO hade beväringarnas möjlighet att använda sin rösträtt inte tryggats tillräckligt i detta fall.

Det handlar om tillgodosende av rätten att delta som tryggas i grundlagen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Det allmännas skyldighet att främja tillgodosende av de grundläggande fri- och rättigheterna kräver att handlingssätten för att trygga beväringarnas möjlighet att rösta ska vara sådana att man i efterhand inte är osäker på huruvida en enskild beväring eller en grupp av beväringar eventuellt hade möjlighet att utöva denna grundläggande rättighet. BJO delgav Finska vikens marinkommando samt minfartygets befälhavare sin uppfattning i ärendet (3068/4/14*).

Gränsdragningen mellan en militärpersons roll som tjänsteman och privatperson

En överste som varit chef för en regionalbyrå hade adresserat ett e-postmeddelande till brigadens kommandör och arbetarskyddschef där han hade fört fram problem i samarbetet mellan hans fru som var brigadens ena socialkurator och en annan socialkurator (klaganden). Översten hade berättat att den andra socialkuratorn hade terroriserat och skällt ut hans fru samt konstaterat att fel person hade valts till tjänsten. Dessutom hade han i e-postmeddelandet berättat om klagandens arbetshistoria och konstaterat att om ifrågasvarande person fortfarande ska få arbeta inom försvars-

makten i samband med försvarsmaktsreformen, skulle översten inleda ”ett ärende” om händelsen vid Huvudstaben och arméstaben. Enligt meddelandet ”finns det nog jobb här för en undersökningsbyrå”.

Brigadens kommandör hade svarat avsändaren genom att konstatera att innehållet i dennes meddelande var olämplig för en officer som agerar i överstens ställning och att man ska ingripa i problem med arbetsklimatet på det sätt som ärendet kräver genom arbetarskyddsorganisationens åtgärder. Översten svarade vidare att han fört fram sina bekymmer om problemen med arbetsklimatet till kommandören i egenskap av privatperson och i egenskap av en äkta man som är orolig för sin frus hälsa.

I sin utredning till JO ansåg sig översten inte ha använt sin tjänsteställning fel i någon situation. Han hade haft vägande skäl för alla ärenden som han har tagit upp i meddelandet till brigadens kommandör och arbetarskyddschef, och de har grundat sig på fakta och inte på antaganden.

Han är inte en utomstående tjänsteman vid brigaden som klaganden hade påstått, utan chef för en avdelning vid staben och i ifrågasvarande uppgift en fullvärdig medlem i ledningsgruppen och arbetsgemenskapen, och han har i egenskap av tjänsteman och chef för den operativa avdelningen, liksom alla andra medlemmar i arbetsgemenskapen, rätt och skyldighet att ingripa i allt osakligt beteende, osakliga förfaranden och försummelse av uppgifter eller likgiltighet inför ärenden vid brigaden, såsom han har gjort.

För justitieombudsmannens laglighetskontroll handlade det om huruvida förfarandet som kritiseras i klagomålet ska undersökas via office-ren som skrivit brevets tjänsteställning, eller om det är frågan om ett sådant förfarande i egenskap av privatperson som justitieombudsmannen saknar behörighet att undersöka.

Grundlagen avgränsar justitieombudsmannens övervakning att gälla en tjänstemans verksamhet i tjänsten. Även om en yrkesmilitär har en lagstadgad skyldighet att också i sitt privatliv uppträda så att han eller hon inte förfar på ett sätt som rubbar förtroendet för att de uppgifter

som ankommer på försvarsmakten sköts på ett behörigt sätt, har justitieombudsmannen av hävd inte ingripit i en yrkesmilitärs agerande i dennes privatliv.

BJO konstaterade för det första att en tjänsteman kan agera i olika roller såsom tjänsteman, privatperson eller mer allmänt som medborgare. Det är i regel svårt att skilja tjänstemannens olika roller från varandra och det kräver ofta en finfördelad granskning. Enbart ett påstående om att man agerar som privatperson räcker inte i sig. I synnerhet att i efterhand säga upp sig från sin tjänstemannaroll kan vara omöjligt. Av omständigheterna i fallet ska sluta sig till huruvida det i sista hand är frågan om handlande i egenskap av privatperson eller tjänsteman.

Sättet att skicka meddelandet, som kritiserar i klagomålet, med det ärendehanteringssystem som är avsett för försvarsmaktens tjänstebruk och de delar av meddelandets innehåll som kritiserar klagandens arbetsprestationer tyder på att det åtminstone delvis har varit frågan om agerande i tjänsten. Dessutom gällde ärendet som behandlades i meddelandet det interna arbetsklimatet på brigaden, vilket en utomstående privatperson i regel inte känner till, och meddelandet hade också adresserats till arbetarskyddschefen utöver kommandören.

Även om socialkuratorn som kritiken i meddelandet gäller inte direkt har varit en av överstens underordnade, var den kritik och den bakgrundsinformation han framförde, t.ex. om arbetshistoria och rekryteringsprocess, sådan att han har kunnat få kännedom om dem endast via sin tjänsteställning. Att föra fram i synnerhet sådana uppgifter binder översten i detta fall till att ha agerat i tjänsten.

BJO ansåg dock det vara möjligt att överstens ursprungliga avsikt hade varit att uttrycka sin åsikt enbart i egenskap av privatperson och i egenskap av make till den ena parten i fråga om alla påståenden som läggs fram i meddelandet. Trots den eventuella avsikten har ställningstagandet kunnat anses ha starka beröringspunkter till framförarens tjänsteroll. Meddelandet innehåller också element på grund av vilka han

kan anses delvis ha agerat som privatperson. Också Huvudstaben har i sitt utlåtande konstaterat att det i ärendet är svårt att bedöma huruvida översten har hanterat ärendet som privatperson eller tjänsteman.

BJO konstaterade att om översten hade velat agera enbart som privatperson, borde han ha meddelat detta tydligt redan från början. Denna skyldighet understryks också av att meddelandet hade skickats med tjänste-posten. Den som mottog meddelandet kunde därmed inte känna till meddelandets privata natur om det inte framförts tydligt i meddelandet.

BJO ansåg inte överstens förfarande lämpligt i utredningen av ett arbetsklimateproblem med tanke på klaganden som är part i ärendet. I e-postmeddelandet hade uttryck och ordval använts som till sitt innehåll inte överensstämmer med kravet på en ändamålsenlig tjänsteutövning som kan förväntas av en tjänsteman och av översten med tanke på hans ställning och uppgifter. Meddelandet hade skrivits i en bitande ton och uppgifterna om klaganden hade presenterats på ett kränkande och nedvärderande sätt. Däremot var det också av betydelse att meddelandet ursprungligen var avsett endast för brigadens kommandör och arbetarskyddschef och var uppenbarligen avsett att vara konfidentiellt.

När man i ärendet som helhet bedömer huruvida överstens förfarande var klandervärt måste man också beakta överstens förståeliga oro för sin frus hälsa och ork i arbetet. BJO konstaterade också att varje arbetstagare i en arbetsgemenskap ska ingripa i osakligt beteende eller andra former av trakasserier som han eller hon observerar på sin arbetsplats, och att det å andra sidan måste finnas ett intresse att få fram mer information i ärendet hos den som behandlar arbetarskyddsärendet. Också i ett sådant förfarande ska man komma ihåg kravet på saklighet på grund av rollen som tjänsteman. Det framkomna förfarandet har dock inte enligt BJO i allmänhet rubbat förtroendet för att de uppgifter som ankommer på försvarsmakten sköts på ett behörigt sätt. BJO delgav översten sin uppfattning i frågan (59/4/14).

4.5 Tullen

Till detta sakområde hänförs alla klagomål som gäller tullens förfarande. Klagomålen gäller i allmänhet förtullning, tullbeskattnings och förfarandet vid tullkontroller samt bekämpningen av tullbrott. Tullärendena avgjordes av BJO *Maija Sakslin* och huvudföredragande inom detta sakområde var referendarieråd *Riitta Länsisyrjä*. Angående övervakning av användningen av teletvångsmedel, se avsnitt 4.6.

4.5.1 VERKSAMHETSMILJÖN

De bestämmelser som krävs för tillämpning av Europeiska unionens tullkodex, det vill säga kommissionens delegerade förordning och genomförandeförordning, publicerades i slutet av 2015. De och tullkodexen tillämpas fr.o.m. 1.5.2016 eller senare, när de övergångsperioder som beror på ändringar i datasystemen och tillämpningen av övergångsbestämmelser har upphört, senast 31.12.2020.

Lagen om brottsbekämpning inom Tullen och lagen om behandling av personuppgifter inom Tullen trädde i kraft i början av juni 2015. Tullagen är alltså en allmän lag som reglerar den administrativa verksamheten vid Tullen och som iakttas också vid brottsbekämpning om inte annat föreskrivs i någon annan lag. Den förnyade tullagen ska träda i kraft samtidigt som EU-författningarna.

Enligt systematiken i lagen om brottsbekämpning inom Tullen har angående Tullens befogenheter i förhindrandet av tullbrott inskrivits bestämmelser vilka huvudsakligen följer innehållet i tvångsmedelslagen och i sak polislagen. Ett centralt innehåll är bestämmelserna i dess 3 kapitel angående Tullens befogenheter vid hemlig inhämtning av information. I lagen om behandling

av personuppgifter inom Tullen finns noggrannare föreskrifter än tidigare om Tullens personregister och behandling av personuppgifter.

Propositionen om tullagen har emellertid ännu inte vid årets slut överlämnats till riksdagen. BJO gav ett utlåtande om utkastet till tullag och vissa lagar som har samband med den. BJO konstaterade bl.a. i fråga om behörighetsbestämmelserna att när Tullen för att utföra en tullåtgärd ingriper i en individs grundläggande fri- och rättigheter, ska begränsningarna av de grundläggande fri- och rättigheterna uppfylla villkoren för sådana begränsningar. Utöver att regleringen ska vara exakt och klart avgränsad ska begränsningarna vara nödvändiga för att målet ska kunna nås och ha rätt omfattning i förhållande till det rättsliga intresse som skyddas av de grundläggande fri- och rättigheterna.

Paragraferna om att stanna och kontrollera ett fordon, om att stanna en person och om att visitera ytterkläder och resgods innehåller däremot inga krav på att bedöma åtgärdens nödvändighet, även om de ingriper i rörelsefriheten och i viss mån i den personliga friheten. BJO fäste där till uppmärksamhet vid brister i bestämmelserna om utredning av identitet, villkor för kroppsvisitation, frihetsberövande och observation i isolering samt på avsaknaden av bestämmelser om förfarandet vid beslagtagande av föremål (1607/5/15).

Frågan om preskription av skadestånd som gäller återbäring av mervärdesskatt på bilskatt hade ännu inte avgjorts vid utgången av berättelseåret. Helsingfors hovrätt gav i november ett avgörande i en situation där den käre hade avbrutit preskriptionen i november 2011. Hovrätten ansåg att den treåriga preskriptionstiden enligt lagen om preskription av skulder hade börjat tidigast 19.3.2009, då EU-domstolen hade konstaterat att finska staten hade brutit mot EU-rätten.

Om hovrättens dom blir bestående fortsätter behandlingen av flera motsvarande skadeståndskäromål som är anhängiga i Helsingfors tingsrätt. Varje kärke bör emellertid påvisa att han eller hon har anhängiggjort käromålet eller på annat sätt avbrutit preskriptionstiden inom tre år från att ha fått kännedom om EU-domstolens avgörande om mervärdesskatt på bilskatt. Högsta domstolen (HD) meddelade staten besvärstillstånd i ärendet. Behandlingen av ärendet pågick i HD vid årsskiftet.

Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) tog ställning till ändringen av bilskattelagen, enligt vilken skattesatsen för en importerad begagnad bil sedan början av 2008 fastställs utifrån koldioxidutsläppet. Till följd av ett besvär av ett tullombud behandlade HFD frågan om huruvida den utsläppsbaserade skattesatsen ska tillämpas på en bil som tagits i bruk i en annan medlemsstat innan bestämmelsen trädde i kraft.

Med hänvisning till EU-domstolens rättspraxis ansåg HFD att det gällande systemet enligt bilskattelagen inte har en sådan struktur att det inte under några omständigheter tillåter att den bilskatt som påförs en bil som förs in från en annan medlemsstat är större än den resterande skatten för en motsvarande bil som redan registrerats i Finland. Därför ansågs en tillämpning av 5 a § i bilskattelagen utan bedömning om diskriminering strida mot artikel 90 i EG-fördraget (artikel 110 FEUF).

Bilskattelagen ändrades 2015 så att skatt, i enlighet med EU-rättskraven, uppbärs högst till det minsta belopp som återstår i bilskatt för ett i Finland redan tidigare registrerat fordon som betraktas som likadant. Samtidigt sänks skatten för nya bilar stegvis under 2016–2019. Lagen träder i kraft 1.1.2016.

För tolkningen av alkohollagen i fråga om distansförsäljning av alkohol gav EU-domstolen 2015 ett viktigt förhandsavgörande (C-198/14) på begäran av Helsingfors hovrätt. Enligt EU-domstolen står alkohollagens 8 § om distansförsäljning av alkoholdrycker inte i strid med EU-rätten. Domstolen framhåller att det finländska systemet för

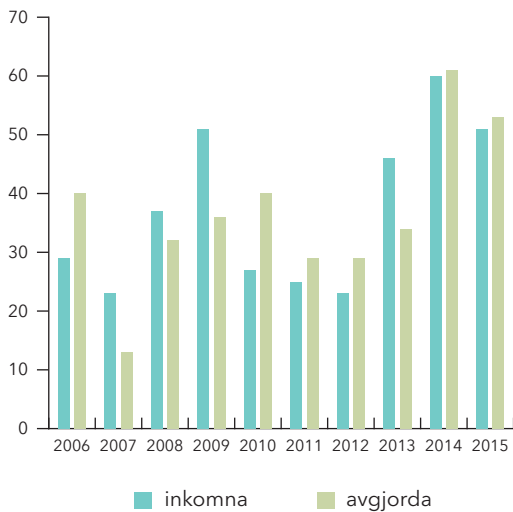
detaljhandel inte får vara diskriminerande och att det genuint ska grunda sig på skydd av folkhälsa. Domstolen lämnar ärendet till den nationella domstolen för närmare utredning.

Tullen meddelade att den hade utrett vilka konsekvenser förhandsavgörandet har för Tullens verksamhet och anvisningar, men bedömde att det inte hade några direkta konsekvenser. Eventuella konsekvenser kommer vid behov att bedömas efter ett avgörande från en nationell domstol. Hovrätten ville med sin begäran om förhandsavgörande få klarhet i om det finländska systemet för skatt på dryckesförpackningar och alkohollagens krav beträffande detaljhandelstillstånd i samband med kommersiell import av alkoholdrycker är förenliga med unionsrätten.

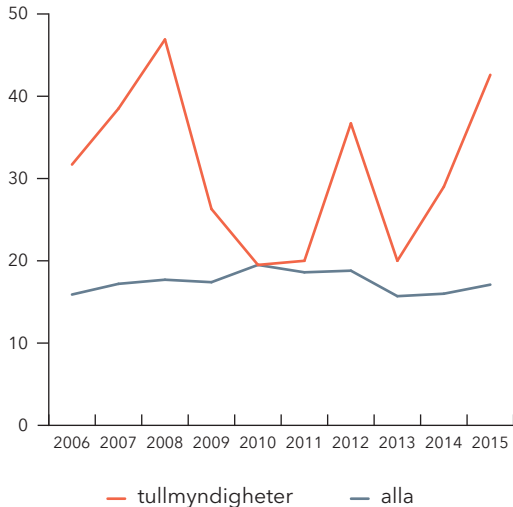
Bakgrunden till detta är en rättegång mot ett estniskt företag. Finländare har på företagets webbplats kunnat beställa alkoholdrycker som företagaren antingen har skickat till kunderna eller packat i sin bil och transporterat direkt till kunderna i Finland utan att betala skatt. Social- och hälsovårdsministeriet har i höstas satt i gång en totalreform av alkohollagen. EU-domstolens förhandsavgörande kommer att beaktas under beredningen av reformen. Regeringens proposition med förslag till alkohollag ska överlämnas till riksdagen vårvintern 2016 och lagstiftningen ska träda i kraft 1.1.2017.

Vid ingången av 2016 trädde en reform av förfarandet för omprövning i kraft, enligt vilken man kan begära omprövning hos Tullen i fråga om beslut som fattats av Tullen. Omprövning kan inte längre begäras efter att ärendet har avgjorts via ett beslut till följd av ett besvär. Omprövning kan inte heller begäras om ärendet först ska avgöras utifrån bestämmelserna om skatteåterbäring. Man kan inte heller begära omprövning av ett förhandsavgörande.

Styrgruppen för projektet för överföring av Tullens beskattningssuppgifter till skatteförvaltningen (VETO-projektet) har beslutat att verkställa skrivningen i regeringsprogrammet för statsminister Juha Sipiläs regering om att punktbeskattningen och bilbeskattningen ska överfö-



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2006–2015



Åtgärdsprocent under åren 2006–2015

ras till skatteförvaltningen 1.1.2017. Beskattningsprocesserna och datasystemen för dessa skatteslag överförs till Skatteförvaltningen i sin nuvarande form. Avsikten är att punktbeskattningen och bilbeskattningen ska integreras i Skatteförvaltningens färdiga program 1.1.2020 efter en övergångsperiod. Mervärdesbeskattningen för importvaror överförs till skatteförvaltningen 1.1.2018.

4.5.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Under år 2015 avgjordes 55 klagomål och egna initiativ som berörde denna kategori av ärenden. Totalt 54 klagomål och egna initiativ registrerades. Åtgärder vidtogs i 22 av de avgjorda ärendena (43 %). Den höga andelen åtgärder berodde delvis på avgörandena om begränsningarna och förfarandet för import av alkohol och tobak.

Jämlik behandling vid gränsövergång

BJO konstaterade vid sin inspektion vid tullen i Vaalimaa 2014 att hon utreder trafikarrangemangens smidighet vid gränsövergångsstället separat med trafikmyndigheterna. Angående köarrangemangen konstaterade BJO i sitt svar på klagomålet att arrangemangen hade begränsats att gälla endast kommersiell trafik och att systemets självservicepunkt hade placerats så att kunden inte behövde besöka en viss kommersiell aktörs fastighet. Systemet hade därtill tagits i bruk på prov. BJO konstaterade att ärendet inte föranledde vidare åtgärder av henne (5108/4/14).

Likabehandlingen aktualiserades också i flera klagomål som kritiserade Tullens anvisningar om produkter som resenärer för med sig. De klagande kritiserade Tullens anvisning från 27.3.2014 om tolkningen av 72 § 1 mom. i punktskattelagen. Enligt bestämmelsen uppbärs punktskatt inte på produkter som frisläppts till konsumtion i en annan medlemsstat och som en privatperson förvärvar för eget bruk och själv transporterar till Finland.

I sina anvisningar ändrade Tullen sin praxis angående hur det att man själv transporterar produkterna ska tolkas när man anländer till Finland med fartyg. I klagomålen åberopades bl.a. bristen på likabehandling av äldre och personer med funktionsnedsättning. Dessutom kritiserades det faktum att personer behandlas olika beroende på transportmedel.

BJO konstaterade i sina beslut att det inte i punktskattelagen eller dess förarbeten och inte heller i punktskattedirektivet, som ligger till grund för lagen, har definierats några noggrannare villkor för själva transporten. Vid bedömningen av om Tullens anvisning är laglig bör man således bedöma om den uppfyller syftet med punktskattedirektivet och om den behandlar resenärer och skattskyldiga lika.

Enligt Tullens utredning har bär- och flyttningshjälp varit tillåten redan i "årtionden". Den praxis ville Tullen fortsätta med, dock med beaktande av att det inte längre finns några mängdbegränsningar när en person anländer från ett annat medlemsland. För produkter som transporteras av en s.k. frisk vuxen fastställdes inga exakta viktbegränsningar, men enligt allmän livserfarenhet kan en s.k. normal och frisk vuxen transportera cirka 70–80 kilogram produkter med ett enkelt hjälpmedel. Tullen betonade att det inte var frågan om diskriminering utan om lindring.

BJO konstaterade att anvisningen, trots att den är detaljerad, lämnar rum för tolkning i detta fall. För användningen av hjälp har det redan ställts upp begränsningar i fråga om hjälpmedel för transporten och transportsträcka. Några sådana begränsningar finns inte, och kan inte heller ställas inom ramarna för direktivet, om resenären själv bär sina produkter. Därmed finns det inga grunder för att begränsa bär- och flyttningshjälpen om regleringens syfte, det vill säga jämlikhet, tas i beaktande. BJO konstaterade att anvisningen bör ändras i detta avseende. I övrigt hade Tullen förfarit inom ramen för sin provningsrätt (1622/4/14* m.fl.).

Tullen meddelade att den ur sin anvisning hade strukit de punkter om bär- och flyttningshjälp som avses i beslutet.

Förtullningsförfarandet

Några klagomålsavgöranden gällde brister i förtullningsförfarandet. BJO hade redan 2012 konstaterat, att ett förvaltningsbeslut måste fattas om administrativt omhändertagande, om inte ärendet på grund av brottsmisstanke leder till brottsanmälan. Också meddelandet om omhändertagandets upphörande måste motiveras på behörigt sätt.

En klagande kritiserade Tullens förfarande när den hade omhändertagit de läkemedel som hon hade beställt från Tyskland. Den klagande förundrade sig över att Tullen inte hade meddelat henne om omhändertagandet och över att hon hade fått veta det först när hon själv kontaktade Tullen. Eftersom läkemedlen hade sänts till Tulllaboratoriet för undersökning, hade Tullens förfarande vid omhändertagandet tagit totalt cirka två månader. I enlighet med sin dåvarande praxis hade Tullen inte på eget initiativ meddelat om omhändertagandet eller bett exempelvis den klagande lämna in ett recept till Tullen.

Den klagande hade själv kontaktat Tullen. Då hade hon fått kännedom om omhändertagandet inom rimlig tid, det vill säga två veckor efter omhändertagandet. Att hon inte hade beretts tillfälle att visa upp ett recept är i princip problematiskt redan för att Tullen inte har kunnat bedöma om en utredning av läkemedlets sammansättning vid Tulllaboratoriet är nödvändig för att bedöma förutsättningarna för importen.

Det verkar som om Tullen, i enlighet med dåvarande förfarandeföreskrifter, hade sänt läkemedlet till Tulllaboratoriet ganska automatiskt. När den klagande hade lämnat in sitt läkemedelsrecept till Tullen returnerades läkemedlen inte omedelbart, utan Tullen väntade ändå tills Tulllaboratoriets utredning var klar. Förfarandet har senare ändrats i fråga om när meddelanden sänds och när läkemedel förs till Tulllaboratoriet. BJO uppmärksammade Tullen på att förfarandet var lagstridigt (620/4/14).

Förfarandet för omhändertagande aktualiserades också i ett ärende där Tullen vid Flygtullen hade omhändertagit en postförsändelse som hade sänts till den klagande från utlandet. Den klagande hade fått ett meddelande om omhändertagandet av postförsändelsen först när ärendet hade överförts till Tullens brottsbekämpning (2055/4/14).

BJO företog en inspektion vid Flygtullen. I samband den förevisades ett nytt utkast till Tullens anvisningar om behandlingen av föremål som upptäckts vid tullgranskningar och som är tillståndspliktiga eller misstänks omfattas av förbud och begränsningar. I fråga om anvisningarna diskuterades särskilt i vilket skede Tullen bör utfärda ett överklagbart beslut om omhändertagande av föremål.

Enligt anvisningarna kan beslutsfattandet – beroende på situation – ta lång tid exempelvis om det behövs ett utlåtande av en utomstående part. Senareläggandet av beslutsfattandet motiverades med att beslutet inte kan fattas innan Tullen har säkerställt vilket preparat det är frågan om.

BJO konstaterade att det redan på grund av förvaltningens laglighetsprincip måste finnas godtagbara skäl för ett omhändertagande. Det är frågan om laglighetsprövning, inte om ändamålsenlighetsprövning. Därmed kan förutsättningarna för omhändertagandet bedömas redan innan man kan säkerställa att förutsättningar för import (eller export osv.) saknas eller att importen omfattas av begränsningar.

Om omhändertagandet drar ut på tiden kan det inverka på den berörda personens rättigheter och skyldigheter i så hög grad att han eller hon bör ha möjlighet att begära att ändamålsenligheten i de befogade misstankar som ligger bakom omhändertagandet utreds via ett förfarande för omprövning och ändringssökande. Ett överklagbart beslut borde på begäran fattas trots att utredningen av ärendet pågår. BJO ansåg att anvisningarna bör preciseras i detta avseende.

Bilbeskattningen

Den klagande kritiserade Tullens förfarande vid påförande av den koldioxidutsläppsbaseade bilskatt som togs i bruk genom en ändring av bilskattelagen 2008. Den klagande konstaterar att bilskattelagens paragrafer om fastställande av skattesatsen stred mot EU-rätten.

Finansministeriet (FM) hade redan i sitt utlåtande till HFD och sin utredning till JO konstaterat att det utifrån EU-domstolens dom i fallet X verkar som om diskrimineringsjämförelsen vid bilbeskattningen inte kan begränsas heller för begagnade fordon som förts in efter ingången av 2008.

FM konstaterade i sin utredning att det innan det görs ändringar i beskattningspraxisen eller lagstiftningen behövs en juridisk tolkning om hur ett icke-diskriminerande skattebelopp uträknas och vilka skatter som ska beaktas i diskrimineringsbedömningen. Också Tullen har i sin utredning åberopat behovet av ett lagkraftvunnet beslut från förvaltningsdomstolen.

BJO konstaterade att EU:s medlemsstater, i enlighet med unionsrättens lojalitetsprincip, ska hjälpa unionen att fullgöra sina uppgifter och avstå från åtgärder som kan äventyra fullgörandet av unionens mål. Artikel 40 i fördraget om skyldigheter för medlemsstaterna att agera och främja samt att avstå. Bakom lojalitetsprincipen ligger EU-rättens effektivitetsprincip, som förpliktigar länderna att tillämpa och tolka EU-rätten så att dess mål fullgörs i praktiken.

Den här förpliktelsen medför skyldighet för den myndighet som ansvarar för lagberedningen respektive verkställandet att noggrant överväga sina åtgärders inverkan på ett effektivt fullgörande av EU-rätten. Det innebär även att det, när en myndighet söker ändring, bör bedömas om ändringssökandet är befogat, om detta fördröjer fullgörandet av EU-rätten.

Ärendet bör bedömas också med tanke på de skattskyldigas grundläggande fri- och rättigheter, för det allmänna har enligt 22 § i grundlagen skyldighet att aktivt se till att de grundläggande

gande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Om åtgärder inte vidtas i ett ärende utan oskäligt dröjsmål – t.ex. genom att informera om rättsmedel – kan de skattskyldigas rättigheter och jämlikhet äventyras. Särskilt tydligt blir det i fall där personen kan förlora sin lagenliga rätt att begära omprövning för att tidsfristen har löpt ut.

Enligt EU-domstolens domar *Nádasdi* och *Németh, Tatu* och domen i fallet *X* är syftet med artikel 110 FEUF ändå inte att förhindra medlemsstaterna från att ta i bruk nya skatter eller ändra skattesatsen eller påförändringen för befintliga skatter. Medlemsstaternas rätt att lagstifta om nya skatter eller ändring av skattesatsen eller beräkningsgrunden för befintliga skatter är ändå inte obegränsad.

BJO ansåg att rättsläget för den finländska bilbeskattningen var tydligt efter EU-domstolens dom i fallet *X*, det vill säga efter 19.12.2013: Finlands bilbeskattning har inte från och med 2008 garanterat att den kvarstående skatten för ett fordon som köpts i ett annat medlemsland inte under några omständigheter är större än den kvarstående skatten för ett fordon som köpts i Finland. Detta kunde inte bevisas, eftersom en sådan jämförelse inte längre har gjorts för fordon som har förts in efter ingången av 2008.

Särskilt med tanke på att mervärdesskatten på bilskatt genom lag återbetalades till en stor del av de skattskyldiga skulle det ha funnits klara skäl att utan dröjsmål vidta åtgärder för att säkerställa ett effektivt fullgörande av EU-rätten när EU-domstolen hade gett sin dom i december 2013. Enligt BJO bör man också vid bedömningen av om ändringssökandet är befogat lägga stor vikt vid aspekter som tryggar ett effektivt fullgörande av EU-rätten och tillgodosende av de grundläggande fri- och rättigheterna.

BJO delgav FM och Tullen sin uppfattning och bad dem om en utredning om de åtgärder i fråga om lagberedning och beskattningspraxis som de har vidtagit i de ärenden som gäller ändring av beskattningen, återbäring av bilskatt som uppburits till alltför stort belopp och information om omprövningsförfarandet (786/4/14* m.fl.).

På basis av utredningen fattade BJO ett beslut, där hon ansåg att Tullen med fog har kunnat invänta FM:s instruktioner angående anordnandet av ett omprövningsförfarande för skatter som uppburits till alltför stort belopp.

Bedömningen av tidsåtgången eller förfarandet för återbäringen skulle ha gått åtminstone ett år snabbare med en lösning som aktivt beaktar EU-rättens icke-diskrimineringskrav och främjande av de grundläggande fri- och rättigheterna – även om man beaktar de åtgärder som Tullen hade vidtagit redan före HFD:s beslut. Samma fördröjning gäller det faktum att lagberedningen för en ändring av bilskattelagen borde ha inletts redan tidigare.

BJO konstaterade slutligen följande angående bilbeskattningen och regleringen av bilskatten: Enligt min bedömning har man inte försökt beakta EU-rättens krav i tillräckligt snabb takt i lagberedningen eller bilbeskattningsförfarandet i enlighet med ändamålsenlighetskravet för god förvaltning.

I sista hand är det frågan om linjeavgränsanden som till stor del är politiska och därmed hör till FM:s lagberedningsansvar. Jag anser att det inte heller senare, efter ställningstagandena från tillsynsmyndigheterna, har verkat som om man aktivt har försökt säkerställa att besluten i fråga om beskattningen av importbilar inte är diskriminerande och därmed strider mot EU-rätten (1646/4/15* m.fl.).

Förundersökning

En utredare vid Tullen förbjöd en jurist som hade fungerat som biträde att kontakta eller träffa den klagande, som var anhållen. Juristen hade i telefon berättat för utredaren att den klagandes närstående hade bett honom fungera som den klagandes biträde.

Utredaren motiverade sitt beslut med att undersökningsledaren hade begränsat den klagandes rätt att hålla kontakt och att den klagande vid förhören hade avstått från sin rätt att anlita ett biträde. Också enligt undersökningsledaren

hade den klagande på ett giltigt sätt avstått från sin rätt att anlita ett biträde. Undersökningsledaren ansåg också att biträdet inte var den klagandes och inte hade rätt att träffa den klagande. Den klagande berättade att om han hade informerats om att juristen hade tagit kontakt, skulle han utan vidare ha tagit med sig denna på förhören. Enligt den klagande fick han veta det först när han släpptes fri.

BJO konstaterade att rätten att anlita ett biträde hör till de viktigaste principerna i förundersökningslagen och att ett effektivt försvar till stor del är avhängigt av den här rätten. Till en rättvis rättegång hör också rätten att själv välja sitt biträde och rådgöra konfidentiellt med honom eller henne. Förundersökningsmyndigheten får inte inverka på vem parten väljer som biträde. Parten har rätt att anlita ett biträde när som helst under förundersökningen, även om han eller hon tidigare har avstått från den här rätten. Parten ska informeras om rätten att anlita ett biträde i samband med varje förhör. Utredaren borde ha underrettat den klagande omedelbart när juristen hade tagit kontakt.

Enligt BJO är det i sista hand undersökningsledaren som ansvarar för att förundersökningen utförs korrekt och enligt lagen. Undersökningsledaren hade fått veta att juristen hade tagit kontakt och borde enligt BJO ha väglett utredaren att berätta för den klagande om detta och fråga om han ville träffa juristen. BJO delgav också utredaren sin uppfattning om att hon hade förfarit felaktigt, när hon hade undanhållit den klagande viktig information (3594/4/14).

BJO har också uppmärksammat bl.a. Tullen på att när ett beslag upphävs ska egendomen återlämnas till ägaren. En dator hade återlämnats först fyra år efter att beslaget hade upphävts. Undersökningsledaren hade ändå inte förfarit felaktigt, för han hade kunnat lita på noteringen om återlämnande i registret för polisärenden, vilken visade sig vara felaktig (2707/4/14).

4.5.3 INSPEKTIONER

År 2015 företog BJO en inspektion vid Flygtullen. Utöver det som berättats ovan om föremålet för inspektionen bekantade sig BJO med processen för kroppsvisitation och lokalerna för detta i resenärsterminalen T2B. Eftersom det finns skäl att utreda kroppsvisitationens och kroppsbesiktningens exakta förlopp på bredare front inom Tullen bl.a. för att bedöma betydelsen av samtycke, kommer BJO senare att utreda saken på eget initiativ.

Vid en förhandsgranskning av protokollen för kroppsvisitation konstaterade BJO att grunderna för genomsökning av en person och genomsökningens förlopp ska bokföras noggrant.

4.6

Hemligt inhämtande av information

JO Petri Jääskeläinen ansvarade för övervakningen av hemligt inhämtande av information. Ansvariga föredragande var referendarieråden Mikko Eteläpää och Juha Haapamäki.

Med hemligt inhämtande av information avses för det första hemliga tvångsmedel som används vid förundersökning av brott, och för det andra motsvarande metoder för hemligt inhämtande av information för att förhindra och avslöja brott samt förhindra fara. Dessa metoder omfattar bl.a. teleavlyssning och -övervakning, teknisk avlyssning, optisk observation, täckoperationer och bevisprovokation genom köp. Dessa används utan den övervakades vetskap och kan till vissa delar med domstolsbeslut även slutgiltigt förbli okända för objektet.

Polisen har de vidaste befogenheter för hemligt inhämtande av information, men också vid Tullen är utbudet av metoder för hemligt inhämtande av information stort vad gäller tullbrott. Gränsbevakningsväsendets och försvarsmaktens befogenheter är betydligt snävare.

4.6.1 SÄRDRAG HOS HEMLIGT INHÄMTANDE AV INFORMATION

Hemligt inhämtande av information innebär hemliga ingrepp i kärnområdet för flera grundläggande fri- och rättigheter, särskilt i skyddet av privatlivet, hemfriden, förtroliga meddelanden och personuppgifter. Hemligt inhämtande av information kan också ha betydelse för 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 användnin-

gen av dessa tvångsmedel än när det är fråga om ”vanliga” tvångsmedel, som de berörda personerna i praktiken får kännedom om omedelbart eller mycket snart.

På grund av särdragen hos hemligt inhämtande av information är rättsskyddsfrågorna synnerligen viktiga, både med avseende på dem som blir föremål för åtgärderna och med tanke på hela rättssystemets trovärdighet. Den sekretess som oundvikligen hör samman med användningen av denna form av inhämtande av information innebär också att verksamhetens laglighet lätt ifrågasätts, vare sig det finns fog för detta eller inte. Målet har därför varit att rättsskyddet tryggas med hjälp av specialarrangemang både före och efter informationen inhämtas. De viktigaste av dessa är tillståndsförfarandet vid domstolen, myndigheternas interna övervakning och JO:s laglighetskontroll.

4.6.2 ÖVERVAKNINGEN AV HEMLIGT INHÄMTANDE AV INFORMATION

Domstolar

Av rättsskyddsskäl har det ansetts viktigt att teleavlyssning och i huvudsak också teleövervakning endast får användas med tillstånd av domstol. Nuförtiden kräver också täckoperationer i en förundersökning tillstånd av domstol (Helsingfors tingsrätt). Teknisk avlyssning kan, beroende på var den sker, också utföras på myndighetens eget beslut utan domstolskontroll, liksom också merparten av övrigt hemligt inhämtande av information. De beslutskriterier som anges i lagen är relativt vagt utformade och ger beslutsfattaren omfattande prövningsrätt. T.ex. är tröskeln och

den grundläggande förutsättningen för att bevilja teleavlyssningstillstånd – att det finns skäl att misstänka att ett brott har begåtts – relativt låg.

Tvångsmedelsbehandlingen ska ske när den som framställer krav på tvångsmedel är närvarande eller med videokonferensförbindelse, och ett skriftligt förfarande är inte möjligt annat än begränsat när tillstånd förnyas. Vid prövningen av förutsättningarna för användningen av tvångsmedel har domstolen endast information från förundersökningsmyndigheten att tillgå. ”Merparten” är inte närvarande vid sammanträdet. Endast om det är fråga om bostadsavlyssning är ett offentligt ombud, vanligen en advokat eller ett allmänt rättsbiträde, närvarande för att bevakna den persons intressen som tvångsmedlet riktar sig mot (givetvis utan dennes vetskap).

Enligt lagen får klagan mot tingsrättens beslut om hemligt inhämtande av information anföras utan tidsbegränsning. Därför kan en misstänkt ännu flera år efteråt föra beslutets laglighet till hovrätten för prövning och så har en del misstänkta även gjort. På så vis bildas det rättspraxis om hemligt inhämtande av information också vid högre rättsinstanser. Domstolarnas uppgift att sörja för den misstänktes rättsskydd och utredandet av grunderna för yrkandet på tvångsmedel har framhävts bl.a. i högsta domstolens avgörande HD:2007:7 och HD:2009:54).

Domstolen har en viktig roll också vad gäller partsoffentligheten i samband med hemligt inhämtande av information. I regel ska den misstänkte underrättas om det hemliga inhämtandet av information senast ett år efter att inhämtandet avslutats. Domstolen kan på lagstadgade grunder ge tillstånd att skjuta upp underrättelsen eller tillstånd att inte underrätta objektet över huvud taget. Det är viktigt att man enbart tillgriper detta förfarande när det är absolut nödvändigt, i synnerhet när man inte underrättar objektet alls.

I en rättsstat kan helt hemligt ingripande i de grundläggande fri- och rättigheterna endast förekomma i mycket begränsad utsträckning. Högsta domstolen har tagit ställning till parts-

offentligheten vid täckoperationer i sitt avgörande HD:2011:27 om Ulvsbymordet som också tagits upp mycket i massmedierna.

Myndigheternas interna övervakning

Övervakningen av användningen av hemligt inhämtande av information hör i första hand till den vanliga chefsövervakningen. Därutöver har övervakningen av hemligt inhämtande av information separat framhävts i bestämmelserna.

Inom polisen övervakar enligt lag Polisstyrelsen och cheferna för de enheter som använder hemligt inhämtande av information användningen av dessa metoder. Fr.o.m. 2016 flyttades dock övervakningen av Skyddspolisens hemliga inhämtande av information till inrikesministeriet (IM). 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 utgången av februari till JO om användningen och övervakningen av hemligt inhämtande av information inom sina respektive förvaltningsområden.

Myndigheterna som rapporterar till JO får en väsentlig del av sin information från ärendehanteringssystemet SALPA för hemligt inhämtande av information. Dock använder försvarsmakten åtminstone inte ännu SALPA. Med hjälp av SALPA får man tillgång till tillförlitliga statistikuppgifter. Allt hemligt inhämtande av information finns dock inte i SALPA, t.ex. täckoperationer, bevisprovokation genom köp och användning av informationskällor. Chefsämbetsverken får också information om verksamheten genom sina egna inspektioner och genom att hålla kontakt med undersökningsledarna.

Polisens inhämtande av information från teleföretag har koncentrerats och sker via SALPA som administreras av centralkriminalpolisen. Centralkriminalpolisens telekommunikationsenhet övervakar verksamhetens kvalitet och handleder också undersökningsledarna vid behov. Koncentrationen av funktioner till centralkriminalpolisen har förbättrat verksamhetens kvalitet.

Inom polisförvaltningen har man beviljat flera tjänstemän, huvudsakligen från enheter för juridiska frågor, övervakningsrättigheter i SALPA för laglighetskontroll. Deras uppgift är att utföra övervakningen enligt enhetens plan för laglighetsgranskningen och också genom stickprov.

Utöver polisinsrättningarnas interna övervakning övervakar också Polisstyrelsen enheterna inom sitt område såväl via SALPA som genom separata inspektioner. Vid skyddspolisen t.ex. har en omfattande intern granskning av användningen av hemligt inhämtande av information gjorts två gånger per år och Polisstyrelsen har också gjort två årliga inspektioner.

Polisstyrelsen har tillsatt en grupp som följer upp användningen av hemliga tvångsmedel och hemligt inhämtande av information. Representeranter för Polisstyrelsen, centralkriminalpolisen, skyddspolisen och polisinsrättningarna kan utses till medlemmar i gruppen. Dessutom bjuds representeranter från IM, Gränsbevakningsväsendet, försvarsmakten och Tullen in som medlemmar i gruppen. Gruppen har till uppgift att följa upp

verksamhet, samarbete och utbildning, behandla och rapportera till Polisstyrelsen om omständigheter som observerats i verksamheten och samarbetet eller som är viktiga för laglighetskontrollen, komma med utvecklingsförslag och samordna beredningen av berättelserna som ska lämnas till JO.

JO:s laglighetskontroll

Sedan 1995 har övervakningen av hemligt inhämtande av information varit ett av JO:s särskilda uppdrag. Då föreskrevs att IM årligen för polisens del överlämnar en berättelse om användningen av teleavlyssning och teleövervakning samt teknisk avlyssning till JO. Berättelsen innefattade också ett avsnitt om användning av teknisk observation vid straffanstalterna.

Tullstyrelsen överlämnade för sin del sin utredning över hur dessa metoder används inom Tullen. Från försvarsministeriet och Gränsbevakningsväsendet inkom motsvarande utredningar över de metoder som stått till deras förfogande. År 2001 utvidgades det särskilda övervakningsområdet till täckoperationer och år 2005 till bevisprovokation genom köp, som enbart användes av polisen.

Först fr.o.m. början av 2014 utvidgades JO:s särskilda övervakningsområde till allt hemligt inhämtande av information. Utöver att befogenheterna inom hemligt inhämtande av information har blivit större har också antalet gånger dessa använts ökat märkbart med åren.

Årliga rapporter från olika myndigheter förbättrar JO:s möjligheter att på ett allmänt plan följa upp användningen av hemligt inhämtande av information. I konkreta fall kan, redan av resursskäl, JO:s särskilda övervakning på sin höjd vara stickprovsmässig. Nu och i framtiden ska JO:s övervakning i första hand endast ses som ett komplement till myndigheternas interna laglighetskontroll, och den kan i själva verket i hög grad karaktäriseras som kontroll av kontrollen.

Det har anförts få klagomål över användningen av hemligt inhämtande av information, färre än tio på årsnivå. Detta torde åtminstone delvis bero på verksamhetens hemliga art. Dock bör det påpekas att endast i mycket få undantagsfall förblir hemligt inhämtande av information helt och hållet hemligt för objektet för gott. JO har genom inspektioner och annars på eget initiativ gått in för att kartlägga eventuella problem i lagstiftningen och i den praktiska verksamheten. Ärenden har undersökts t.ex. på basis av inkomna berättelser eller inspektioner. JO har emellertid begränsade möjligheter att undersöka ärenden på eget initiativ.

4.6.3 HÄNDELSER UNDER BERÄTTELSEÅRET

Betydande reformer av lagstiftningen

Från början av 2014 förnyades tvångsmedelslagen och polislagen helt inklusive regleringen av hemligt inhämtande av information som utvidgades betydligt.

Utöver teleavlyssning, teleövervakning, inhämtande av basstationsuppgifter, teknisk observation (avlyssning, optisk observation, spårning) täckoperationer och bevisprovokation genom köp, som reglerats redan tidigare, ingår nu bland metoderna för hemligt inhämtande av information enligt den nya lagstiftningen även bl.a. användning av informationskällor och kontrollerade leveranser samt som helt nya metoder, t.ex. för att inhämta lägesuppgifter för att nå misstänkta och dömda, förtäckt inhämtande av information och teknisk observation av utrustning.

Samtidigt kompletterades och preciserades regleringen av metoder som var i användning redan tidigare (mer om reformen se JO:s berättelse 2013 på sidorna 167–168).

Vad gäller Tullen och försvarsmakten har det nyligen föreskrivits egna lagar om brottsbekämpning där dessa myndigheters hemliga inhämtande av information regleras.

Vad gäller försvarsmakten trädde lagen om militär disciplin och brottsbekämpning inom försvarsmakten i kraft 1.5.2014. Enligt lagen när försvarsmakten sköter en förundersökning har den till sitt förfogande 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 1.6.2015. 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.

Tanken är att stifta en ny särskild lag om brottsbekämpning inom Gränsbevakningsväsendet som ska träda i kraft fr.o.m. 2018. Till den nya lagen skulle de nuvarande bestämmelserna om brottsbekämpning inom Gränsbevakningsväsendet flyttas, och enligt uppgifterna i dagsläget är tanken inte att göra betydande ändringar vad gäller befogenheter.

Vad gäller hemligt inhämtande av information är det av mycket stor betydelse hur lagstiftningen om säkerhetsmyndigheternas inhämtande av information utvecklas i framtiden. Försvarsministeriets arbetsgrupp blev i januari 2015 klar med sitt utlåtande och beredningsarbetet har fortsatt genom att tre separata lagstiftningsprojekt har inrättats. Mer om detta senare.

Berättelser till JO

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 2015

Televångsmedel med stöd av tvångsmedelslagen

För utredning av brott beviljades polisen 3 110 tillstånd för teleavlyssning och teleövervakning (3 330 tillstånd 2014). Emellertid torde det mest betydelsefulla nyckeltalet i den statistiska bedömningen av hemliga tvångsmedel vara antalet personer som utsatts för tvångsmedlen. År 2014 utsatte polisen med stöd av tvångsmedelslagen 551 (711) misstänkta personer för teleavlyssning och teleövervakning varav 50 personer var okända. Antalet okända misstänkta personer har sjunkit betydligt under de senaste åren. För teleövervakning utsattes 1 417 (1 322) misstänkta personer.

År 2015 utsattes 91 (99) personer för teleavlyssning och teleövervakning vid Tullen och tillstånden uppgick till 231 (411). Vid Tullen utsattes 180 (256) personer för teleövervakning och 376 (507) tillstånd beviljades.

Grunden för teleavlyssning och teleövervakning samtidigt vid polisen var vanligen grova narkotikabrott (76 %) och våldsbrott (10 %). Vid Tullen var det grova skattebedrägerier och grova narkotikabrott som låg till grund.

Vid Gränsbevakningsväsendet användes teleavlyssning och teleövervakning i mycket mindre utsträckning än vid polisen och Tullen. Det

ta beror också på att Gränsbevakningsväsendet enligt lagen får använda televångsmedel för att utreda bara några typer av brott (närmast grovt ordnande av olaglig inresa och människohandelsbrott i anslutning till det). Inom försvarsmakten är användningen av hemligt inhämtande av information ännu mindre och dess huvudfokus har tydligt legat på att förhindra och avslöja, det vill säga på militär underrättelse och inte förundersökning.

Teleavlyssning och teleövervakning enligt polislagen

Föremål för teleövervakning med stöd av polislagen var 87 (78) personer. Det användes mest för att avvärja fara för liv eller hälsa och för att utreda dödsorsak.

Teleövervakning enligt lagen om brottsbekämpning inom Tullen

För att förhindra och avslöja tullbrott beviljades 28 (72) tillstånd för teleövervakning, vanligen på grund av grovt skattebedrägeri.

Teknisk observation

Under 2015 använde polisen med stöd av tvångsmedelslagen optisk observation på hemfridskyddade platser 25 gånger, optisk observation i fängelse en gång, avlyssning i fängelse nio gånger, optisk observation 188 gånger, teknisk avlyssning 117 gånger och teknisk spårning 359 gånger. Bostadsavlyssning användes inte alls. Inhämtande av identifieringsuppgifter för teledresser eller teleterminalutrustning användes 53 gånger. Det vanligaste brottet som låg till grund för alla dessa former av observation var grovt narkotikabrott.

Med stöd av polislagen användes optisk observation 32 gånger, teknisk avlyssning 11 gånger och teknisk spårning 32 gånger.

Teknisk spårning med stöd av tvångsmedelslagen användes 24 gånger vid Tullen. Teknisk avlyssning användes två gånger och optisk observation nio gånger.

Teknisk spårning enligt lagen om brottsbekämpning inom Tullen användes 18 gånger. Inga beslut fattades om teknisk avlyssning och optisk observation användes tio gånger.

Systematisk observation

Med systematisk observation avses annan än kortvarig observation av en brottsmisstänkt person eller av en person som med fog kan antas göra sig skyldig till ett brott. Polisstyrelsen har gjort upp riktlinjer för flera återkommande enstaka observationstillfällen (ungefär fem gånger) som avses här eller ett sammanhängande observationstillfälle som varar i ungefär ett dygn.

Enligt IM:s berättelse till JO fattades cirka 400 beslut om systematisk observation vid polisen 2014. Antalet beslut vid Tullen uppgick till 45.

Särskilda hemliga tvångsmedel

År 2015 registrerade polisen ett fåtal nya informationskällor, vilka i dagsläget uppgår till ett hundratal.

År 2015 fattades ett fåtal nya beslut om täckoperationer och om förlängning av tidigare täckoperationer. Täckoperationer har använts för att avslöja grova brott, framför allt grova narkotikabrott. Också bevisprovokation genom köp har i huvudsak använts för att avslöja och utreda grova narkotikabrott. År 2015 fattades ett fåtal nya beslut om bevisprovokation genom köp.

Kontrollerade leveranser har inte använts vid polisen delvis därför att det har varit problematiskt att tillämpa. Tullen meddelade att man gjort sex kontrollerade leveranser under 2015.

Avslag på ansökningar

Inga nämnvärda förändringar har skett vad gäller antalet yrkanden på teletvångsmedel som fått avslag. Under 2015 gav domstolen avslag på elva av polisens yrkanden på teletvångsmedel och ett av Gränsbevakningsväsendets yrkanden. Inga av Tullens yrkanden fick avslag.

Underrättelse om användning av tvångsmedel

Den som varit föremål för hemligt inhämtande av information ska i regel underrättas om detta senast ett år efter att inhämtandet av information har avslutats. En domstol kan under vissa förutsättningar ge tillstånd till att flytta tidpunkten för underrättelsen eller till att låta bli att underrätta personen i fråga.

Under berättelseåret kom det fram några fall där underrättelsen om att hemligt inhämtande av information hade använts hade gjorts för sent. Något exakt antal framkommer inte av de erhållna berättelserna eftersom det också kan vara fråga om bristfällig dokumentation varvid underrättelsen i själva verket har gjorts men inte registrerats i SALPA. Mycket få tillstånd till att senarelägga eller helt låta bli att underrätta personen i fråga beviljades, i det sistnämnda fallet synbarligen endast ett.

Tillsyn över hemligt inhämtande av information

Under 2015 utförde Polisstyrelsen laglighetsgranskning vid alla polisenheter (två gånger vid centralkriminalpolisen och Skyddspolisen). Tema för inspektionerna var bl.a. åtgärder som utförts i SALPA-systemet och övervakningen av dessa samt användning av informationskällor och ordnandet av denna verksamhet. Dessutom gjordes distansinspektioner. Inspektionerna riktades huvudsakligen till sådana hemliga metoder som polisen beslutar om utan domstolskontroll.

Enligt Polisstyrelsens observationer var ordnande, användning och tillsyn av hemligt inhämtande av information som funktionell process på en god nivå. De brister som observerats var huvudsakligen tekniska och bristfälliga registreringar av förutsättningar. Enligt Polisstyrelsen hade polisenheterna i regel lyckats bra med att anpassa sig till de nya förutsättningarna för användning av hemligt inhämtande av information som lagreformen i början av 2014 medförde samt till användningen av de nya metoderna. Visserligen förekom det fortfarande problem med tolkningen av lagen.

Vid laglighetsgranskningarna har Polisstyrelsen fäst polisenheternas uppmärksamhet vid motiveringen av allmänna och särskilda förutsättningar för SALPA-krav och -beslut så att förutsättningarna för att åtgärden varit lagenlig kan granskas i efterhand. Polisstyrelsen har observerat att i synnerhet vad gäller medel som förutsätter brottsmisstanke av en viss grovhetsgrad ska man fästa särskild uppmärksamhet vid motiveringen av tvångsmedlet – varför ifrågavarande brottsrubricering har valts och med stöd av vilka konkreta omständigheter det är lämpligt i det aktuella fallet. Också vad gäller rekvisitet för brottets grova gärningsform ska ”även bedömt som en helhet är brottet grovt” motiveras.

Enligt Polisstyrelsen har det skett stora framsteg vad gäller antal och omfattning av de interna kontroller som polisenheterna har utfört, även om det finns skillnader i den kvantitativa inspektionsomfattningen.

Tullens bevakningsavdelning och cheferna för de enheter som använder tvångsmedel och metoder för hemligt inhämtande av information har utfört laglighetskontrollen av dessa metoder för inhämtande av information vid Tullen 2015. De (sju) regionala övervakarna av Tullens brottsbekämpning har fått ansvar för att följa upp användningen av metoder för hemligt inhämtande av information under året och göra upp en rapport och övervakningen och sina observationer. Därutöver övervakar Tullen användningen av

hemliga tvångsmedel i hela landet. Enligt Tullen har inga allvarliga brister observerats under berättelseåret.

Gränsbevakningsväsendet har förnyat sin föreskrift om inhämtande av information för brottsbekämpning 2015. Enligt föreskriften ska förvaltningsenheterna regelbundet och omfattande kontrollera användningen av hemliga tvångsmedel. Den inspektör som utför laglighetsövervakningen vid förvaltningsenheterna ska inte i egenskap av aktör eller beslutsfattare delta i den operativa verksamheten, dvs. i förundersökning eller kriminalunderrättelse.

Gränsbevakningsväsendets stab har i de inspektioner som utförts under 2015 samt i förhandsgranskningen av teleövervakningstillstånd fäst särskild uppmärksamhet vid att motiveringarna av yrkandena har registrerats på tillbörligt sätt i systemet RajaSALPA. På denna punkt har man inte observerat några större brister. Bortsett från några underrättelser som gjorts för sent har inga brister i användningen av tvångsmedel observerats.

Enligt försvarsministeriet har verksamheten vid försvarsmaktens underrättelseavdelning och vid juridiska avdelningen vid Huvudstaben varit lagenlig.

JO:s laglighetskontroll

Under berättelseåret gjordes endast ett fåtal klagomål gällande teletvångsmedel. En del av dessa gällde bara allmänna misstankar om teleavlyssning eller annan spaning. Inte ett enda klagomål ledde till åtgärder. Liksom ovan konstaterats är JO:s verksamhet på eget initiativ av stor betydelse i övervakningen av hemligt inhämtande av information.

Teletvångsmedlen har under de senaste åren varit ett tema för de inspektioner som riktar sig mot polisen och domstolar. Vid inspektionerna vid polisinrättningen i Sydöstra Finland och polisinrättningen i Östra Nyland under berättelse-

året var föremål för inspektionen av hemliga tvångsmedel yrkanden på teletvångsmedel och beslut om teknisk observation. Därför gick man igenom "ett urval" av yrkande- och beslutshandlingar om detta.

Utifrån inspektionsmaterialet har verksamheten huvudsakligen varit lagenlig. Man diskuterade bl.a. att det i flera yrkanden som adresserats till domstolen och i flera polisbeslut använts andra uttryck än "kan antas att man på det sättet får information som behövs för att utreda ett brott" eller "kan antas vara av synnerlig vikt för utredning av ett brott" vilka anges i lagen som förutsättningar för användning av tvångsmedel eller metoder för inhämtande av information. Även om ett annat uttryck har samma innebörd som det som används i lagen, konstaterades de fraser som finns i lagen vara tydligare och lämna mindre tolkningsutrymme.

Utifrån vissa av de yrkanden som adresserats till domstolen var det i viss mån oklart vilka konkreta omständigheter som förenade personen som var föremål för tvångsmedlet med det misstänkta brottet och domstolens beslut genom vilket tillståndet hade beviljats framkom inte heller av ärendet. I vissa fall hänvisade man i beslutets motivering till den skriftliga ansökningen och sedan enbart till sökandens muntliga redogörelse vid sammanträdet utan referat över vad den muntliga redogörelsen innehöll.

Även om det är frågan om domstolens verksamhet konstaterades det vara möjligt att sökanden ber domstolen att registrera muntligt framställda yrkanden som inte framkommer av den skriftliga ansökningen. Då är det självklart upp till domstolen att pröva vad som registreras om yrkandet. I ett skriftligt yrkande ska dock i regel alla omständigheter som ligger till grund för yrkandet registreras.

På basis av inspektionen vid polisinrättningen i Sydöstra Finland undersökte JO Jääskeläinen på eget initiativ ett av polisens beslut om optisk övervakning. Det handlade om specificeringen av föremålet för åtgärden som i beslutet om undersökning var mycket allmän.

På basis av inspektionen vid polisinrättningen i Östra Nyland utredde JO på eget initiativ ett yrkande gällande teleövervakning och domstolens beslut, eftersom det enligt de uppgifter som fanns att tillgå fanns anledning att misstänka att ansökan om teleövervakningen hade gjorts och tillståndet för utredningen hade beviljats för ett sådant brott där teleövervakning enligt lagen inte får användas i utredningen. Ett annat ärende som utreddes var ett fall där domstolen hade beviljat tillstånd för teleavlyssning och teleövervakning även om man enligt handlingarna enbart hade ansökt om tillstånd för teleövervakning.

I skrivande stund har ovan nämnda ärenden som utretts på eget initiativ inte avgjorts.

Vid centralkriminalpolisen bekantade sig JO Jääskeläinen med olika tekniska system för hemligt inhämtande av information.

JO besökte Kommunikationsverket. Teman för besöket var att behandla frågor i anslutning till kommunikationens konfidentialitet och integritetsskydd, att få information om hur Kommunikationsverket övervakar hur operatörerna behandlar och förvarar uppgifter om kommunikationen, att diskutera Kommunikationsverkets roll i genomförandet av förundersökningsmyndigheternas hemliga inhämtande av information och hemliga tvångsmedel och att diskutera Kommunikationsverkets roll i övervakningen av operatörer när de på förundersökningsmyndigheternas begäran genomför åtgärder i anslutning till ovan nämnda metoder.

Under besöket framkom bl.a. att Kommunikationsverkets inspektionsrätt enligt 325 § i informationssamhällsbalken tolkas enligt lagens förarbeten, nämligen så att inspektionsrätten även omfattar omständigheter i anslutning till kommunikationens konfidentialitet.

JO besökte Polisstyrelsen för att bekanta sig med Polisstyrelsens laglighetsövervakning av hemliga tvångsmedel och hemligt inhämtande av information.

Vid Polisstyrelsen diskuterades bl.a. under rättelse av föremålet för åtgärden när det är frågan om att nå misstänkta och dömda (Tvångs-

medelslagen 10 kap. 8 §). Det har varit Polisstyrelsens linje att ingen underrättelse behöver göras om detta. JO ansåg att formuleringen i lagen och systematiken kräver att personen i fråga underrättas. Tvångsmedelslagen reglerar inte underrättelseskyldigheten genom specifika paragrafer, utan genom att hänvisa till bl.a. teleövervakning. Definitionen av teleövervakning i lagen innehåller entydigt inhämtande av uppgifter om en teleterminalutrustnings läge. Sådana sekretessintressen som det ofta finns i anslutning till underrättelsen om användning av ett hemligt tvångsmedel i andra situationer finns i regel inte i fråga om underrättelsen i dessa situationer.

4.6.4 UTVÄRDERING

Eventuella problempunkter i den nya lagstiftningen

Underrättelseskyldigheten

En misstänkt som varit föremål för hemligt inhämtande av information ska i regel utan dröjsmål underrättas om detta skriftligen när ärendet har förts till åklagaren för prövning eller förundersökningen annars har avslutats eller avbrutits eller senast ett år efter det att användningen av tvångsmedlet har avslutats. Fullgörandet av underrättelseskyldigheten beror delvis på det tvångsmedel som använts. Jämfört med tidigare finns det nu noggrannare bestämmelser om underrättelse och underrättelseskyldigheten är med omfattande.

På yrkande av en anhållningsberättigad tjänsteman får domstolen under vissa förutsättningar besluta att underrättelsen till den misstänkte får skjutas upp med högst två år åt gången. På beslut av domstolen får underrättelsen underlåtas, om det är nödvändigt för att trygga statens säkerhet eller skydda liv eller hälsa.

Det är således möjligt att objektet aldrig får kännedom om det tvångsmedel som använts, även om det enligt lagen är regel att underrätta och undantag att låta bli. Det viktiga är att de fall som förblir helt hemliga för objektet är så få som möjligt.

I samband med utskottsbehandlingen 2013 av ändringarna av den nya tvångsmedelslagen, förundersökningslagen och polislagen framförde i synnerhet förundersökningsmyndigheterna i samband med hörandet av experter oro över risken att personen som utför en täckoperation och informationskällan avslöjas och över säkerheten för ifrågavarande personer (LaUB 17/2013 rd – RP 14/2013 rd).

Enligt Polisstyrelsen har skyldigheten att underrätta skriftligen enligt den respons man fått från undersökningsledarna skadat användningen av metoder för inhämtande av information. Utöver problemet med att få fram informationskällor, som konstaterades redan 2014, sjönk antalet avlyssningar i fängelse märkbart under 2015 eftersom tvångsmedlet inte längre anses lika effektivt i bekämpandet av allvarlig brottslighet.

Enligt Polisstyrelsen har underrättelseskyldigheten skapat ett hinder för hela verksamheten med informationskällor, vilket gör att man i Finland avstår i ”passiv användning av informationskällor”, vilket i sin tur gör medlet mindre effektivt. Också underrättelse av den som är föremål för en täckoperation sätter i värsta fall stopp för polismannen i frågas möjligheter att arbeta i framtida täckoperationer. Enligt Polisstyrelsen minskar också underrättelseskyldigheten betydligt möjligheten till internationellt samarbete.

Centralkriminalpolisen har föreslagit att underrättelseskyldigheten i fråga om styrd användning av informationskällor antingen slopas helt och hållet som onödig eller att dess innehåll ändras så att den fungerar bättre enligt internationella exempel. Enligt centralkriminalpolisen borde grunderna för att låta bli att underrätta personen i fråga utökas jämfört med nuläget, i synnerhet när man använder medel i fallhelheter som omfattar internationellt samarbete samt när man skyddar polisens tekniska och taktiska metoder.

Ett mål med underrättelsen om inhämtande av information är att trygga en rättvis rättegång. Under fjolåret ändrades den nya förundersökningslagen bl.a. i en riktning som i större utsträckning framhåller en parts rätt att få information. Enligt lagen ska hänsyn vid prövning av frågan om en parts rätt att få information eller frågan om begränsningar av den rätten tas till partens rätt att på behörigt sätt försvara sig eller annars på behörigt sätt bevaka sin rätt i en rättegång.

Dessa krav på information och en rättvis rättegång tillsammans med eventuella risker till följd av underrättelse om att hemligt inhämtande av information har använts för att utreda brottet skapar en helhet innehållande svåra avvägningar.

Registrering av hemliga tvångsmedel och hemligt inhämtande av information

Tidsfristen på 30 dagar för att göra upp ett protokoll som regleras av statsrådets förordning om förundersökning, tvångsmedel och hemligt inhämtande av information har i praktiken varit svår att följa. IM:s polisavdelning började under berättelseåret bereda en ändring av regleringen och ett alternativ som lades fram var att förlänga tidsfristen till 90 dagar.

JO Jääskeläinen konstaterade i sitt utlåtande i frågan bl.a. att när en registrering görs högst tre månader i efterhand kan detta försämra eller äventyra anteckningarnas noggrannhet och tillförlitlighet. Han understök därför att huvudregeln i förordningen hålls oförändrad och att ett protokoll ska upprättas utan oskäligt dröjsmål och att 90 dagar inte får bli en huvudregel.

I skrivande stund pågår beredningen av ändringen fortfarande.

Täckoperationer

Redan innan de nya lagarna trädde i kraft förekom problem inom täckoperationer som har beskrivits i årsberättelsen 2011 på sidorna 117–121. Dessa problem är fortfarande aktuella.

Lagen utgår ifrån att en polisman som företar en täckoperation inte får begå brott och inte heller ta initiativ till brott. Polismannen går emellertid fri från straffansvar om han begår en trafikförseelse, en ordningsförseelse eller något annat jämförbart brott för vilket det föreskrivna straffet är ordningsbot, om gärningen har varit nödvändig för att syftet med täckoperationen ska nås eller för att förhindra att inhämtandet av information avslöjas.

I lagen finns också bestämmelser om polisens deltagande i en organiserad kriminell samman slutnings verksamhet under en täckoperation. Om en polis då han eller hon deltar i sådan verksamhet skaffar lokaler eller fordon eller andra liknande färdmedel, transporterar personer, föremål eller ämnen, sköter ekonomiska ärenden eller hjälper gruppen på andra till dessa jämförbara sätt, är han eller hon fri från straffansvar inom ramen för det som bestäms i lagen.

En polis befrias från straffansvar i ovan nämnda situationer om det på synnerligen giltiga skäl har kunnat antas att åtgärden ändå skulle ha gjorts utan dennes medverkan; polisens verksamhet inte äventyrar eller skadar för någons liv, hälsa eller frihet eller överhängande fara eller skada för egendom och biståndet avsevärt främjar möjligheterna att uppnå syftet med täckoperationen.

Regleringen lämnar rum för tolkning och lämnar vissa frågor obesvarade. Täckpolisens verksamhetsmöjligheter är på basis av bestämmelserna mycket begränsade och detta tillsammans med flertydigheten har väckt frågor inom polisen om bl.a. polisens rättsskydd. Det är också oklart hur den i lagen avsedda ansvarsfriheten genomförs i praktiken.

Domstolens roll när en täckoperation inleds är mycket snäv och begränsas till att fatta beslut om huruvida det finns vissa formella förutsättningar för en täckoperation. T.ex. tar domstolen inte ställning till planen för täckoperationen eller hur den ska genomföras i praktiken.

Vanliga problem med övervakningen

Satsningar på intern övervakning behövs

JO:s laglighetsövervakning av hemligt inhämtande av information understryker övervakning av myndighetens interna övervakning. Med anledning av detta framhävdes under besöken 2014 vid alla polisinsrättnings enheter för juridiska frågor enheternas egen övervakning av polisinsrättnings hemliga inhämtande av information.

Myndigheter som använder sig av hemligt inhämtande av information har satsat på intern övervakning under de senaste åren. Detta gäller såväl förundersökningsmyndigheterna som domstolarna. Med tanke på den interna övervakningens effekt är det oroväckande att det enligt Polisstyrelsens observationer finns skillnader i den kvantitativa inspektionsomfattningen för övervakningen av polisinsrättnings hemliga inhämtande av information vilket enligt Polisstyrelsen åtminstone delvis beror på mängden övriga uppgifter och att dessa uppgifter prioriteras.

En viktig förutsättning för den interna övervakningen är att övervakarna är förtrodda med området och har tillgång till alla dokumentmaterial. Detta gäller förutom polisinsrättningsarna även Polisstyrelsen. Också enligt polisens egen bedömning varierar övervakningens nivå vid polisinsrättningsarna, liksom uppenbarligen övervakarnas sakkunskap. Både skyddspolisens och centralkriminalpolisens interna övervakning håller enligt laglighetsövervakningens observationer god nivå.

Från början av 2016 flyttades Skyddspolisens till IM och hör inte längre till Polisstyrelsens laglighetskontroll. Personalresurserna för IM:s laglighetskontroll är enligt erhållna uppgifter mycket ringa och personalen har många andra uppgifter. Man bör säkerställa att nivån på kontrollen av Skyddspolisens inte sjunker.

Vid Tullen, Gränsbevakningsväsendet och försvarsmakten har den interna övervakningen enligt deras egen bedömning fungerat rätt bra. Övervakningen underlättas av att verksamhetens volym är mycket mindre än polisens.

JO:s övervakning sker i efterhand och är rätt så generell. JO har ingen nära insyn i själva verksamheten och kan inte börja styra myndigheternas verksamhet eller i andra avseenden spela en central roll genom att ställa upp gränser för verksamheten i syfte att avhjälpa brister i lagstiftningen. De berättelser och utredningar som ska lämnas till JO är nödvändiga men löser inte problemen med övervakningen och rättsskyddet.

Övervakningen av hemliga tvångsmedel grundar sig delvis på förväntningen att den som utför övervakningen får all den information han eller hon vill ha. På grund av verksamhetens speciella karaktär är en noggrann dokumentering en grundläggande förutsättning för att övervakningen ska lyckas.

En aktiv registrering i realtid hjälper också aktörerna att bedöma och utveckla sin verksamhet samt säkerställer att verksamheten följer lagen och ökar dess trovärdighet. Registreringen är också en absolut förutsättning för att JO i efterhand ska kunna genomföra laglighetskontrollen.

Underrättelselagstiftning

Försvarsministeriet publicerade i januari 2015 betänkandet av arbetsgruppen för en informationsanskaffningslag "Riktlinjer för en finsk underrättelselagstiftning". Betänkandet söker riktlinjer för en eventuell informationsanskaffningslag.

Efter betänkandet följde en mycket omfattande offentlig debatt om behovet av en sådan lag. Enligt dem som förordar lagstiftningen är underrättelse och regleringen av den nödvändigt bl.a. för att trygga verksamhetsförutsättningarna och verksamhetens resultat för de myndigheter som ansvarar för den nationella säkerheten. Enligt dem som förhåller sig kritiskt till frågan uppnår man med de föreslagna metoderna i verkligheten inte de mål som ställts upp och samtidigt gör man omfattande ingrepp i bl.a. privatlivet och kommunikationshemligheten.

JO Jääskeläinen konstaterade i sitt utlåtande om betänkandet att betänkandet endast innehåller en ytlig behandling av omständigheter med

anknytning till rättsskydd, rättsmedel och övervakning. JO framförde sin oro över hur dessa skulle kunna ordnas tillräckligt effektivt. JO underströk att ett tillstånd som beviljas av en oberoende domstol är en förutsättning för att använda medlet och för att säkerställa en objektiv bedömning av att de lagstadgade förutsättningarna för att använda medlet föreligger. I synnerhet kräver avvägningen av proportionaliteten av användningen av medlet extern bedömning.

I betänkandet föreslås att den juridiska övervakningen av underrättelseverksamhet utomlands ska utföras av bl.a. riksdagens justitieombudsman. Enligt JO är det utifrån betänkandet ganska svårt att bedöma vilken inverkan ett sådant eventuellt tilläggsuppdrag skulle ha på JO:s verksamhet. Utifrån erfarenheterna av övervakningen av hemligt inhämtande av information står det i varje fall klart att JO:s övervakning i det närmaste kan handla om övervakning av övervakningen, vilket ensamt inte är tillräckligt.

Utifrån betänkandet har IM och försvarsministeriet inlett ett projekt för att bereda lagstiftning om civil och militär underrättelse. Justitieministeriet utreder och bereder en revidering av 10 § i grundlagen om skyddet av hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden.

Avslutningsvis

I samband med JO:s laglighetskontroll observerades under verksamhetsåret inga betydande problem gällande tvångsmedel och inhämtande av information. Det betyder inte att det inte skulle finnas problem.

Vikten av registrering framhävs i användningen av hemligt inhämtande av information. SALPA-systemet var på sin tid i detta avseende ett steg framåt i övervakningen av hemliga tvångsmedel. Systemet styr också användaren till de rätta och lagliga handlingsmodellerna. SALPA-systemet, liksom också polisens övriga informationssystem, har dock så småningom nått vägs ände och reformprojektet VITJA bör komma med en lösning också på detta. Eftersom projektet dock inte har

genomförts enligt planerna, har man blivit tvungen att uppdatera SALPA-systemet. Det är viktigt att verksamhetens lagenlighet och övervakning inte äventyras på grund av informationssystemen.

I sin laglighetskontroll har JO fortlöpande framhävt vikten av motiveringen av yrkanden och beslut. Motiveringen bör skrivas bl.a. för att möjliggöra en kontroll av besluten. Om domstolen inte kräver tillräcklig motivering från den som framställer ett yrkande eller om domstolen försummar att själv motivera tillräckligt, finns det en risk att tillstånd beviljas i sådana fall där lagstiftaren inte avsett att dessa metoder skulle användas.

Rättegången som inlemts under berättelseåret om de tjänstebrott och andra brott som chefen för narkotikaroteln vid Helsingfors polisinspektion misstänks för stämplade i mångt och mycket debatten om polisens verksamhet. I debatten har man bl.a. kretsat kring tillräcklig övervakning. Övervakningen av den allra hemligaste polisverksamheten är synnerligen viktig för att trygga verksamhetens lagenlighet och bevara förtroendet.

Ingen övervakning med tillgängliga resurser kan emellertid vara vattentät. Det är av största vikt att varje aktör ovillkorligen följer lagen. I hemligt inhämtande av information har övervakning och handledning som hör samman med vanligt chefsarbete en central plats. Den hemliga verksamheten får inte försvinna ur chefernas synfält. Dessutom har cheferna de bästa möjligheterna att se och ingripa i osakliga, felaktiga eller lagstridiga förfaranden.

4.7

Brottspåföljdsbranchen

Laglighetsövervakningen inom brottspåföljdsbranchen hörde till BJO *Jussi Pajuoja*. Huvudföredragande var referendarieråd *Anu Rita*.

Brottspåföljdsmyndigheten (Rise) svarar för verkställighet av fängelsestraff och samhällspåföljder och häktning. JO ska enligt lagen genomföra inspektioner i synnerhet i fängelser och andra slutna inrättningar. Av denna anledning riktar sig Rises tillsyn i huvudsak till verkställandet av ovillkorliga fängelsestraff i fängelser. JO övervakar slutna inrättningar också som nationellt besöksorgan enligt det fakultativa protokollet till Förenta Nationernas (FN) konvention mot tortyr (OPCAT).

4.7.1

VERKSAMHETSMILJÖN OCH LAGSTIFTNINGSGREFF

Det dagliga genomsnittliga antalet fångar var strax under 3 100 år 2015. Det dagliga genomsnittliga antalet klienter med samhällspåföljder var likaså cirka 3 100. Siffrorna är på samma nivå som tidigare år.

På grund av sparkraven inom brottspåföljdsbranchen utreddes möjligheterna att minska fängelsenätverket. I oktober beslutade justitieministeriet (JM) ändå att nätverket bibehålls i nuvarande omfattning och fängelsernas verksamhetsförutsättningar tryggas.

Ett omfattande reformpaket gällande fängelse och samhällspåföljder trädde i kraft 1.5.2015. I fängelselagen och häktningsslagen gjordes ett stort antal preciseringar och en gemensam lag om verkställighet av samhällspåföljder stiftades. Inledandet av verkställigheten av samhällspåföljder överfördes i sin helhet till Brottspåföljdsmyndigheten, när en del av uppgifterna tidigare ankom

på utskökningsmyndigheterna. Dessutom trädde en ny lag om behandling av personuppgifter vid Brottspåföljdsmyndigheten i kraft 1.11.2015.

Hälso- och sjukvården för fångar och häktade överfördes 1.1.2016 från Brottspåföljdsmyndigheten till Enheten för hälso- och sjukvård för fångar, som lyder under Institutet för hälsa och välfärd. Samtidigt breddades Valviras och regionförvaltningsverkens behörighet så att de också ansvarar för organisationstillsynen över hälso- och sjukvården för fångar. Tidigare omfattade deras tillsyn över Brottspåföljdsmyndigheten endast enskilda yrkespersoners arbete inom hälso- och sjukvården. Regionförvaltningsverket i Norra Finland sköter tillsynen över hälso- och sjukvården för fångar i hela landet.

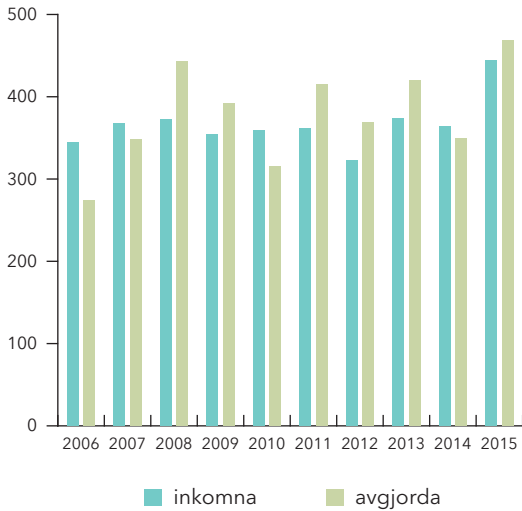
4.7.2

LAGLIGHETSÖVERVAKNING

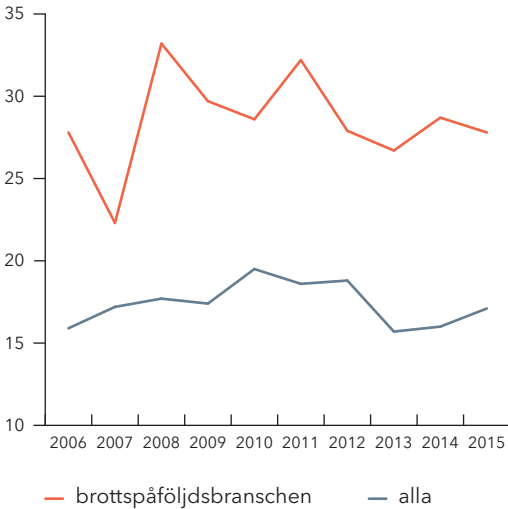
Klagomål gällande brottspåföljdsbranchen är en av de största kategorierna av ärenden. År 2015 mottogs 447 klagomål (364 år 2014). Antalet avgjorda klagomål var 469 (349).

Av alla klagomål och egna initiativ ledde 133 till åtgärder. Åtgärdsprocenten var 28 %. Åtgärdsprocenten inom brottspåföljdsbranchen är vanligtvis hög och överstiger tydligt medeltalet vid kansliet. Detta är typiskt för verksamhetssektorer där det är tvunget att göra ingrepp i den i grundlagen tryggade friheten, den personliga integriteten och integritetsskyddet.

En betydande andel av klagomålen gäller fortsättningsvis Riihimäki fängelse. JO mottog 185 klagomål som gällde Riihimäki fängelse och avgjorde 189. Av dem ledde 30 % till åtgärder. I berättelsen 2014 gjordes en mer omfattande utvärdering av detta.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2006–2015



Åtgärdsprocent under åren 2006–2015

4.7.3 INSPEKTIONER

Inspektionsobjekten var Helsingfors fängelse (två inspektioner), Riihimäki fängelse (tre inspektioner), Satakunta fängelses enhet i Vittis, Vanda fängelse, Pyhäselkä fängelse, familjeavdelningen vid Tavastehus och Vånå fängelse, Sukeva och Kuopio fängelse, poliklinikerna vid Helsingfors, Sukeva och Kuopio fängelse, Rises centrala förvaltningsenhet, Helsingfors och Nylands byråer för samhällspåföljder och Västra Finlands brottspåföljdsregions stödpatrullsverksamhet. Därtill hölls ett möte om laglighetsövervakning för de föredragande vid JO:s kansli och Rises jurister.

Vid sidan av sin laglighetsövervakning verkar JO som nationellt besöksorgan enligt det fakultativa protokollet till Förenta Nationernas (FN) konvention mot tortyr (OPCAT, Optional Protocol to the Convention against Torture). Besöksorganet genomför inspektioner på ställen där frihetsberövade personer befinner sig eller kan finna sig. Denna verksamhet beskrivs närmare i avsnitt 3.3 där även iakttagelser vid inspektionen som ingår i det nationella besöksorganets verksamhet i anknäring till Rise beskrivs.

Europeiska kommittén för förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (CPT) besökte Finland i september–oktober 2014 och besökte då fängelserna i Helsingfors, Kervo, Riihimäki och Vanda. Finlands regering har i oktober 2015 svarat CPT om vilka åtgärder finländska myndigheter har vidtagit till följd av kommitténs iakttagelser vid inspektionerna.

4.7.4 UTLÅTANDEN, EGNA INITIATIV OCH FRAMSTÄLLNINGAR

Utlåtanden

Ett utlåtande gavs till lagutskottet om regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om behandling av personuppgifter

vid Brottspåföljdsmyndigheten (RP 292/2014 rd). Ett utlåtande gavs till social- och hälsovårdsministeriet om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om Enheten för hälso- och sjukvård för fångar och vissa lagar som har samband med den, och om själva propositionen (RP 49/2015 rd) gavs utlåtanden till lagutskottet och social- och hälsovårdsutskottet.

Egna initiativ

En del fångar är placerade under mycket slutna omständigheter och får vistas utanför sin cell bara en liten stund varje dag. JO uppmärksammade det här problemet i ett eget initiativ samt vid inspektionerna till Helsingfors, Riihimäki och Sukeva fängelser.

Syftet med frihetsberövandet är att rehabilitera fången, så att han eller hon kan anpassa sig till samhället efter frigivningen. Det här målet kan inte uppnås om fångarna i huvudsak sitter sysslolösa i sina celler. Det är också klart att brist på mänskliga kontakter och aktiviteter är skadligt för såväl det psykiska som det fysiska välbefinnandet. I värsta fall kan den korta tiden utanför cellen och de fåtaliga kontakterna strida mot kravet på människovärdig behandling.

Enligt CPT:s rekommendationer bör fångarna ha möjlighet att vistas utanför cellen rimligt mycket, minst åtta timmar per dygn, och under den tiden ska de erbjudas meningsfull och utvecklande verksamhet, t.ex. arbete, utbildning och motion. BJO konstaterade att minimigränsen på åtta timmar är ändamålsenlig. Då befinner sig fången fortfarande i sin cell 16 timmar per dygn, vilket är tämligen lång tid.

BJO fäste särskild uppmärksamhet vid situationen för de fångar som bor avskilt på egen bengan. Att hålla en fånge avskild utan aktiviteter för att hans eller hennes säkerhet är hotad bör vara en sista utväg som används endast en kort tid. Fängelserna bör garantera fångarnas säkerhet, men detta ska inte göras på bekostnad av fångarnas psykiska och fysiska välbefinnande

eller genom att begränsa deras rättigheter. Man bör försöka lösa problemet exempelvis genom att flytta fången till en annan anstalt eller en annan avdelning (1901/2/11*).

Vid en inspektion på sjukhuset för fångar visade det sig att fångarnas klädurval inte inkluderar mammakläder. Även om gravida kvinnofångar får använda egna mammakläder, har alla inte nödvändigtvis möjlighet att skaffa sådana. Rise vidtog åtgärder i ärendet genom att utöka klädurvalet med mammabyxor. Man ansåg att tröjan till fångarnas vardagsdräkt är lämplig som mammatröja, vid behov i större storlek. BJO ansåg att dessa åtgärder var tillräckliga för att trygga gravida kvinnofångars möjlighet till ändamålsenlig klädsel (4968/2/14*).

BJO tog ställning till huruvida Tavastehus fängelses larmsystem i cellerna var tillräckligt. Larmen från cellerna förmedlades inte till fängelsets kontrollrum, utan endast till vissa väktarum. Nattetid kunde det ta 15–45 minuter innan ett larm noterades och besvarades. Fördröjningen kan äventyra fångens hälsa exempelvis vid sjukdomsfall. Det kan också ta lång tid innan fångarna får gå på toaletten. Fördröjningarna bör inte vara längre än några minuter.

Enligt utredningen kommer Tavastehus fängelse att installera ett nytt larmsystem i cellerna, vars larm förmedlas till fler ställen än tidigare. Även om det nya systemet inte garanterar att fördröjningar inte förekommer, möjliggör det uppföljning av dem (598/2/15*).

Vid utdelningen av kvällsmål på en avdelning i Riihimäki fängelse utdelades under veckoslutet inga produkter som förfars lätt. BJO konstaterade att fångarna på alla avdelningar bör få mångsidig kost, även dessa produkter. Inskränkningar i måltiderna på en avdelning kan inte motiveras med att avdelningen saknar kylförvaringsutrymmen. Inte heller de kylförvaringspåsar som användes på andra avdelningar var ändamålsenliga för förvaring av produkter som förfars lätt. Enligt BJO bör fängelset ordna utdelningen av kvällsmål så att man på alla avdelningar även

under veckoslut kan bjuda på det kvällsmål som finns på Rises meny och förvara det i enlighet med livsmedelslagstiftningen (2831/2/15*).

Riihimäki fängelse meddelade 30.12.2015 att man har beslutat att skaffa kylklampar till kylväskorna, så temperaturen hålls på rätt nivå. Kylklampar utdelas vid matutdelningen till alla som behöver dem. Fängelset fortsätter också testa temperaturen i enlighet med kökets plan för egenkontroll.

Anordnandet av fångarnas måltider behandlas också nedan i avsnitt 4.7.5. I avsnitt 4.7.6 behandlas därtill två beslut angående egna initiativ om hälso- och sjukvården för fångar.

Framställningar

Fem framställningar gjordes, av vilka två gällde lagstiftning och tre gottgörelse.

Jämfört med bestämmelserna om hörande i förvaltningslagen föreskrivs det i fängelselagen och häktningsslagen mycket vagt om när man kan låta bli att höra en besökare som åläggs besöksförbud. Det är problematiskt med tanke på besökarens rättsskydd. BJO delgav JM detta och påpekade att det bör beaktas i lagstiftningsarbetet (4740/4/14*).

Enligt BJO bör fängelselagens och häktningsslagens bestämmelser om kontroller preciseras med entydigare bestämmelser om att personalen omfattas av kontrollerna (404/4/15).

JM:s kriminalpolitiska avdelning meddelade 8.12.2015 att den delar BJO:s uppfattning om behovet att precisera bestämmelserna. Bestämmelserna om säkerhetskontroller kommer att ändras nästa gång det görs ändringar i fängelselagen och häktningsslagen, sannolikt våren 2016.

I tre fall föreslog BJO för Statskontoret att finska staten borde betala gottgörelse för en kränkning av de mänskliga rättigheterna orsakad av Rises förfarande. I två fall var det fråga om att tillgången till toalett hade fördröjts. En besökare hade varit tvungen att urinera i en skräphink inför

sina familjemedlemmar efter att ha väntat över en halv timme på att få gå från besöksrummet till toaletten (4854/4/14*). I ett annat fall hade en fånge inte trots begäran fått gå till toaletten i tid och hade varit tvungen att tömma tarmen på cellgolvet (801/4/14*). Statskontoret meddelade att det hade betalats 500 euro i gottgörelse i vartdera fallet. Det tredje förslaget om gottgörelse (2465/4/14*) refereras nedan i avsnitt 4.7.6 om hälso- och sjukvården för fångar.

4.7.5 ÖVRIGA AVGÖRANDE

Anmärkningar

Två anmärkningar utfärdades för lagstridigt förfarande.

En besökare hade inte delgivits ett besöksförbud, även om besökare har rätt att söka ändring i beslut om besöksförbud. BJO gav fängelset en anmärkning för lagstridigt förfarande. Fängelset hade förfarit lagstridigt också då det inte ens hade försökt höra besökaren innan beslutet fattades (4740/4/14*).

Rises centrala förvaltningsenhet hade inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att avsluta den elektroniska övervakningen av fångar på öppen anstalt under permissioner. JO Jääskeläinen hade i sitt beslut av 27.8.2013 konstaterat att lagen inte tillät det. Sådan övervakning blev möjlig först 1.5.2015 via en lagändring.

I sitt meddelande till JO 23.1.2014 hade den centrala förvaltningsenheten konstaterat att den instruerar de öppna anstalterna att avbryta övervakningen tills den möjliggörs i fängelselagen. Övervakningen hade ändå ännu inte avslutats i slutet av juli 2014. JO gav Rises centrala förvaltningsenhet en anmärkning för lagstridigt förfarande. JO konstaterade att en myndighet ska korrigera sitt förfarande på eget initiativ så snabbt som möjligt, om förfarandet är lagstridigt (4566/4/14*).

I planeringen av strafftiden uppdagas ständigt problem

Enligt förordningen om fängelse ska planen för en fånges strafftid uppdateras minst tre gånger per år. Den klagandes plan hade inte uppdaterats en enda gång mellan september 2012 och början av 2014. BJO konstaterade att målet för verkställigheten av fängelse är att öka fångarnas beredskap för ett liv utan brott genom att främja deras livshantering och anpassning i samhället. Ett stabilt redskap för att nå detta mål är planen för strafftiden. Skyldigheten att uppdatera planen har ålagts uttryckligen för att främja målen för verkställigheten av fängelse. Utöver att bedömningscentrumet vid utarbetandet av planen har satt upp mål, ska framskridandet av dessa följas upp i fängelset i samarbete med fången.

Man hade också förfarit felaktigt, när man utan att höra den klagande och utan att ens berätta om detta hade skrivit in i planen att den klagande inte hade lyckats frigöra sig från en kriminell livsstil. Fängelset är skyldigt att sträva efter att nå målen i planen i samarbete med fången. För att målet med uppföljningen ska nås effektivt, bör fången ha tillfälle att diskutera målen och uppfyllandet av dem, framföra sina egna synpunkter på situationen och vid behov få vägledning och rådgivning om hur han eller hon kan närma sig målen.

Den klagande gick inte med på att underteckna planen för strafftiden och var inte av samma åsikt om planens innehåll som tjänstemännen vid bedömningscentrumet. Enligt BJO är syftet med uppföljningen också i sådana situationer eller till och med särskilt då att utreda fångens synpunkt vid tidpunkten för uppföljningen och försöka påverka saken och motivera fången (926* och 4371/4/14*).

Skyldigheten att uppdatera planen för strafftiden hade bedömts enligt fångens vistelse i ifrågavarande fängelse, inte med beaktande av hela fängelsetiden. BJO konstaterade att man vid bedömningen av tidpunkten för uppdateringen enligt förordningen om fängelse bör beakta hela

strafftiden och inte bedöma uppdateringsbehovet endast från den tidpunkt då fången anlät till fängelset (20/4/14).

En fånge hade placerats inom en annan brotts- påföljdsregion än sin hemort, varför informationen om ändringen från häktad till fånge inte hade förmedlats till bedömningscentrumet enligt personens hemort. Utarbetandet av planen för strafftiden fördröjdes i motsvarande grad.

Enligt BJO borde fängelset ha meddelat ändringen till bedömningscentrumet. Enligt Rises centrala förvaltningsenhet kommer informationen om att en häktad blir fånge att förmedlas automatiskt till rätt bedömningscentrum i och med det nya datasystem som tas i bruk inom några år (4257/4/14).

Fångsamtal är dyra

I många klagomål kritiserades prissättningen i det fängstelefonssystem som togs i bruk hösten 2014. I och med ändringen steg samtalspriserna betydligt och samtalen blev dyra för fångar med svag ekonomi.

BJO konstaterade att fångsamtalen åtminstone inte bör vara dyrare än samtal enligt den allmänna prisnivån i det övriga samhället. I öppna anstalter får fångarna i regel använda sina egna telefoner och betalar för sina samtal enligt den allmänna prisnivån, men i slutna fängelser betalar fångarna mångfaldigt mer för inrikes samtal än den allmänna prisnivån för samtal.

Orsaken till de högre priserna är i huvudsak att telefonsystemet i slutna fängelser bygger på trådtelefoni. Rises val av telefonsystem får enligt BJO ändå inte leda till att fångarna blir tvungna att betala ett mycket högre pris för sina samtal än den allmänna prisnivån. BJO ansåg det att det fanns skäl att se till att samtalskostnaderna för fångar i slutna fängelser närmar sig den allmänna prisnivån.

BJO tog upp saken till granskning på eget initiativ (2245/2/15) och bad Brottspåföljdsmyndigheten om en utredning om de åtgärder som

hans påpekanden har gett upphov till. Ärendet behandlades bl.a. i klagomålen 4156, 4243* och 5285/4/14 samt 63 och 73/4/15.

Jämlikhet

Fångar får inte utan godtagbara skäl försättas i ojämlig ställning. Kravet på jämlikhet ingår också i grundlagen. Tidvis förekommer situationer där fångarna inte behandlas jämlikt, även om det inte har funnits några godtagbara skäl för det.

Ett problematiskt fall med tanke på jämlikheten var t.ex. det att fångarnas utomhusvistelse och övriga fritidsmotion inträffade delvis samtidigt på en av avdelningarna, varmed fångar på olika avdelningar hade olika möjlighet till utomhusvistelse och motion (2557/4/15). I ett annat fängelse förekom motsvarande problem i fråga om deltagande i besök och gudstjänst (570/4/15*). Fallet behandlas närmare i avsnittet 4.24 Kyrkliga ärenden.

I ett fängelse hade fångarna på den slutna avdelningen inte möjlighet att bada bastu varje vecka. BJO konstaterade att bastubad är en långvarig finländsk kulturtradition och att bastubad kan anses vara ett etablerat inslag i veckoprogrammet bl.a. i fängelser och inom försvarsmakten. Han ansåg också att det med tanke på en jämlik behandling av fångarna är önskvärt att fängelset och brottspåföljdsregionen tar ställning till hur fångarna på den slutna avdelningen kan ges möjlighet att bada bastu varje vecka (4841/4/15).

Hälsotillståndets inverkan på jämlikheten och bemötandet av en fånge togs upp i ett ärende där fången hade diagnosen panikstörning. Enligt egen utsago hade fången i mer än ett års tid tvingats äta i sin cell och på egen bekostnad, eftersom han inte på grund av panikattacker klarade av att delta i fångarnas gemensamma måltider. BJO informerade fängelset om att det bör ordna ändamålsenliga måltider på annat sätt, om en sjukdom förhindrar deltagande i gemensamma måltider. Fängelset är skyldigt att ordna måltider för fångarna och maten ska vara hälsosam och mångsidig. En fånge får inte utan godtagbart skäl för-

sättas i en annan ställning än de andra fångarna på grund av sitt hälsotillstånd. Fängelsets knappa personalresurser och de praktiska arrangemangen är inte ett godtagbart skäl till att en fånge tvingas bekosta sin mat själv och inte får några varma måltider under veckosluten (3345/4/14).

Uppgiften om att en fånge tillhör en organiserad kriminell grupp påverkade inte bara planeringen av strafftiden utan även t.ex. placeringen i en öppnare anstalt eller möjligheten till permission. Enligt BJO är det problematiskt med en ovillkorlig kategorisk riktlinje gällande medlemmar i organiserade kriminella grupper. Beslut som angår fångar bör inte fattas endast utifrån information om tidigare situationer, utan man bör också utreda om det eventuellt har skett ändringar i de faktorer som påverkar ärendet. Även i det här fallet var det viktigaste målet i planen för strafftiden att avstå från kriminell verksamhet, kriminella kontakter och en kriminell livsstil. BJO betonade att även om det primära ansvaret för att försöka uppnå målen ligger hos fången själv, ska Rise erbjuda stöd och metoder för att ta sig ur en kriminell subkultur (4640/4/14*).

Personalbristen medför problem

Enligt BJO måste fängelserna ha tillräckliga personalresurser, så att de kan utföra de lagenliga uppgifterna. Fängelserna har varit tvungna att dra ner på fångarnas tid utanför cellen på grund av personalbrist. Fängelsernas ledning och personal har tidvis arbetat på yttersta gränsen av sina resurser. Utredningar har visat på oro för säkerhetsrisker, personalens ork och missnöje samt fördröjningar och bristfällig skötsel av fångarnas ärenden. Särskilt situationer där tidtabellerna ändras med mycket kort varsel kan inte anses godtagbara ur fångarnas perspektiv. I enskilda fall gäller det t.ex. anordnandet av fångtransporter och den personal som krävs för dessa (2226/4/15*).

Att fångaktiviteter ställts in på grund av personalbrist togs upp också i ärendet 3078/4/15. Också ovan i avsnitt 4.7.4 beskrivs problem som gäller anordnandet av aktiviteter utanför cellen.

Kontrollåtgärder ska utföras finkänsligt

Inom laglighetsövervakningen har man av hävd ansett att kroppsvisitationer eller säkerhetskontroller som omfattar avklädning inte ska utföras i rum med kameraövervakning. Kameraövervakningen medför problem med tanke på fångens privatliv och könsregeln. Om det ändå finns en kamera i rummet, får den inte vara påslagen under kontrollen. Enligt BJO bör fången också på något sätt informeras om att kamerorna inte förmedlar någon bild under åtgärden. Så kan man förebygga eventuella obefogade misstankar om kameraövervakning under avklädningen (4494/4/14*).

Olika slags kontrollåtgärder ska göras så finkänsligt som möjligt och med respekt för fångens privatliv. En del av kontrollåtgärderna förutsätter avklädning. Det finns skäl att göra sådana kontroller på det sätt som rekommenderas av CPT. Avklädningen ska ske i två etapper. Först klär man av kläderna ovanför midjan och klär på dem igen innan man klär av kläderna under midjan (4346/4/14).

Två olika klagande angav att de hade klätts av inför 6–8 vaktare i en korridor med kameraövervakning på en isolerad avdelning. BJO ansåg att förfarandet var osakligt och förödmjukande. Förfarandet följde inte proportionalitetsprincipen och principen om minsta olägenhet enligt fängelselagen.

Det faktum att förfarandet förekom i två klagomål om olika tidpunkter visade att fängelset trots sina anvisningar inte hade lyckats utrota osakliga förfaranden. Även med tanke på de rättigheter som tryggas i artikel 3 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna är det problematiskt om en fånge kläs av inför andra fångar utan skydd mot insyn, inför en person av annat kön eller inför flera vaktare eller om vaktarnas språkbruk i samband med åtgärden är osakligt (3082* och 3084/4/14).

Fängelselokalerna var inte ändamålsenliga

I flera klagomål om Riihimäki fängelse kritiserades temperaturen i cellerna i juli 2014. Temperaturen var +30 grader Celsius, det fanns inga gardiner för cellfönstret och fönstret gick inte att öppna. Fönstret var täckt med plexiglas som gjorde det omöjligt att öppna vädringsfönstret.

Under den heta perioden hade fängelset kontrollerat ventilationssystemet, bett fängelseläkaren om anvisningar för hur man kan svalka kroppen och placerat fläktar i celler där fönstret inte kunde öppnas.

Vid inspektionen i mars 2015 noterade JO att man var i färd med att avlägsna plexiglasen framför cellernas vädringsfönster. Den osakliga situationen höll således på att rättas till och fångarna fick möjlighet att vädra sin cell när de så önskar.

BJO bad fängelsedirektören meddela om andra åtgärder för att påverka förhållandena på slutna avdelningar under heta perioder (3306/4/14*).

Enligt ett svar från Riihimäki fängelse har fängelset kontaktat hälsovårdsinspektören, som vid behov kommer och granskar cellförhållandena om det uppdragas problem med temperaturen. Hälsovårdsinspektören hade uppmanat fängelset att beakta social- och hälsovårdsministeriets förordning om sanitära förhållanden i bostäder och andra vistelseutrymmen samt om kompetenskrav för utomstående sakkunniga.

Fängelset hade också utrett möjligheten att montera värmereflekterande film på fönstren. Ventilationssystemet hade vridits upp till maximal effekt och fångarna hade instruerats att inte täppa till ventilationskanalerna. Därtill hade fängelset förberett sig på tillfälliga ändringar i avdelningarnas dagordning.

I en cell på fängelsets isolerade avdelning fanns ingen vattenkran. Enligt fängelset får en fånge som avtjänar straff i enrum en vattenkanna och en mugg. BJO konstaterade att fångar bör få byta till nytt vatten när de så önskar.

Med tanke på handtvätt hänvisade han till ett tidigare ställningstagande. Att inte ha möjlighet att tvätta händerna utgör en hälsorisk. Boendetrymmen där det saknas möjlighet att sköta sin handhygien uppfyller inte de krav som den s.k. normalitetsprincipen ställer. Fångarna bör ha möjlighet att tvätta eller rengöra sina händer när de vill (3105/4/14*).

Förhållandena vid utomhusvistelse och möjligheten att skydda sig mot regn har tagits upp både i klagomål och vid inspektioner. CPT har redan länge rekommenderat att området för fångarnas utomhusvistelse ska förses med ett regnskydd. Också BJO konstaterade att fångarna inte ska behöva avstå från utomhusvistelsen på grund av vädret, utan att de bör kunna skydda sig mot dåligt väder. Han hänvisade till ett tidigare avgörande, enligt vilket fängelserna har möjlighet att beställa gemensamma regnjackor för utomhusvistelse under regniga dagar (4570/4/14*).

Rättsskyddet uppfylls inte alltid

Redan sedan 2006 har fångarna haft rätt att söka ändring i beslut om deras rättigheter och skyldigheter. Rättsskyddet kan ändå inte uppfyllas, om inte fången ges ett skriftligt beslut med anvisningar om hur man söker ändring, såsom lagen förutsätter.

När en fånge exempelvis med en ärendebalkett ber om få inneha sin egendom, ska ett nekande beslut automatiskt förses med anvisningar om hur man begär omprövning. Behörig i detta ärende är brottspåföljdschefen. En väktare på mottagningsavdelningen har inte behörighet att fatta beslut om innehav av egendom (3655/4/15*).

Ett problem har också varit att en fånge som har bett om sin egendom muntligen inte har instruerats att vända sig till den behöriga brottspåföljdschefen för att få ett skriftligt beslut. Det borde man enligt BJO göra för att följa principerna för god förvaltning. Anvisningarna får inte begränsas till det som står i ankomsthåndboken (4346/4/14).

Ett rätt vanligt rättsskyddsproblem är att fångar inte hörs eller att hörandet är bristfälligt. Vanligen gäller det misstänkta ordningsförseelser. Behandlingen av anmälningar om sådana bör avslutas korrekt, även om de inte föranleder disciplinära åtgärder eller behandling av ett disciplinärt ärende. Så förhindrar man att outhärdliga anmälningar används i beslutsfattandet senare. Enligt BJO borde anmälningar som registrerats i fängelset inte ha använts som motivering för ett placeringsbeslut, eftersom fången inte hade hörts till följd av anmälningarna och det inte hade avgjorts vad som kunde anses ha hänt (4526/4/14).

I och för sig kan behandlingen av en misstanke om en ordningsförseelse, när fången har hörts, avslutas med en påminnelse eller ett konstaterande att det utifrån det som framgått i utredningen inte finns skäl för egentlig behandling av ett disciplinärt ärende. Att avsluta behandlingen med anteckningen ”inga åtgärder” kan ändå anses problematiskt. Utifrån anteckningen är det oklart om behandlingen har avslutats på grund av brist på bevis, handlingens obetydlighet eller någon annan orsak. I anteckningar om beslut vid misstanke om ordningsförseelser bör man tydligt ange på vilka grunder behandlingen av ärendet har avslutats (2456/4/15).

När en fånge hörs på grund av en misstanke om en ordningsförseelse, måste fången få veta vad han eller hon är misstänkt för och att han eller hon hörs på grund av en misstanke om en förseelse. I ett fall hade den rättsliga karaktären i en förfrågan som gjorts vid celldörren förblivit oklar för fången. Fången hade inte uppfattat att det var frågan om ett hörande för att utreda en ordningsförseelse. Ärendet gällde också möjligheten att anlita ett biträde. BJO konstaterade att om en fånge ber om ett biträde eller fallet i övrigt är oklart, förutsätter en grundrättighetsbejakande tolkning att fången ges möjlighet att anlita ett biträde även för behandling av disciplinära ärenden i fängelset (502/4/15).

BJO uppmärksammade fängelset på att en anmälan om en ordningsförseelse ska registreras endast för händelser som kan uppfylla de lagenliga kännetecknen på en ordningsförseelse. I fängelset hade anmälningar om att cellen var ostädad antecknats som ordningsförseelse. I stället för en anmälning borde man ha övervägt en anteckning i fångens bostadskort (2456/4/15).

Problem vid anordnande av måltider och tjänster

Det har varit problematiskt att få mat utanför måltiderna exempelvis när en fånge har återvänt från tingsrätten. Enligt BJO bör en anstalt dit fångar kommer utanför måltider eller utanför tjänstetid ha exempelvis bröd, smör och ost att erbjuda, och personalen ska också erbjuda fångarna dessa (2125/4/15).

Eftersom livsmedel som förfars lätt inte kunde förvaras i kylskåp, stred fängelsets praxis att dela ut kvällsmålet i samband med middagen mot Rises anvisningar (3252/4/15). Förvaringen av livsmedel som förfars lätt togs upp också i ett eget initiativ, som beskrivs ovan i avsnitt 4.7.4.

Fängelset ställde barberarredskap, såsom hårklippare och saxar, till fångarnas förfogande. För att se till att dessa är hygieniska och fungerar krävs yrkeskunskap, och en ansvarsperson bör utses. Enligt BJO bör fångarna också ha tillgång till barberartjänster som utförs av en anställd eller utomstående yrkesbarberare (2228/4/14*).

4.7.6 HÄLSO- OCH SJUKVÅRD

JO-sekreterare *Iisa Suhonen* har verkat som ansvarig föredragande för ärenden gällande Brottsförhållningsverkets hälso- och sjukvård. Antalet klagomål om hälso- och sjukvården för fångar ökade märkbart 2015 jämfört med tidigare år.

I ett eget initiativ tog BJO ställning till fångar som befinner sig i terminalvård. Det utreddes hur fångelserna sköter vården för fångar som ligger

för döden och om det finns några anvisningar om detta. BJO uppmärksammade Rise på att en fånge som ligger för döden har rätt till god terminalvård. Han var inte övertygad om att det verkställs i alla fängelseförhållanden.

BJO ansåg det också vara problematiskt att enheten för hälso- och sjukvård uppenbarligen inte hade några anvisningar eller någon plan för vården av patienter som ligger för döden. Grunden för terminalvård är respekt för människovärdet. Rätt plats för en fånge i terminalvård är inte fängelset, utan antingen en enhet för hälso- och sjukvård – som även kan vara sjukhuset för fångar – eller hemmet. Om en fånge av något särskilt skäl blir kvar i fängelset, ska fängelset se till att fångens anhöriga och närstående, om fången så vill, får möjlighet och tillräckligt med tid för att ta avsked. Även det hör till god terminalvård (625/2/12*).

I grundlagen tryggas rätten till tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster. BJO utredde om Rises enhet för hälso- och sjukvård hade ändamålsenliga riktlinjer för vård av C-hepatit och om vården genomfördes för fångar som uppfyllde villkoren för att inleda vården. Enhetens riktlinjer motsvarade i huvudsak de allmänna medicinska riktlinjerna, med undantag för kravet på två års abstinens för drog-, medicin- eller alkoholberoende personer. Enligt enheten för hälso- och sjukvård kunde detta ske endast i civila förhållanden och rusmedelsfrihet kunde inte bevisas i fängelset.

Enligt BJO gav riktlinjen upphov till kritik. Vid bedömningen av om vård mot C-hepatit kan inledas är det frågan om huruvida vården är medicinskt motiverad och om det finns kontraindikationer mot vården. Vården pågår inte i årtal. Därför är det enligt BJO svårt att förstå att man vid bedömningen anser att det har betydelse vilken fångens rusmedelssituation eventuellt kommer att vara efter frigivningen. Det kan anses vara tillräckligt att fången visar sig ha varit rusmedelsfri tillräckligt länge för att vården ska kunna inledas. Överlag ansåg BJO att möjligheterna att följa upp rusmedelsfrihet är betydligt bättre i fängelset än i det civila (5672/2/13*).

För att få erektionsmedicin hade den klagande tvingats sluta röka och viktnedgång hade ansetts som den primära behandlingen. Vårdbedömningen verkade vara individuell och vid laglighetsövervakningen fanns inga skäl att ifrågasätta läkarnas vårdbeslut. På ett allmänt plan konstaterade BJO ändå att det i allmänt accepterad finländsk vårdpraxis inte finns några krav på att en patient ska sluta röka för att få erektionsmedicin, och övervikt anses inte vara en absolut kontraindikation mot erektionsmedicin. Enligt BJO ger sådana krav inte fångarna möjlighet till hälso- och sjukvårdstjänster jämlikt (1024/4/14).

BJO föreslog för Statskontoret att staten skulle betala ersättning för kränkning av människovärdet under och efter en förlossning. I sjukhusets förlossningssal var också två väktare närvarande, av vilka en var man. Även om det fanns ett sikt hinder mellan föderskan och väktarna, hade bevakningen under förlossningen inte skötts så fin känsligt och med respekt för fångens integritetsskydd som det borde och kunde ha gjorts.

Därtill placerades fången i fängelsets resecell redan tre timmar efter förlossningen, vilket är omänskligt och äventyrade hennes säkerhet. I resecellen fanns ingen toalett eller möjlighet att sköta sin hygien. Det hade konstaterats att fången var i uppenbart dåligt skick. Det skulle ha varit nödvändigt att kontrollera fångens tillstånd och eventuella hjälpbehov och anteckna besöken och iakttagelserna. Fångens hälsotillstånd försämrades klart under natten i resecellen. Trots det kontaktades inte förlossningssjukhuset, även om man hade anvisats att göra det. Inte heller i övrigt var informationsutbytet och överenskommelsen om vården efter förlossningen mellan fångsjukhuset, förlossningssjukhuset och fängelset tillbörlig (2465/4/14* och 620/4/15*).

En långtidsfånge fick inte genomgå en hälsoundersökning i fängelset och personens arbetsförmåga utvärderades inte. Fängelsets hälso- och sjukvård bedömde inte heller om den klagande behövde rehabilitering för sitt Aspergers syndrom eller vilken typ av rehabilitering personen

kunde ha nytta av. Skyldigheten att ordna den vård och rehabilitering som en fånge behöver kan inte förbises med motiveringen att fångens sjukdom är sällsynt. Om man gör så, ska det finnas motiverade skäl för det – såsom att vård eller behandling inte finns att tillgå någon annanstans heller. För den klagande gjordes ingen sådan utredning.

Den expertkunskap om sitt syndrom som fången hade skaffat utanför fängelset utnyttjades knappt alls och informationen förmedlades uppenbarligen inte till de arbetstagare som hade kontakt med fången dagligen.

Inte heller vården av fångens depression sköttes på bästa möjliga sätt, för uppföljningen gick snarast ut på att kontrollera medicineringen. Ingen vårdplan hade gjorts upp och det följdes inte upp om vården gav resultat. En sjukskötare vid fängelsets poliklinik avslutade på egen hand den klagandes depressionsmedicin, när denna hade låtit bli att ta medicinen. Sjukskötaren hade ingen laglig rätt att göra så, utan borde ha kontaktat fängelsets läkare eller bett den klagande besöka läkaren.

Vidare hade fången på grund av svår ryggsmärta flyttats från fängelset till fångsjukhuset med fångtransport. Transporten pågick över ett dygn i tåg, resecell och buss. Enligt egen utsago kunde fången inte sitta och fick ingen smärtlindrande medicin.

BJO bedömde att den klagandes hälsotillstånd inte förutsatte ambulanstransport. Han ansåg det däremot inte korrekt att normal fångtransport ansågs vara det enda alternativet till ambulans. Orsaken till transporten och personens hälsotillstånd kunde ha beaktats i högre grad och man kunde ha övervägt en transportform som skulle ha gett den klagande behövlig vård snabbare (364/4/14*).

4.8

Utsökning och andra förfaranden vid betalningsoförmåga

I detta sakområde ingår ärenden som gäller utsökning, konkurs, skuldsanering för privatpersoner samt företagssanering. Om ett klagomål gäller t.ex. utsökning eller annan verkställighet hänförs det till denna kategori även om det är fråga om ett domstolsförfarande. Inom sakområdet behandlas också myndigheternas indrivningsförfarande och inkassoföretags förfarande vid indrivning av offentligt rättsliga fordringar.

Under verksamhetsåret avgjordes ärendena inom detta sakområde av BJO *Maija Sakslin*. Huvudföredragande var referendarieråd *Riitta Länsisyrjä*. JO-sekreterare *Terhi Arjola-Sarja* har också verkat som föredragande i ärendena som framförs i detta avsnitt.

4.8.1 LAGSTIFTNING

I december 2015 lämnades regeringens proposition om ändring av utsökningsbalken till riksdagen. Ändring av de allmänna bestämmelserna om förfarandet i utsökningsbalken föreslås så att motsvarar dagens krav på elektronisk kommunikation.

I stället för att sända handlingar på mottagarens postadress ska det vara möjligt att använda sig av det riksomfattande elektroniska ärendesystemet (medborgarkontot) som är avsett för kontakter mellan personer eller företag och myndigheter. Förutsättningarna för försäljning under hand som sker genom utmätningsmannens försorg lindras och ett tredje försäljningsförsök skulle möjliggöras. Det skriftliga bevakningsförfaran-

det görs snabbare. Dessutom skulle bestämmelsen gällande rättsliga åtgärder som avbryter preskription i lagen om preskription av skulder förtydligas.

I sitt utlåtande om utkastet till propositionen betonade BJO vikten av att bestämmelserna tryggar den centrala rättssäkerhetsgarantin det vill säga i tillräcklig omfattning tillgodoseendet av de grundläggande och de mänskliga rättigheterna för hörande av part, även om det är klart, att behovet av elektronisk delgivning ökar och brevpост minskar. I bruktagande av en central elektronisk delgivningsplats för förvaltningens handlingar i samband med delgivning av utsökningshandlingar välkommas i princip.

BJO anser att information om att handlingarna gällande ifrågasvarande part kommer att skickas till medborgarkontot, ska lämnas till mottagaren skriftligt till den adress han eller hon meddelat eller den adress som framkommer i befolkningsdatasystemet t.ex. i meddelanden om anhängigörandet. Mottagaren ska även informeras om möjligheten att neka användningen av medborgarkonto. Detta är även viktigt på grund av möjligheterna till missbruk av medborgarkontot eller t.ex. på grund av att det kan ha förflutit en lång tid sedan dess upprättande.

I lagen ska utfärdas bestämmelser gällande anmälningssättet. Med avseende på de språkliga bestämmelserna för utsökning är det grundat med tanke på gäldenärens rättskydd att få en kostnadsfri översättning av handlingen såsom är fallet i förvaltningsärenden.

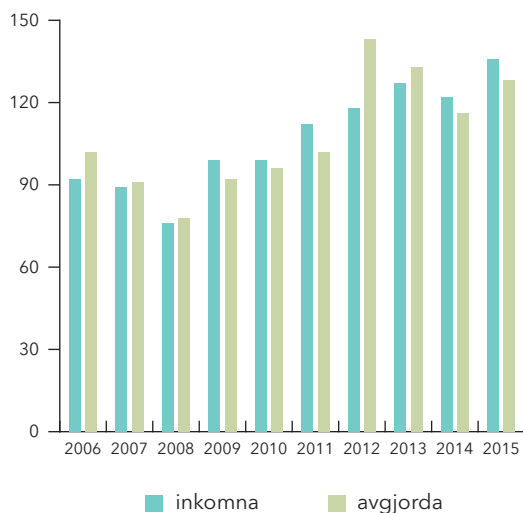
4.8.2 BETYDELSEFULLA OBSERVATIONER UR LAGLIGHETSÖVERVAKNINGENS SYNVINKEL

År 2015 inkom inom sakområdet 136 klagomål och 128 avgjordes. I klagomålen tas framför allt upp frågor som gäller hörande av gäldenären samt rådgivning och information. Klagomål om förut-sättningarna för och förfarandet vid begräsning av utsökning av periodisk inkomst anfördes ofta som enskild fråga. I klagomål som gällde registrering av utsökningsärenden uppmärksammade BJO utsökningsverket och dess tjänstemän på att vara noggranna och säkerställa att den information som registreras i datasystemet är riktig. Kontrollen inriktades också rent allmänt på hur överskudsättning påverkar tillgodoseendet av de grundläggande rättigheterna. Detta kommer särskilt fram nedan i avsnitten som gäller indrivning samt ekonomi- och skuldrådgivning.

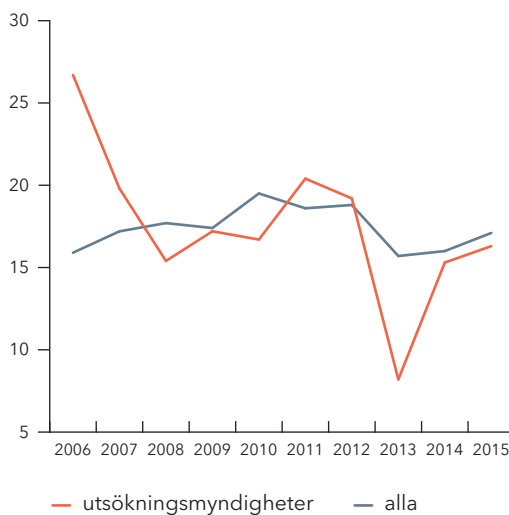
Betalningsstörningar och överskudsättning

Antalet betalningsstörningar har fortsatt att öka under 2015. Vid inspektioner hos ekonomi- och skuldsaneringsenheter framkom det att även om antalet kunder vid rådgivningen minskat har kunderna större skulder. Redan tidigare har JO i sin laglighetsövervakning ansett att bestämmelserna i kreditupplysningslagen inte är helt tillfredsställande i alla situationer, eftersom en dom i ett mål som med rätta är föremål för tvist redan i sig kan leda till anteckning om betalningsstörning.

En annan viktig aspekt på överskudsättning är den kumulering av kostnader som indrivning orsakar personer som ofta också i övrigt är i en utsatt position. Vid inspektioner hos utsökningsverk, ekonomi- och skuldsaneringsenheter och kommuners ekonomiförvaltning diskuterades fortfarande vilken inverkan ändringen av lagen om indrivning av fordringar, som trädde i kraft våren 2013, hade haft på indrivningen och gäldenärernas position. Lagändringen sänker det totala beloppet av indrivningskostnaderna.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2006–2015



Åtgärdsprocent under åren 2006–2015

Reformen innefattar också andra element som ska minska indrivningskostnaderna. Gälldenären får rätt att med stöd av indrivningslagen begära avbrytande av indrivningen och överlämnande av ärendet till rättslig indrivning vilket i fråga om direkt utsökningsbara fordringar, såsom kommunala avgifter, innebär utsökningsindrivning och i andra ärenden fordringsmål i domstol. För gälldenären är kostnaderna för utsökningsindrivning ofta mindre än inkassobyråernas kostnader.

Ekonomi- och skuldrådgivning

År 2014 beslutades om en ändring av lagen om skuldsanering för privatpersoner, som trädde i kraft 1.1.2015. Privata närings- och yrkesidkares möjligheter att få skuldsanering förbättrades och det gjordes möjligt att få skuldsanering förutom för skulder i privat ekonomi även för skulder i samband med näringsverksamhet. Ekonomi- och skuldrådgivningen hjälper också skuldsatta företagare. Bestämmelserna om förutsättningar för skuldsanering ändras så att arbetslösa, särskilt unga arbetslösa, snabbare får tillgång till skuldsanering. I och med reformen kommer ekonomi- och skuldrådgivningen i allt högre grad att också ansvara för uppgörandet av betalningsprogram. När denna reform genomförs, förväntas den medföra ytterligare utmaningar för den kommunala ekonomi- och skuldrådgivningen, som redan nu lider av alltför knappa resurser.

Redan mot slutet av år 2012 hade BJO påpekat ett antal långvariga problem med den lagstadgade ekonomiska rådgivningen och skuldrådgivningen, bl.a. knappa resurser, utvecklade grunder för statsandelarnas fördelning, oenhetliga procedurer, alltför små tjänsteproducerande enheter samt otillräcklig styrning och brister inom övervakningen av avtal. I laglighetsövervakningen fästes särskild uppmärksamhet vid hur jämlikhetsprincipen tillgodoses när det gäller tjänsternas tillgänglighet. Med detta som mål fästes vid inspektionerna uppmärksamheten vid en mätare i form av väntetiden för första besöket. BJO

utreder hur principerna om jämlikhet och god förvaltning uppfylls när tjänsterna utvecklas, eftersom situationen i hela landet fortfarande är att tillräckliga åtgärder inte vidtas för förverkligandet av jämlikhet mellan klienterna.

I vissa klagomål kritiserades bristerna i kundbetjäningen. Den klagande kritiserade att tidsbeställningssystemet vid kommunens ekonomi- och skuldrådgivning var inflexibelt, eftersom den första förhandlingen och tidsbeställningen för besök endast kunde göras per telefon. Kommunen ändrade sina tillvägagångssätt. Kommunen meddelade dessutom att de kommer att utvärdera telefonjourens tider efter ibruktagande av uppföljningssystemet. BJO betonade att kommunen ska utvärdera sina tillvägagångssätt för att trygga likabehandling av kunderna. (2435/4/14). I klagomålet (2104/4/15) kritiserades även längden på telefonjourens köer. BJO ska i samband med inspektionerna fästa uppmärksamhet vid ordnandet och uppföljningen av kundbetjäningen.

Förfarande vid offentlig samfund som gälldenär

BJO har i flera ställningständer på basis av klagomål och observationer gällande ärendet betonat kommunens ansvar vid övervakningen av att inkassoföretaget, på uppdrag för kommunen, förfar korrekt vid indrivningen. Kommunen måste även på basis av ändamålsenlighetskravet i myndighetsverksamhet vara som fordringsägare medveten om indrivningsåtgärder och deras berättigande.

I samband med flera av den kommunala ekonomiförvaltningens inspektioner har BJO utrett faktureringen och framför allt indrivningsprocessen. Utifrån klagomål som gällt indrivningen av offentligt rättsliga avgifter utreddes under inspektionerna indrivningsprocessens gång och i synnerhet processen för fakturering av socialvårdens samt hälso- och sjukvårdens avgifter. I klagomålen påstås ofta att indrivningskostnaderna blir oskäligt höga vid frivillig indrivning som lagts ut på privata indrivningsföretag.

BJO inledde – efter förhandlingar med representer för Konkurrens- och konsumentverket, regionförvaltningsverket och Kommunförbundet – på eget initiativ en utredning om tillsynen av indrivningen av offentligrättsliga avgifter och andra fordringar och framför allt om det offentliga samfundets uppdragsavtal med inkassobolag. Konkurrens- och konsumentverket gjorde en utredning om avtalens innehåll. Utredningen av ärendet fortsätter genom inspektioner.

BJO påpekade för samkommunen för sjukvård att samkommunen som fordringsägare bör övervaka inkassobolagets förfarande vid indrivningen av avgifter. Den bör alltså också övervaka att kunden får tillräckligt med information om de rättsmedel han eller hon har tillgång till. I detta syfte bad BJO samkommunen meddela hur den i sitt samarbete med inkassobolaget har genomfört sin övervakningsskyldighet särskilt i de fall då gäldenären har hävdad att avgiften saknar grund.

Sjukvårdsdistriktet konstaterade i sin utredning att inkassobolaget i sina kravbrev har meddelat om rätten att anföra grundbesvär.

BJO:s eget initiativ om verkställandet av samkommunens övervakningsskyldighet är fortfarande anhängigt. BJO genomförde ännu en inspektion vid sjukvårdsdistriktet. Syftet med inspektionen var att precisera förfaringsätt i samband med fakturering och indrivning.

BJO konstaterade att exakt information om rättsmedel vid fakturering ska lämnas i samband med faktureringen. Enligt klientavgiftslagen kan även en ansökan om omprövning av fasta avgifter göras och grundbesvär är ett rättsmedel vid indrivning. Tydliga instruktioner bör utarbetas för rådgivningen vid rådgivning av användningen av rättsmedel. Denna instruktion om tillvägagångssätt ska även lämnas skriftligt till klienten. En fråga gällande styrningen av användningen av rättsmedel var i skrivande stund anhängigt vid stadsrådets justitiekanslersämbete.

I samband med inspektionen diskuterades med socialarbetarna om medel för att undvika dröjsmål med betalningen och en ökning av utgifterna särskilt i en situation då patienten flyttas till en annan hälsovårdsenhet men fakturan skickas hem. Två veckors betalningstid är inte nödvändigtvis tillräcklig om behandlingen fortsätter under en lång tid på annat håll. BJO konstaterade att t.ex. en förflyttning av betalningsdagen kan vara befogad i ett sådant fall eftersom det ofta framkommer att patienten inte har anhöriga som tar hand om betalningarna.

Gällande klienter med spärrmarkering konstaterade BJO att på grund av spärrmarkering ska kunden i samband med kundbesök inom hälsovården lämna den kontaktuppgift vart fakturorna kan skickas utan dröjsmål. Kunden bör även få instruktioner om anmälan om aktuell adress. Oberoende om detta varit tillvägagångssättet ska det offentliga samfundet dock skapa ett system där en klient med spärrmarkering kan inom ramen för en regelbunden betalningstid betala sina fakturor (746/3/15).

Den klagande kritiserade kommunens tillvägagångssätt vid indrivning av hälsovårdscentralens avgift. Han eller hon hade fått en grundlös anteckning om betalningsstörning i sin kreditupplysning. Frågan gäller vilket ansvar det offentliga samfundet, det vill säga i detta fall kommunen, har som gäldenär även i situationer då ett privat indrivningsföretag på uppdrag av den driver in kommunens fordran. Spärrmarkering som beviljats med stöd av befolkningsdatalagen orsakade begränsningar och förseningar i postgången.

Enligt avtalet i överenskommelsen i uppdragsavtalet mellan kommunen och indrivningsföretaget som med stöd av kommunens uppdragsavtal skötte indrivningen överförs skulderna tillhörande klienter med spärrmarkering omedelbart till indrivning via domstol om gäldenärens adress inte förmedlats till företaget. Sålunda borde kommunen ha vetat att ärendet inte var hos indrivningsföretaget för indrivning i det skede då den klagande hade cirka två månader efter förfalloda-

gen betalat avgiften direkt till kommunens konto. Kommunen kunde inte heller åberopa med avseende på fordringarna som överförts till indrivning vad den kommit överens om med uppdragstagaren eller om uppdragstagaren eventuellt försummat sina skyldigheter med avseende på överenskommelsen gentemot kommunen.

Kommunen borde även enligt serviceprincipen för god förvaltning ha ombesörjt att alla företag som erbjuder kreditupplysningsverksamhet informeras om avgifter när kommunen lovat att meddela till kreditupplysningsföretaget om att anteckningen om betalningsstörning var grundlös. Faktumet meddelades endast till det ena av företagen som idkar denna verksamhet.

BJO delgav kommunen sin uppfattning om dess felaktiga tillvägagångssätt. BJO föreslog att kommunen skulle överväga hur den kan gottgöra skadan som åsamkats den klagande genom förfarandet i strid mot god förvaltning. BJO konstaterade ännu att det offentliga samfundet ska skapa ett system där en klient med spärrmarkering kan betala sina räkningar inom ramen för en regelbunden betalningstid. BJO kommer att följa utvecklingen av utomstående indrivningsförfaranden inom kommunen (1357/4/14).

Kommunen meddelade att de bett ursäkt av den klagande för sitt förfarande och kommit överens om betalning av gottgörelse på 600 euro.

I ett klagomål gällde det indrivning av en ogrundad avgift från hälsovårdscentral. Kunden kunde inte vara förberedd på när kallelsen till undersökning kom. Eftersom det inte gällde tillåtna avgifter för oanvänd tid och oavbokad tid enligt lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården hade samkommunen förfarit lagstridigt. På framställning av BJO återbetalades avgiften (1516/4/14).

BJO undersökte även ett klagomål om Skatteförvaltningens förfarande vid indrivning av skadestånd med brottsgrunder. Skatteförvaltningen hade åtagit sig att sörja för indrivning av tilldömt skadestånd som grundar sig på brott och ersätt-

ning för rättegångskostnader (självindrivning). Beträffande myndigheten gäller då, med undantag för efterlysning, det som bestäms i bötesverkställighetslagen om Rättsregistercentralen.

Enligt lagen måste Rättsregistercentralen reservera en möjlighet för den betalningsskyldiga att betala beloppet genast. Sålunda skulle Skatteförvaltningen enligt ovan nämnda paragraf ha reserverat den klagande en möjlighet att frivilligt betala den tilldömda fordringen. Redan enligt bestämmelsen om rådgivningsskyldighet enligt förvaltningslagen ska klienten dessutom vid behov få råd i anslutning till skötseln av ett förvaltningsärende. Ett debiteringskort borde ha skickats till den klagande omedelbart efter tingsrättens dom.

I handlingarna framgick inte entydigt varför gäldenären inte reserverats en möjlighet till frivillig betalning på det sätt som lagen förutsätter. Eftersom Skatteförvaltningen försummat sin skyldighet i enlighet med lagen borde betalningskravet, vari en ränta beräknats på fordran fr.o.m. domen i juni 2013 till skickandet i april 2014, inte ha skickats till den klagande. Kravet på ränta avlägsnades senare och Skatteförvaltningen har framfört sin ursäkt till den klagande.

BJO delgav Skatteförvaltningens indrivningsenhet och den ifrågavarande tidigare tjänstemannen sin uppfattning om att förfarandet var lagstridigt. BJO delgav även Skatteförvaltningen för kännedom att den måste förfara i enlighet med bestämmelserna i 2 kapitlet i bötesverkställighetslagen gällande självindrivning och alltid omedelbart reservera en möjlighet för gäldenären att utföra en frivillig betalning (941/4/14 mm.).

Ett offentligt företags förfarande som fordringsägare behandlades också i klagomål som gällde Fpa:s tillvägagångssätt vid indrivning av underhållsbidrag. När rätten till indrivning av underhållsbidrag överförts i ärendet till Fpa hade Fpa inte bett om att ärendet antecknas som en passivfordran i samband med anmälan till utsökningsverket om ändrad ansökande om utsökning och inte heller senare. Fpa hade inte heller kontrollerat om en anteckning om passivfordran hade

gjorts i ärendet innan den klagande tog kontakt. Trots det hade ärendets verkställighetssätt antecknats som en passivfordran i Fpa:s datasystem.

Enligt BJO:s konstaterande faktumet att den genom intyg över hinder återbetalade underhållsbidragsskulden inte antecknats som passivfordran ledde *de facto* till att underhållsbidragsskulden inte hade betalats till den underhållsskyldiga av senare tillkomna medel. Enligt BJO hade ärendet inte behandlats på ett sakligt sätt. Förfarandet som BJO ansåg kunde anses som vårdslöst hade lett till att indrivningen av underhållsbidragsskulden hade fördröjts ogrundat. BJO konstaterade att indrivningen inte var enligt barnets bästa och att den inte främjade tillgodoseendet av den klagandes barns rättigheter. BJO delgav Fpa:s indrivningscentral sin uppfattning.

BJO föreslog dessutom att Fpa skulle överväga hur de kan gottgöra barnen för fördröjningen som orsakats av Fpa:s förfaranden. BJO bad Fpa meddela vilka åtgärder förslaget eventuellt gett anledning till (3276/4/14).

Fpa meddelade att de kommer att betala en ersättning på 150 euro till vardera barn och sända dem en skriftlig ursäkt på grund av fördröjningen av underhållsbidraget som orsakats av ett fel vid Fpa.

Ärendet ledde inte till vidare åtgärder från BJO:s sida.

Utsökningsförfarande

I fallet som klagomålet gällde hade häradsutmätningssmannen i samband med utsökningsutredningen lämnat tillstånd till en utomstående att avhämta den egendom som tillhör det företag denna representerar från den utmäta fastigheten samt även tillstånd att tillvarata pianot från fastigheten. BJO konstaterade att hon är enig med det som framförs i utlåtandet samt även med slutsatserna i utlåtandet.

Enligt BJO:s konstaterande förekom det ingen laglig grund för dessa åtgärder och gäldenären hade inte heller visats ge tillstånd till utsökningsmannen att överlämna till en utomstående egendom i fastigheten förekommande egendom som

tillhörde den utomstående. Häradsutmätningssmannen hade sålunda inte befogenheter att återlämna eller överlämna egendom i fastigheten till en utomstående. Enligt häradsfogdens utlåtande hade häradsutmätningssmannen vid ordnandet av bokföringsmaterialet till företaget verkat i enlighet med häradsfogdens anvisningar.

I sitt avgörande betonade BJO att i de garantier som tryggs i 21 § i grundlagen om rättvis rättegång och god förvaltning ingår rätten att bli hörd som en väsentlig del. I detta fall fanns det enligt en utredning ingen tidigare information om att utmätningssmannen skall genomföra beslut gällande egendom i fastigheten. Med hänvisning till det framförda konstaterade BJO att dessa avgöranden gällande återlämnande eller upplåtande av egendom till utomstående inte grundade sig på lagen. I varje fall hade gäldenären inte reserverats möjlighet att bli hörd i saken innan förrättningen. Enligt BJO kan inte endast en uppmaning om bortförande av saker i fastigheten avses vara en sådan.

BJO utfärdade en anmärkning till häradsfogden och häradsutmätningssmannen inför framtiden samt framförde att utsökningsverket bör överväga på vilket sätt den klagande samt ägaren till pianot, den klagandes barn kan gottgöras för rättskränkningen och skadan som orsakats av förfarandet (5106/4/14*).

Den allmänna intressebevakaren kritiserade utmätningssmannens förfarande för att det utmätts medel från hans huvudmans bankkonto utan att en utredning om redovisning av utmäta tillgångar skickats till honom. Enligt den erhållna utredningen skickades delgivningen av utsökningen endast till gäldenären fortfarande efter att utsökningsverket meddelats om att intressebevakningen påbörjas.

Om inte något annat stadgas har intressebevakaren i ärenden som hör till uppdraget rätt att få de uppgifter som huvudmannen själv har rätt till. Sålunda när såväl gäldenären som hans eller hennes lagliga företrädare hade rätt att föra talan, delgivningen skulle ha levererats enligt de tidigare nämnda bestämmelserna både till gäldenären

och intressebevakaren, när förordandet om intressebevakning hade meddelats till utsökningen.

BJO delgav utsökningsverket sin uppfattning om att förfarandet var felaktigt och bad ledande häradsfogde att lämna hit en utredning om hur man på utsökningsverket tryggar att i situationer då information om intressebevakning meddelats till utsökningsverket, även intressebevakaren får delgivningar i enlighet med bestämmelserna i utsökningsbalken (3921/4/14).

Den ledande häradsfogden meddelade att utsökningsverket fått anvisningar om att delgivningar om intressebevakning registreras i systemet även om det inte finns öppna ärenden vid delgivningstidpunkten, om den som är under intressebevakning är registrerad i systemet.

Ändringar av barns förhållanden vid indrivning av underhållsbidrag togs upp vid utredningen av ett ärende vari den klagande hade som fordran vid indrivningen underhållsbidrag. Efter att den klagandes barns boförälder, mamman avlidit i januari hade barnen bott hos den klagande. Ett offentligt rättsbiträde hade kontaktat utsökningsverket i juni för den klagandes del och bett dem att ta i beaktande barnen i den klagandes skyddade belopp. På utsökningsverket fick det offentliga rättsbiträdet rådet att vända sig till den som ansökt om utmätning, Folkpensionsanstalten, för att reda ut ärendet. Före december hade barnen inte tagits i beaktande i den klagandes skyddade belopp.

BJO konstaterade att barnens rätt till tillräckligt underhåll inte annars heller skyddats i samband med utdrivning under denna tid, eftersom det inte längre fanns något löpande underhållsbidrag i utdrivningen efter boförälderns död och efter att underhållsbidraget som utbetalats till henne upphört. Sålunda var situationen sådan att barnen inte längre hade något löpande underhållsbidrag och de beaktades inte heller i den skyddade belopp. BJO ansåg att efter att barnens förhållanden ändrats även såhär väsentligt, skulle behörig hantering av ärendet och beaktandet av barnens bästa förutsatts av att utmätningssmannen skulle ha utrett ärendet för att avgöra begäran gällande den skyddade belopp (4833/4/14).

BJO har på eget initiativ undersökt Fpa:s tillvägagångssätt i ärendet. Behandlingen av ärendet pågår.

Den klagande kritiserade häradsutmätningssmannens förfarande vid avslutandet av betalningsplanen utan att den klagande hade hörts och utsökningen av pensionen istället för en betalningsplan. BJO konstaterade att bestämmelserna gällande fastställandet av grunderna för en betalningsplan och förfarandet inte hade beaktats på ett behörigt sätt. Innan betalningsplanen fastställdes hade gäldenärens inkomster inte utretts på ett behörigt sätt och efter fastställandet av betalningsplanen hade utsökningen av periodisk inkomst inte avslutats. Grunderna för att en betalningsplan förfaller är å sin sida inte att nya skulder tillkommer för utsökning.

BJO delgav utmätningssmannen sin åsikt om lagstridigheten i hans förfarande. BJO fäste den ledande häradsfogdens uppmärksamhet vid behovet att ordna utbildning inom utsökningsverket om bestämmelserna i utsökningsbalken gällande användningen av betalningsplan (3663/4/14).

BJO gav en anmärkning till häradsutmätningssmannen för hans lagstridiga förfarande vid utsökningen av den klagandes utsökningsskulder. Häradsutmätningssmannen hade inte skickat till gäldenären en förhandsanmälan om utmätning av lön i samband med den första utmätningen och ej heller regelbundet för de senare utmätningarna trots uttrycklig bestämmelse i utsökningsbalken.

Häradsutmätningssmannen hade utmätt gäldenärens lön trots gällande beslut om avbrytande av verkställighet. Han eller hon hade inte heller på ett i utsökningsbalken avsett sätt sänt utan fördröjning till gäldenären beslut om utmätning utan förutsatt att skulden betalas innan handlingen sänds. Häradsutmätningssmannen hade också lämnat felaktig information till gäldenärens ombud om möjligheten att få beslut om utmätning från det elektroniska arkivet.

BJO ansåg att en helhetsbedömning av häradsutmätningssmannens förfarande påvisar likgiltighet inför tillbörlighetskravet vid utsökning

och strider mot domstolens uttryckliga bestämmelser enligt statstjänstemannalagen samt förpliktigande bestämmelser enligt lagen. Tillvägagångssättet har även upprepat.

Klagomålet gällde även förfarandet hos ledande häradsfogden med avseende på övervakningskyldigheten för den påstådda försummelsen. Med avseende på detta överförde BJO ärendet för behandling till Riksfogdeämbetet (621/4/14).

Utmättningsmannens skyldighet att lämna information till borgenären för eventuell återvinnings-talan kan ha stått enligt klagomålet i strid med rättigheterna för den adresserade klienten med spärrmarkering. I detta fall gällde den överlämnade informationen fastigheten som var vid tidpunkten för överlämnande enligt avtalet i gäldenärens besittning, som var tidigare märkt i befolkningsregistersystemet som dennas bostad.

Ställföreträdande BJO konstaterade att även om den överlämnade informationen skulle anses som sekretessbelagd enligt spärrmarkering, ska överlämnandet av information ännu bedömas på basis av en parts rätt att ta del av en handling. Då görs en bedömning om det föreligger hinder enligt det i 11 § i offentlighetslagen avsedda överlämnandet av uppgifter av mycket viktigt privat intresse. Utgående från att det inte var frågan om giltig adressinformation förekom det inget hinder som avses enligt 11 § i offentlighetslagen för häradsfogden att överlämna uppgifter.

Fastighetens anläggningsbeteckning överlämnades i samband med behandlingen av utsökningsbesväret till gäldenären för att trygga dennas återvinningsrätt enligt bestämmelsen i 3 kap. 91 § i utsökningsbalken. Ordformen i bestämmelsen i sig utgör inte en öppning för avgörande genom övervägande t.ex. i förhållande till funktionerna i spärrmarkering som har sitt ursprung i personlig säkerhet. Riksfogden ansåg att bestämmelserna i offentlighetslagen inte kan häva skyldigheterna ålagda av offentlighetsbalken om överlämnandet av nödvändiga uppgifter.

Till denna del konstaterade ställföreträdande BJO att i all myndighetsverksamhet ska i alla fall kraven i 22 § i grundlagen, att det allmänna ska se

till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses, beaktas. I fallet gällde det ett avgörande genom övervägande i en situation då bestämmelserna i olika lagar gällande ärendet (lagen om befolkningsdata-systemet, offentlighetslagen och utsökningsbalken) i inbördes förhållande inte är helt entydigt.

Ställföreträdande BJO ansåg att under förhållandena som rådde i fallet hade häradsfogden inte förfarit lagstridigt i ärendet. Han eller hon delgav dock häradsfogden och Riksfogdeämbetet den ovan framförda uppfattningen (185/4/15).

BJO anser att man fick uppfattningen av e-postmeddelandet som häradsutmättningsmannen skickade till den som är skyldig att lämna uppgifter, att det är möjligt att direkt vidta tvångsåtgärder, om denna inte infinner sig till utsökningsutredningen. I meddelandet framkom inte att användningen av tvångsåtgärder förutsätter bl.a. ännu beslut om dessa och försummelse vid lydande av hämtningsbegäran. Från meddelandet erhöles en felaktig uppfattning om användningen av tvångsmedel. Enligt BJO uppfyllde meddelandet inte kravet på bra språkbruk som tillhör god förvaltning. BJO delgav häradsutmättningsmannen sin uppfattning i frågan (2422/4/14).

4.8.3 INSPEKTIONER

BJO inspekterade förfarandet vid Tavastehus stads ekonomi- och förvaltningseenhet och vid samkommunen Norra Österbottens sjukvårdsdistrikts ekonomiförvaltning vid faktureringen och uppbörden av avgifter samt verksamheten vid Brahestads ekonomi- och skuldrådgivning och utsökningsverket i Brahestadsregionen.

BJO förhandlade med riksfogden och andra representanter för verket om aktuella frågor inom utsökning. Under sammankomsten diskuterades även beaktandet av vissa laglighetsövervakningsavgöranden i utsökningspraxis.

4.9

Utlänningsärenden

Som utlänningsärenden betraktas i första hand ärenden som hör samman med utlänningslagen och medborgarskapslagen. Inom detta sakområde riktar sig klagomålen oftast mot tillstånds- och remissmyndigheter, framför allt inrikesministeriet (IM), Migrationsverket (Migri), polisen, utrikesministeriet (UM) och Finlands beskickningar i utlandet samt mot Gränsbevakningsväsendet. Alla ärenden som på något sätt berör andra än finska medborgare statistikförs emellertid inte som utlänningsärenden.

Utlänningsärenden sköttes av JO *Petri Jääskeläinen*. Äldre JO-sekreterare *Jari Pirjola* fungerade som huvudföredragande.

4.9.1 VERKSAMHETSMILJÖN

Med utlänningslagen avses i utlänningslagen var och en som inte är finsk medborgare. Vid utgången av 2013 var cirka 220 000 utlänningar bosatta i Finland, vilket utgjorde ca 4 % av hela befolkningen. I Finland fanns det uppskattningsvis drygt 50 000 flyktingar samt utlänningar som har beviljats uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov eller av humanitära skäl.

Enligt utlänningslagen kan asyl beviljas en asylsökande som har motiverad anledning att frukta förföljelse i sitt hemland. Ifall förutsättningarna för att erhålla asyl inte uppfylls kan den som söker internationellt beskydd beviljas uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov eller av humanitära skäl. Det är i första hand Migri som fattar beslut i ärendet.

Antalet asylsökande i Finland ökade avsevärt under berättelseåret. År 2015 ansökte 32 476 personer om asyl i Finland. År 2014 var antalet asylsökande 3 651. I slutet av december hade 7 466 ansökningar avgjorts.

De flesta asylsökande var från Irak; 20 485 sökte asyl. 5 214 personer från Afghanistan sökte asyl. Den tredje största gruppen asylsökande var från Somalia; 1 981 personer sökte asyl. De som fått avslag kan enligt lagen överklaga beslutet till förvaltningsdomstolen, som kan upphäva beslutet.

För de asylsökande som kom till Finland grundades tiotals nya flyktingförläggningar. Merparten av de asylsökande kom till Finland via Torneå. I september 2015 upprättades en flyktingluss i Torneå för registrering av asylsökande och andra inledande åtgärder efter ankomsten till Finland.

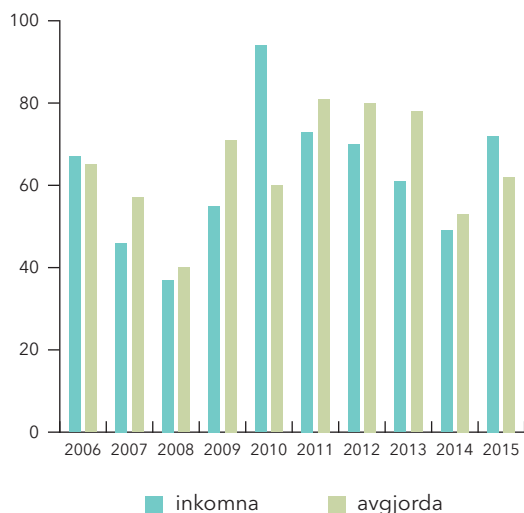
Asylansökningarnas genomsnittliga handläggningstid var ca sex månader och ca tre månader i ett påskyndat förfarande. Varje år tar Finland även emot kvotflyktingar som godkänts av FN:s flyktingorganisation UNHCR. Under berättelseåret anlände 345 kvotflyktingar till Finland.

Under 2015 gjordes flera ändringar av utlänningslagen vad gäller genomförande av övervakningen av utlänningar, tagande i förvar av minderåriga asylsökande, förfarande för beviljande och återkallande av internationellt skydd, mottagande av asylsökande, utveckling av frivilligt återvändande eller utveckling av hjälpsystemet för t.ex. offer för människohandel. Bakom de många ändringarna fanns genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv.

Under året pågick dessutom flera ändringsprocesser gällande de asylsökandes rättsliga ställning. Dessa anknyter t.ex. till förkortandet av bevärtiderna i utlänningslagen, kriterierna för att ge asylsökande rättshjälp eller överföringen av vissa uppgifter från migrationsförvaltningen till polisen och från Gränsbevakningsväsendet till Migri.

JO gav ett utlåtande om följande ändringsförslag:

- 12.2.2015 till förvaltningsutskottet om utkastet till regeringens proposition RP 266/2014 rd till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och av utlänningslagen (605/5/15)
- 16.6.2015 till utrikesministeriet om utkastet till regeringens proposition med förslag till lag om ändring av utlänningslagen (2746/5/15)
- 25.11.2015 till inrikesministeriet om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av utlänningslagen (4903/5/15)



4.9.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

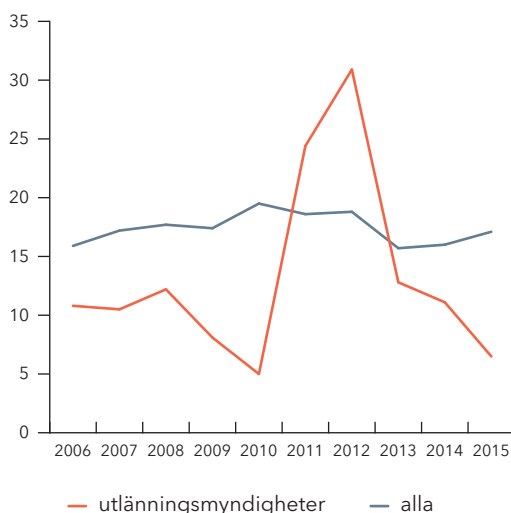
År 2015 inkom 72 klagomål i utlänningsärenden och 62 klagomål avgjordes (år 2014 inkom 65 klagomål i utlänningsärenden och 70 klagomål avgjordes). Av de klagomål som kommit in och avgjorts har andelen utlänningsärenden varierat mellan 1 och 2 %. Andelen är mindre än andelen utlämningar av landets hela befolkning.

Typiska klagomål i utlänningsärenden gäller missnöje med avslag på ansökningar om visum, uppehållstillstånd eller asyl och missnöje med långa handläggningstider. I några klagomål kritiserades Migri för att inte ha avgjort en ansökan om uppehållstillstånd på grund av familjeband som enligt lagen ska handläggas inom nio månader.

I flera klagomål kritiserades Finlands asylpolitik i allmänhet. Många klagande var missnöjda med det stora antalet asylsökande som kommer till Finland och att nya flyktingförläggningar grundas.

I några klagomål kritiserades den service som man fått vid Finlands beskickningar i utlandet som de klagande inte hade varit nöjda med. I rätt många fall gäller klagomålen ärenden som behandlas hos en behörig myndighet eller som det är möjligt att överklaga till förvaltningsdomstolen. En laglighetsövervakare befattar sig i allmänhet inte med ärenden som inte ännu avgjorts.

Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2006–2015



Åtgärdsprocent under åren 2006–2015

4.9.3 INSPEKTIONER

JO utförde inspektioner vid Migrationsverket, förvarsenheten och flyktingförläggningen i Joutseno, Södra Karels tingsrätts kansli i Imatra samt vid flyktinglussen i Torneå. Under inspektionen vid Migrationsverket diskuterades Migris uppgifter och frågor i anslutning till det ökande antalet asylsökande.

Inspektionen vid förvarsenheten i Joutseno hade meddelats på förhand och dess allmänna mål var att bekanta sig med verksamheten vid enheten samt också med eventuella utmaningar i verksamheten. Under inspektionen fästes uppmärksamheten särskilt vid hur rättigheterna för dem som hålls i förvar tillgodoses och hur de behandlas vid förvarsenheten. Ett tema för inspektionen var förfarandet för hur de som tagits i förvar hålls i förvar i avskildhet, vilket också diskuterades i samband med inspektionen vid Södra Karels tingsrätt. Inspektionen vid flyktinglussen i Torneå hade inte meddelats på förhand.

4.9.4 AVGÖRANDEN

Handläggningen av ansökan om uppehållstillstånd fördröjdes

JO gav Migrationsverket en anmärkning för att handläggningen av den klagandes ansökan om uppehållstillstånd för sin make hade fördröjts. Ansökan om uppehållstillstånd hade lämnats till polisinspektionen i april 2013, men ärendet hade ännu inte avgjorts vid tidpunkten för klagomålet (29.1.2015). Paret hade ett gemensamt barn.

JO konstaterade att enligt Finlands grundlag och förvaltningslagen ska ett ärende behandlas utan ogrundat dröjsmål. Enligt 4 kap. 69 a § i utlänningslagen ska ett beslut som gäller en ansökan om uppehållstillstånd på basis av familjeband delges sökanden senast nio månader efter det att ansökan lämnades in. Under exceptionella förhållanden kan beslutet delges senare.



Ett foto om inspektion av flyktingförläggningen i Joutseno. På grund av utrymmesbrist blev det nödvändigt att inkvartera en del asylsökanden i tält.

Enligt detaljmotiveringen till regeringens proposition om bestämmelsen (RP 198/2005 rd) omfattar tidsfristen nio månader såväl själva handläggningen av ansökan som delgivningen. Tidsfristen ska dock kunna förlängas i undantagsfall, om utredningen av ärendet kräver det.

Med undantagsfall under behandlingen kan avses t.ex. ett exceptionellt svårt fall, exceptionellt lång tid som krävs för muntligt hörande i utlandet eller begäran om ytterligare utredningar eller utlåtanden. Begäran om ytterligare utredningar eller utlåtanden kan anses som undantagsfall endast när det är fråga om ett besvärligt och omfattande fall som avviker från det normala och där ytterligare utredningar eller utlåtanden ska begäras.

Med undantagsfall kan också avses problem i samband med delgivningen av ett beslut, varvid polisen av skäl som beror på kunden inte får kännedom om beslutet inom nio månader. Ett avgörande som gäller ett tillstånd bör i praktiken träffas i så god tid att även delgivningen kan ske inom nio månader. Även i de fall där man blir tvungen att förlänga tidsfristen utöver den normala perioden på nio månader ska man dock sträva efter att behandla ansökan så snart som möjligt.

I detta fall var det obestridligt att beslutet om familjeåterförening med klagandens make inte hade delgetts sökanden inom den lagstadgade tidsfristen på nio månader. Inget beslut hade ännu fattats om ansökan vid tidpunkten för Migris utlåtande 26.3.2015. Ansökan hade då varit anhängig i cirka 25 månader.

Migris utredning redogjorde för de orsaker som lett till att ärendet fördröjts. Ärendet hade bl.a. fördröjts av att Italien inte hade besvarat de finländska myndigheternas förfrågningar om sökandens inreseförbud. Enligt JO var fördröjningen vid de italienska myndigheterna ett sådant exceptionellt förhållande som i det aktuella ärendet gav rätt att frångå tidsfristen på nio månader.

I detta ärende var det dock närmast frågan om huruvida klagandens ansökan om familjeåterförening med maken hade behandlats utan ogrundat dröjsmål enligt grundlagen. JO anser att om den i utlänningslagen avsedda tidsfristen på 9 månader riskerar att överskridas eller om den redan har överskridits, ska ärendet behandlas skyndsamt. Ansökningsärendet hade nu t.ex. väntat på behandling vid Migri i cirka 8–9 månader utan åtgärder.

JO ansåg att ärendet inte hade behandlats utan ogrundat dröjsmål på det sätt som avses i grundlagen. Han gjorde Migri uppmärksam på att genom att organisera arbetet, följa upp väntetider och rikta resurser ser man till att ärenden behandlas på det sätt som lagen kräver. JO ansåg att det var bra att Migri i sin utredning nämnt åtgärder med vilka man i framtiden försöker trygga att ärenden behandlas utan dröjsmål (485/4/15*).

4.10 Socialvård

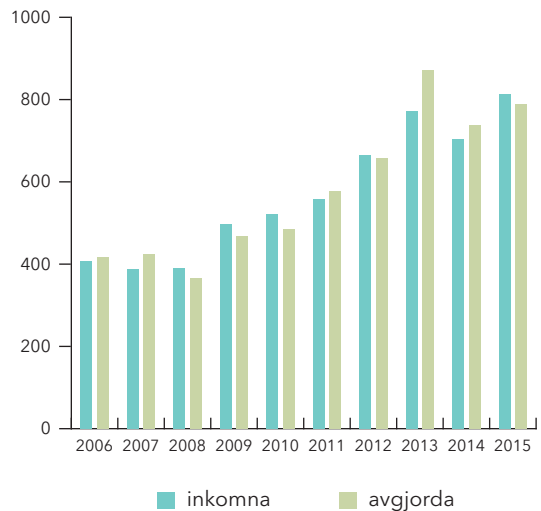
Enligt 19 § i grundlagen ska det allmänna, enligt vad som närmare bestäms genom lag, tillförsäkra var och en tillräckliga socialvårdstjänster. Var och en har också rätt till sådan oundgänglig försörjning och omsorg som behövs för ett människovärdigt liv. I de klagomål som gäller socialvården är det fråga om hur dessa rättigheter tillgodoses då kommunerna ordnar socialvårdstjänster och fattar beslut om utkomststöd.

Socialvårdsärendena avgjordes under verksamhetsåret av BJO *Maija Sakslin*. Huvudföredragande var referendarieråd *Tapio Rätty*. Om inte något annat nämns avgjordes samtliga fall som refereras i avsnitt 4.10.1 av BJO och föredrogs av huvudföredraganden.

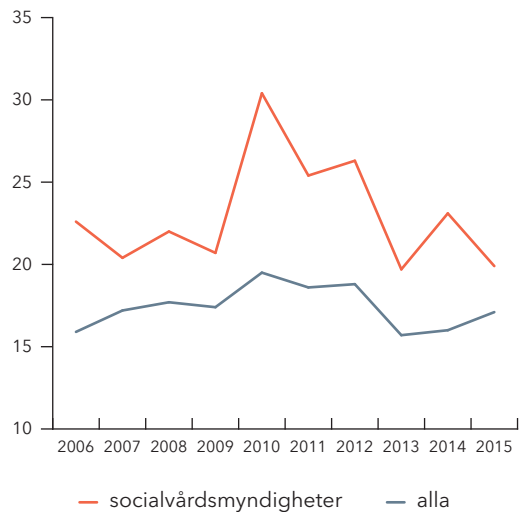
4.10.1 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Det inkom 811 nya klagomål som gällde socialvården (705 år 2014). Under verksamhetsåret avgjordes 789 klagomål (737 år 2014). Antalet åtgärdsavgöranden var 153. Av de avgjorda ärendena handlade 114 om utkomststöd, 232 om barnskydd, 162 om service för personer med funktionsnedsättning och 13 om äldreomsorg. De övriga klagomålen inom socialvården gällde handlingars offentlighet och sekretess, förvaltningsförfarande, närståendevård, missbrukarvård samt hem-, boende- och anstaltsservice.

Antalet klagomål som gäller socialvård har ökat i jämn takt. Utvecklingen kan delvis förklaras av ändringarna i socialvårdslagstiftningen och den nya tolkningspraxis som de har medfört hos myndigheterna. Det kan dessutom vara så att socialvårdens klienter upplever att ett klagomål är ett snabbare sätt än ändringssökande då det gäller att utreda och korrigera en sådan myndighetspraxis som de anser vara felaktig.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2006–2015



Åtgärdsprocent under åren 2006–2015

I åtgärdsavgörandena uppmärksammades utöver felaktiga förfaranden av myndigheter eller andra som JO utövar tillsyn över även de korrigerande åtgärder som dessa vidtog. Genom avgörandena styrdes myndigheternas verksamhet så att den överensstämmer med lag och god förvaltning. Myndigheter uppmanades ofta att utreda vilka åtgärder de eventuellt kommer att vidta med anledning av BJO:s avgörande eller hur det felaktiga förfarandet kan läggas till rätta. I vissa ärenden framställde BJO för myndigheten att klaganden gottgörs för den olägenhet som det felaktiga förfarandet gett upphov till.

Under berättelseåret fäste BJO särskild uppmärksamhet vid kvaliteten på service i hemmet, övervakningen av hemvården samt kommunernas beslutsfattande, anvisningar och information om servicen. I detta syfte inledde BJO på eget initiativ en utredning om vissa kommuners beslutsfattande om hemtjänsten och gjorde inspektioner i tre kommuner för att utreda hur hemvården ordnas, hur klienternas servicebehov utreds och hur beslutsfattandet är organiserat. Under inspektionerna fördes samtal med anställda och förtroendemän samt social- och hälsovårdsväsendets ledning.

De klagomål som gällde utkomststöd handlade om iakttagande av tidsfristerna i lagen och om beviljande av utkomststöd för kostnader på grund av särskilda behov, boendekostnader eller hälso- och sjukvårdskostnader. En del klagomål som gällde tidsfristerna i lagen överlämnades till regionförvaltningsverken.

De klagomål som gällde barnskyddet handlade bl.a. om ordnande av vård utom hemmet, beslutsförfarandet och användningen av begränsningsåtgärder.

De klagomål som gällde service för personer med funktionsnedsättning handlade särskilt om färdtjänst och personlig assistans samt om kommunens handläggning av ärenden. I avgörandena uppmärksammades särskilt skyldigheten att göra upp serviceplaner. De klagomål som gällde service för personer med utvecklingsstörning handlade om bemötande, användningen av begränsningsåtgärder, servicens kvalitet samt uppgörande av specialomsorgsprogram.

De klagomål som gällde vård och omsorg för äldre handlade om skyldigheten att fatta beslut om servicen, om avgifter, om vårdens och omsorgens kvalitet samt om sakligt bemötande. Respekten för människovärdet är ett grundläggande värde inom äldreomsorgen. En värdig ålderdom, självbestämmanderätt och delaktighet är frågor som behandlats i klagomålsavgörandena och vid inspektionerna. Övriga frågor som uppmärksammats är rätten till personlig integritet, mening och trygghet inom boendet och omsorgen, bemötandet av klienterna samt deras möjligheter att upprätthålla sociala kontakter och få stöd i den dagliga tillvaron, t.ex. för att vistas ute eller utträta ärenden.

De avgöranden som anslöt sig till god förvaltning gällde offentlighetsprincipen, sekretess, iakttagandet av principerna för god förvaltning, särskilt vid handläggning av ärenden, samt myndigheternas informations- och utredningsskyldighet.

Barnskyddsklagomålen behandlas på s. 237 och socialvårdsavgöranden som gäller personer med funktionsnedsättning på s. 246.

Äldreomsorg

Beslut måste fattas om hemtjänst

Enligt äldreomsorgslagen ska kommunen med anledning av en skriftlig eller muntlig ansökan fatta beslut om beviljande av socialservice som en äldre person brådskande behöver och utan dröjsmål ordna den service som har beviljats, så att den äldre personens rätt till nödvändig omsorg inte äventyras.

Kommunen ska ordna högkvalitativa social- och hälsovårdstjänster för äldre personer i rätt tid och i tillräcklig omfattning med tanke på dessa personers servicebehov. Tjänsterna ska utföras så att de stöder äldre personers välbefinnande, hälsa, funktionsförmåga, förmåga att klara sig på egen hand och delaktighet. I syfte att förebygga behovet av annan service ska särskild vikt läggas vid tjänster som främjar äldre personers rehabilitering och vid tjänster i hemmet.

De krav som den klagande hade framfört per e-post för att få hemtjänst åt sin ålderstigna mor med svår funktionsnedsättning hade inte registrerats som en ansökan i social- och hälsovårdsverkets klientdatasystem och inga överklagbara beslut hade fattats enligt lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården, förvaltningslagen och socialvårdslagen. BJO ansåg att kommunen försummat sin skyldighet att fatta beslut med anledning av ansökningar från socialvårdens klienter på det sätt som anges i lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården, förvaltningslagen och socialvårdslagen.

Social- och hälsovårdsverkets försummelse hade kunnat leda till allvarliga rättsförluster för klagandens mor. Det som gjorde saken värre, enligt BJO, var att hemvården vid social- och hälsovårdsverket hade haft eller åtminstone borde ha haft kännedom om moderns sjukdomar, funktionsnedsättning och livssituation. Till följd av social- och hälsovårdsverkets förfarande hade klagandens mor (de anhöriga) inte möjlighet att begära omprövning av myndighetens avgöranden om anordnande av service eller anföra besvär hos domstol.

BJO gav social- och hälsovårdsverket en anmärkning för lagstridigt förfarande vid beslutsfattande. BJO beslutade därtill att på eget initiativ utreda hur social- och hälsovårdsverket hade organiserat beslutsförfarandet i fråga om hemvård och äldreomsorg över lag (5289/4/14*).

Beslut i ärenden om hemtjänst

BJO utredde på eget initiativ hur klienternas eller deras anhörigas kontakter eller krav angående hemtjänst, vilka tolkas som ansökningar, registreras i klientdatasystemet eller motsvarande ärendehanteringssystem. BJO bad också om en utredning om hur en socialvårdsklient kan lämna in en ansökan om service hos social- och hälsovårdsverket och hur muntligen framförda förslag, initiativ eller förfrågningar om service, speciellt från klienter i särskilt sårbar ställning, handläggs och registreras.

BJO bad därtill social- och hälsovårdsverket utreda hur det sektorsövergripande samarbetet enligt socialvårdslagen fungerar inom hemvården och hemtjänsten, i fråga om gemensamma klientplaner och i fråga om beslut som ska trygga vård och omsorg enligt socialvårdslagen samt hur eventuella initiativ och ansökningar om service registreras.

BJO bad ytterligare om en utredning om hur hemvårdens klienter och särskilt äldre klienter informeras om sina rättigheter och myndighetens skyldigheter inom hemvårdstjänsterna på det sätt som avses i förvaltningslagen och lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården.

Efter BJO:s begäran om utredning vidtog social- och hälsovårdsverket åtgärder för att säkerställa att principerna för god förvaltning iakttogs i beslutsfattandet.

Enligt social- och hälsovårdsverkets utredning används inte någon särskild ansökningsblankett för hemvården. En blankett kunde göra det tydligt för klienterna och deras anhöriga vilka olika tjänster socialvårdsverket kan erbjuda. Endast genom en ansökningsblankett kan man inte begränsa servicen så att den till exempel inte omfattar vissa stödtjänster inom hemvården, utan alla ansökningar om service ska handläggas individuellt utifrån klienternas behov och intressen. BJO ansåg det positivt att social- och hälsovårdsverket hade fäst uppmärksamhet vid hur muntliga ansökningar ska tas emot och identifieras.

I lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården har myndigheterna ålagts en särskild skyldighet att förklara hur servicesystemen är utformade och hur de inverkar på klientens ställning. Denna information ska ges till klienten på ett begripligt sätt. När det t.ex. är frågan om äldre klienter är det viktigt att alla utredningar och all information om tjänster och ordnande av service ges på ett sätt som beaktar den enskilda klientens livssituation, sjukdom eller funktionsnedsättning.

I socialvårdslagen betonas klientplanens betydelse i beslutsfattandet och skyldigheten att i klientplanen för en person som behöver särskilt stöd och särskild omsorg bedöma dennas situa-

tion och behov att få den service som krävs för att trygga omsorg, försörjning, hälsa eller utveckling (1788/2/15).

Hemvården för klagandens 90-åriga far upphörde, trots de anhörigas protester, med motiveringen att han var i för gott skick för att få hemvård. Beslutet hade fattats vid en överläggning som ordnats av hemvården. Inget överklagbart beslut hade fattats om att hemvården skulle upphöra. När tjänsteinnehavaren under överläggningen hade bedömt den äldres behov av hemvård på ett annat sätt än de anhöriga, borde ett överklagbart beslut ha fattats, så att den äldre eller de anhöriga skulle ha kunnat föra saken till domstol.

BJO konstaterade att myndigheten på ett begripligt sätt och på eget initiativ ska ge klienten och de anhöriga all den information som kan påverka klientens intressen och rättigheter.

BJO SAKSLINS BESLUT 25.3.2015, DNR 39/4/14*,
FÖREDRAGANDE TUULA AANTAA

Innehållet i ett beslut var svårt att förstå

BJO noterade i samband med ett klagomål att ett beslut om service och klientavgifter för klagandens älderstigna mor var ottydligt formulerat och dess innehåll var svårt att förstå. Det framgick inte vad som ingick i den vård och de stödtjänster som modern skulle få, huruvida hon skulle faktureras för oanvända tjänster och hur hyran hade beaktats i klientavgiften. Mottagaren kunde ha svårt att förstå vilka poster som ingick i vårdavgiften och framför allt på vilka grunder den slutliga klientavgiften hade fastställts. I beslutet hade det dessutom använts en speciell beräkningsformel, som var svår att förstå. BJO inledde på eget initiativ en utredning av detta.

Syftet med skyldigheten att motivera beslut är att säkerställa att parten informeras om både slutresultatet och dess motiveringar. I efterhand är det möjligt att kontrollera ett besluts riktighet endast om det är väl motiverat. Motiveringarna är alltså av central betydelse för att en socialvårds-klient med tanke på att söka ändring. Med hjälp

av motiveringarna kan en part bedöma behovet av att söka ändring. Motiveringarna vägleder också den som söker ändring att beakta sådana faktorer som har eller kan ha betydelse för avgörandet. Tillräckliga motiveringar ökar också socialvårds-klienternas förtroende för beslutens innehåll.

Socialvård av god kvalitet handlar också om hur myndigheterna handlägger klienternas ärenden. Myndigheterna ska se till att principerna för god förvaltning iakttas. Till god förvaltning hör bl.a. att standardblanketterna för myndigheternas brev och myndighetsmeddelandena ska vara tydliga och exakta. De får inte vara utformade på ett sätt om leder till att klienten förlorar förmåner eller till att dennes rättigheter inom förfarandet begränsas på grund av missförstånd eller oklarheter. Därför ska myndigheter fästa särskild uppmärksamhet vid att deras information är begriplig, tydlig och tillgänglig särskilt när de vänder sig till personer med nedsatt förmåga att ta emot och hantera information.

Enligt utredningen från stadens äldreomsorg har äldreomsorgen noterat att beslutstexterna behöver revideras och socialväsendet har fäst särskild uppmärksamhet vid att klientbeslut ska vara riktiga, begripliga och tydliga. Staden beslutade att förnya sina beslutsmodeller och beslutsunderlag (2345/2/15).

Terminalvård

BJO har i sin avgörandepraxis och särskilt under sina inspektioner fäst uppmärksamhet vid hur terminalvården ordnas, dess innehåll och särskilt tillgången till smärtlindring.

Kommunen ska ordna högkvalitativa social- och hälsovårdstjänster för äldre personer i rätt tid och i tillräcklig omfattning med tanke på dessa personers servicebehov. Tjänsterna ska garantera en god vård och omsorg.

Terminalvården ska utgå från klientens och patientens människovärde och självbestämmanderätt. Vården ska vara human och ha respekt för patienten. Myndigheterna ska i sin egen verksamhet och när de köper tjänster av privata service-

producenter fästa uppmärksamhet vid hur, på vilket sätt och under vilka omständigheter terminalvården ordnas. En god praxis för terminalvård förutsätter ofta att myndigheter och vårdenheter för äldre ordnar utbildning och gör upp anvisningar för vården.

Terminalvården ska ske i samarbete. Den person som ligger för döden ska kunna delta i vårdbesluten tillsammans med sina anhöriga. När besluten fattas ska myndigheten visa respekt för klientens eller patientens självbestämmanderätt på det sätt anges i som patientlagen eller lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården.

Terminalvården kan också förutsätta strukturella ändringar inom social- och hälsovårdsenheten, ändringar i arbetsskift eller större personalresurser. Hur stor personal som behövs vid varje tidpunkt beror också på antalet äldre som vårdas vid enheten och deras funktionsförmåga, eftersom detta är avgörande för vilka tjänster som behövs för att tillgodose servicebehovet.

Anskaffning av hjälpmedel för äldre

Vid en inspektion som BJO beslutat om framgick det att en boende på ett demenshem för äldre hade varit tvungen att skaffa ett nödvändigt hjälpmedel, ett grenbälte till rullstolen, på egen bekostnad. BJO inledde på eget initiativ en utredning av detta.

Behovet av grenbältet hade utretts separat och man hade också beslutat att skaffa det. Ansvar för att ordna vården låg på social- och hälsovårdsväsendet.

Den äldres anhöriga hade velat påskynda anskaffningen av hjälpmedlet och de hade köpt grenbältet själva. Ett mer korrekt förfarande i den här situationen skulle ha varit att ersätta den anhöriga för kostnaderna för grenbältet i efterhand. Hjälpmedel för medicinsk rehabilitering är avgiftsfria för mottagaren. Kommunen kan inte befrias från sin skyldighet att ordna och bekosta hjälpmedlen med hänvisning till den tid som förflutit eller överföra sin skyldighet på klienten el-

ler dennas anhöriga. BJO framställde att social- och hälsovårdsväsendet bör överväga att ersätta den äldres anhöriga för kostnaderna för inköpet av grenbältet (4361/2/15).

Bedömning av servicebehovet ska göras inom utsatt tid

Den klagande var missnöjd med att servicebehovet inte hade bedömts inom sju dagar från det att han tagit kontakt. Kommunen beviljar socialtjänster på basis av en bedömning av det individuella servicebehovet. Bedömningen ska bygga på klientens egen uppfattning och en bedömning av en eller flera experter.

I icke-brådskande fall har alla som har fyllt 75 år rätt att få sitt behov av socialtjänster bedömt inom utsatt tid. Samma rätt har också den som får vårdbidrag med högsta belopp av Folkpensionsanstalten. I icke-brådskande fall ska servicebehovet bedömas inom sju dagar från att personen kontaktar kommunen. Detta gäller exempelvis personer som ännu inte får socialtjänster och personer som får tjänster, men vars behov har förändrats.

Enligt lagen om service och stöd på grund av handikapp ska utredningen av behovet av service och stöd inledas senast den sjunde vardagen efter det att den handikappade eller hans eller hennes lagliga företrädare eller anhöriga eller någon annan person eller en myndighet, ansökt om service hos den myndighet i kommunen som ansvarar för socialservicen.

Den klagande hade framfört en begäran om en bedömning enligt handikappservicelagen till socialväsendet i oktober. Besöket gjordes först i februari, det vill säga nästan fyra månader senare. Lagens tidsfrist för utredning av servicebehovet och skyldigheten att göra upp en serviceplan är absolut. Socialväsendets förfarande stred mot handikappservicelagen.

BJO SAKSLINS BESLUT 30.11.2015, DNR 5449/4/15,
FÖREDRAGANDE TUULA AANTAA

Stöd för närståendevård

Nedskärning av stödet för närståendevård för gamla klienter

Den klagande kritiserade social- och hälsovårdsnämndens beslut, enligt vilket stödet för närståendevård skulle sänkas med 20 % då vårdtagaren är borta hemifrån för att ta del av andra tjänster (t.ex. i skolan, i dagverksamhet eller i dagvård). De nya anvisningarna tillämpades också på gamla gällande avtal.

Stödet för närståendevård är en anslagsbunden stödåtgärd som kommunen ansvarar för och beviljar enligt prövning. Det kommunala organ som ansvarar för socialvården fastställer villkoren för beviljande av stödet inom de gränser som anges i lagen om stöd för närståendevård. Det är frågan om en förmån som ingår i kommunens allmänna skyldighet att ordna stöd och tjänster och som kommunen ordnar i den omfattning som de reserverade anslagen tillåter. Kommunen har rätt att fastställa noggrannare villkor och belopp för stödet.

Ett avtal om närståendevård gäller tillsvidare. Ett tidsbundet avtal kan ingås endast av särskilda skäl. Det finns särskilda bestämmelser om uppsägning av ett avtal om närståendevård.

BJO konstaterade att kommunen inte ensidigt kan ändra villkoren i ett avtal om närståendevård. Kommunen kan inte heller ensidigt avvika från ett beslut som har fattats för en vårdtagare. Avtalet kan ändras endast genom en ömsesidig överenskommelse. Om avtalsparterna (närståendevårdaren och kommunen) inte kan komma överens om ändringarna i avtalsvillkoren, måste kommunen i sista hand säga upp avtalet och ingå ett nytt avtal.

Om avtalet om närståendevård sägs upp kan det också innebära att beslutet angående vårdtagaren ändras genom ett nytt beslut. Så är det vanligen om ett avtal om närståendevård har sagts upp exempelvis för att beloppet på det vårdarvode som kommunen betalar ändras. Om kommunen beslutar om nya anvisningar för stödet och

dessa påverkar närståendevårdarens och vårdtagarens rättsliga ställning, bör avtalet och beslutet om närståendevård ändras.

Socialvårdsklienten – vårdtagaren – har rätt att lita på att ett beslut står sig. Ett gällande beslut kan ändras endast om omständigheterna har förändrats eller om det sker ändringar exempelvis i stödbeloppet eller villkoren för stödet. Beslutsförfarandet i sådana situationer förutsätter att socialvårdsklienten hörs enligt bestämmelserna i förvaltningslagen. Klienten har då rätt att därefter föra ärendet till domstol om han eller hon så vill.

Den klagande kritiserade också socialväsendets information om saken och ansåg att den var bristfällig och vilseledande. Nämndens beslut sändes inte till stödtagarna för kännedom. Nämnden informerade om beslutet via en nyhet i lokaltidningen, och de nya anvisningarna behandlades på handikapprådets möte.

Kommunen ska ge tillräcklig information om de tjänster som kommunen ordnar, kommunens ekonomi, ärenden som bereds i kommunen, planer som gäller ärendena och behandlingen av ärendena, beslut som fattats och beslutens effekter. Kommunen ska informera om hur man kan delta i och påverka beredningen av besluten. Kommunens information bör ordnas så att kommuninvånarna har faktisk möjlighet att påverka besluten.

Myndigheterna ansvarar för att kommuninvånarna får väsentlig och tillräckligt omfattande information om för dem betydelsefulla tjänster och andra faktorer, såsom myndighetens avgöranden och beslut och vilken betydelse dessa har bl.a. på servicetagarnas rättigheter och ställning. Myndigheten har också ansvaret för att de upplysningar som ges klienterna är korrekta och aktuella. Myndigheten bör säkerställa att dess information om hur service ordnas, hur man an söker om service och annat som hänför sig till servicen inte leder till att socialvårdsklienternas rättigheter inskränks eller går förlorade.

BJO konstaterade att klienterna ska ges råd och vägledning så att de blir medvetna om sina rättigheter och alternativ på ett sätt som de förstår. Kommunen ska se till att informationen når alla servicetagare, är lättillgänglig och är praktiskt användbar för servicetagarna. Om kommunens beslutsfattande påverkar en enskild servicetagares rättsliga ställning, ska kommunen vid behov särskilt informera denne om beslutet (3589/4/15).

Utkomststöd

SHM:s anvisningar om anordnande av utkomststöd för utlänningar

Minoritetsombudsmannen (numera diskrimineringsombudsmannen) bad JO bedöma om anvisningarna i social- och hälsovårdsministeriets handbok för tillämpning av lagen om utkomststöd (SHM:s publikationer 2013:4) angående utlänningars rätt till utkomststöd och de riktlinjer som med stöd av anvisningarna utarbetats exempelvis vid huvudstadsregionens socialverk är förenliga med grundlagen och lagen om utkomststöd.

BJO konstaterade att lagen om utkomststöd utgår från att var och en som är i behov av stöd på det sätt som avses i lagen har rätt till stöd. I lagen om utkomststöd görs ingen skillnad mellan finländska och utländska medborgare. Den innehåller inte heller några villkor för vistelsens varaktighet eller natur. Enligt motiveringarna till bestämmelsen (RP 217/1997 rd) är ”en tillräcklig förutsättning för erhållande av utkomststöd i allmänhet att personen eller familjen lider faktisk brist på tillgångar som kan användas för uppehållet. Rätt till utkomststöd har var och en som uppfyller villkoren för beviljande av stöd.”

Utkomststöd beviljas av organet i den kommun inom vilken personen eller familjen stadigvarande vistas (14 § 1 mom.). Enligt motiveringarna till bestämmelsen medför det i allmänhet inga problem att bestämma den stadigvarande vistel-

sekommunen. Stadigvarande vistelsekommun är i allmänhet den kommun där personen eller familjen har en stadigvarande bostad.

Om behovet av stöd är brådskande, beviljas utkomststöd av organet i den kommun där familjen eller personen vistas då ansökan görs. Enligt lagmotiveringarna kan sådana situationer uppstå t.ex. när behovet av stöd uppstår under en vistelse som inte är stadigvarande. Då ska personen eller familjen beviljas en oundgänglig andel av stödet, t.ex. en biljett till den egentliga hemkommunen och oundgängliga hälso- och sjukvårdsutgifter. Av inkomsterna och tillgångarna beaktas på motsvarande sätt endast de som då är disponibla.

I lagen om utkomststöd eller dess förarbeten anges inte att vistelsens natur ska bedömas utifrån villkoren för den sökandes uppehållstillstånd och inte heller i övrigt utifrån utlänningslagen. Enligt 80 § 1 mom. i grundlagen gäller dessutom att bestämmelser om individens rättigheter och skyldigheter ska utfärdas genom lag. Eftersom det inte i lagen om utkomststöd finns några bestämmelser om att rätten till utkomststöd är beroende av att den sökande har ett permanent uppehållstillstånd, ansåg BJO det vara mycket problematiskt att ministeriets tolkningsanvisningar i så hög grad utgår från utlänningslagen.

Det som är avgörande är vistelsens faktiska natur och den sökandes behov av stöd. Dessa bör utredas individuellt för varje sökande. Avsaknad av uppehållstillstånd kan ändå ge den myndighet som beviljar utkomststöd orsak att utreda vistelsens natur mer ingående, exempelvis genom att be sökanden om en tilläggsutredning. Även om sökanden saknar permanent uppehållstillstånd enligt utlänningslagen bör rätten till stöd ändå inte schematiskt begränsas till brådskande stöd enligt lagen om utkomststöd.

Det framgår även av en fast praxis vid förvaltningsdomstolarna att en vistelse i en kommun inte kan anses som mycket kortvarig eller tillfällig enbart på grund av att sökanden saknar uppehållstillstånd.

BJO ansåg att utlånningslagstiftningen ges alltför stor betydelse i ministeriets handbok i fråga om tolkningen av lagen om utkomststöd. Endast avsaknaden av uppehållstillstånd eller en uppehållsrätt som förutsätter egen försörjning innebär inte att den sökande kan anses vistas tillfälligt i kommunen eller ha rätt endast till brådskande utkomststöd. Förutsättningarna stödet ska utredas individuellt i varje enskilt fall.

BJO SAKSLINS BESLUT 18.12.2015, DNR 4096/4/14*,
FÖREDRAGANDE HÅKAN STOOR

Beslut i ett ärende som gällde utkomststöd

I socialverkets sociala arbete bland vuxna var det rutin att inte fatta något nytt beslut om utkomststöd i sådana fall där en klient lämnar in en ansökan för en sådan månad för vilken han eller hon redan har fått ett beslut. I stället skrev verket ut det gällande beslutet som skickades till klienten.

BJO ansåg att förfarandet inte följde lagen. Myndigheten kan inte heller återkalla en ansökan som lämnats in. I enlighet med principerna för god förvaltning ska den som ansöker om utkomststöd få ett sakligt motiverat beslut på varje ansökan, av vilket framgår alla faktorer som har påverkat beslutet, oavsett om klienten redan har fått ett beslut med motsvarande innehåll för samma period. I och med det nya beslutet får klienten rätt att vid behov söka ändring i tjänsteinnehavarens beslut på det sätt som framgår av lagen, först genom att begära omprövning och därefter genom att anföra besvär.

BJO SAKSLINS BESLUT 11.6.2015, DNR 1955/4/14,
FÖREDRAGANDE TUULA AANTAA

Utbetalning av utkomststöd

En klagande berättade att han hade känt sig kränkt av socialarbetarens förslag om att han kunde få en betalningsförbindelse till en matbutik och därefter sälja den inhandlade maten för att få pengar för att köpa bensin till sin bil.

Socialarbetaren hade ansett att den klagandes bensinkostnader var en utgift som på grund av särskilda behov eller förhållanden berättigade till utkomststöd och att ärendet skulle handläggas brådskande. Eftersom grundtrygghetscentralen inte hade någon kassafunktion, skulle utkomststöd som den klagande beviljades före jul inte ha nått hans konto förrän efter julhelgen, eftersom han hade konto i en annan bank än grundtrygghetscentralen. Därmed var det möjligt att bevilja utkomststöd enligt prövning endast i form av en betalningsförbindelse.

Det framgick inte om socialarbetaren hade försökt ta reda på om bensinstationen accepterade en betalningsförbindelse vid inköp av bensin eller om ett positivt beslut om utkomststöd skulle ha kunnat verkställas efter julhelgen när det beviljade utkomststödet hade registrerats på den klagandes konto. Däremot hade socialarbetaren meddelat att den klagande kunde få en betalningsförbindelse till en matbutik och sälja maten som han köpte.

Det strider mot lagen om utkomststöd att en socialvårdsklient på uppmaning eller råd av myndigheten skulle vara tvungen att realisera de nyttigheter som han eller hon har köpt med utkomststöd för att få pengar till utgifter som hänför sig till särskilda behov.

BJO SAKSLINS BESLUT 30.10.2015, DNR 5488/4/14,
FÖREDRAGANDE TUULA AANTAA

Begreppet familj i lagen om utkomststöd

En klagande berättade att hon hade fått vilseledande råd hos socialväsendet. När hennes dotter hade fyllt 18 år hade socialväsendet sagt henne att hon och dottern kan ansöka om utkomststöd antingen tillsammans eller var för sig och att det inte påverkar stödets belopp. De inkomster som barnet efter uppnådd myndighetsålder förtjänat under ett lov ledde till att familjen inte fick något stöd alls för en månad.

BJO ansåg att socialväsendet hade förfarit olagligt i samband med rådgivningen och beslutsfattandet, eftersom en separat kalkyl om utkomststöd inte uppgjorts för det myndiga barnet, utan sökandena hade behandlats som en sådan familj som avses i lagen om utkomststöd. BJO gjorde en framställan om gottgörelse. Socialväsendet betalade den klagande det utkomststöd som hon gått miste om.

BJO SAKSLINS BESLUT 1.9.2015, DNR 337/4/15,
FÖREDRAGANDE PIRKKO ÄIJÄLÄ-ROUDASMAA

Socialvårdsklientens skyldighet att besöka socialbyrån personligen

Den som ansöker om utkomststöd ska lämna myndigheten alla sådana nödvändiga uppgifter som inverkar på stödet. Klienten ska ge det kommunala organ som ansvarar för socialvården de uppgifter som behövs för att ordna och genomföra socialvården. Klienten har rätt att få veta varför uppgifterna behövs, i vilket syfte de används, vart de regelmässigt lämnas ut och var de registreras.

Myndigheten ska se till att saken förklaras tillräckligt väl och vid behov motivera för klienten varför en tilläggsutredning är nödvändig. Om ett ärende inte kan avgöras på basis av ansökan, ska myndigheten be om en tilläggsutredning. En begäran om tilläggsutredning görs i regel skriftligen och av den ska framgå vilka uppgifter som behövs för myndighetens beslutsfattande.

Varken i förvaltningslagen eller i lagen om utkomststöd finns det bestämmelser som anger när en klient är skyldig att ge en muntlig tilläggsutredning till sin ansökan eller när myndigheten har rätt att kalla klienten till ett möte. Myndigheten har prövningsrätt. Myndigheten kan ändå inte av vilken orsak som helst skjuta upp beslutsfattandet eller kalla till eller på annat sätt ordna ett personligt möte med klienten.

Ett personligt möte med en klient ska vara nödvändigt för att handlägga ansökan eller utreda ärendet. Då har myndigheten rätt att innan ansökan avgörs be klienten muntligen redogöra för sina levnadsförhållanden eller andra nödvändiga omständigheter, som är nödvändiga för att ansökan ska kunna avgöras.

Om en socialvårdsklient inte lämnar in den tilläggsutredning som begärts eller inte går med på ett personligt möte, ska myndigheten avgöra ärendet på basis av ansökan och andra utredningar som den har skaffat eller erhållit. En ansökan kan avslås om utredningen är bristfällig. Socialvårdsklienten har då rätt att söka ändring genom att i sista hand föra ärendet till domstol. Då bedömer domstolen också om den utredning som begärts varit nödvändig för att avgöra ärendet (2220/4/15).

Kommunen ska se till att klientuppgifterna uppdateras

En klagande berättade att socialväsendet skickade förfrågningar om tilläggsutredningar, beslut och andra brev som hänförde sig till ansökan om utkomststöd till den klagandes gamla adress, även om myndigheten kände till den nya adressen. Social- och hälsovårdsväsendet hade försummat att registrera klientens nya adressuppgifter i social- och hälsovårdens klientdatasystem, även om klienten under mer än ett år skriftligen hade meddelat socialväsendet sin nya adress åtminstone tre gånger.

BJO ansåg att försummelsen stred mot förvaltningslagens serviceprincip. Efter avgörandet meddelade kommunen att den hade åtgärdat bristerna i klientdatasystemet.

BJO SAKSLINS BESLUT 18.6.2015, DNR 1937/4/15,
FÖREDRAGANDE PIRKKO ÄIJÄLÄ-ROUDASMAA

God förvaltning

Uppsägning av köptjänstavtal och kommunens informationsskyldighet

En klagande berättade att socialväsendet stod i beråd att säga upp ett köptjänstavtal mellan en arbetscentral och socialväsendet och att hon inte hade hörts tillräckligt före uppsägningen. Den klagande var orolig över hur tjänsterna framöver skulle ordnas på ett sätt som beaktade hennes intressen och behov.

När socialvård lämnas ska klientens önskemål, åsikt, fördel och individuella behov samt modersmål och kulturella bakgrund beaktas. Socialvårdsklienten ska ges möjlighet att delta i och påverka planeringen och genomförandet av de tjänster som tillhandahålls klienten. Det samma gäller andra åtgärder som ansluter sig till den socialvård som ges klienten.

Den som ordnar socialvård är skyldig att informera om sin verksamhet på ett begripligt och tillgängligt sätt. Informationen och dess innehåll ska organiseras med beaktande av klientgruppens och brukarnas behov och omständigheter.

När ändringar i verksamheten påverkar en enskild klients rättigheter och skyldigheter ska informationen också ske enligt lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården. Socialvårdspersonalen ska för klienten utreda hans eller hennes rättigheter och skyldigheter samt olika alternativ och deras verkningar liksom också andra omständigheter som är av betydelse för klientens sak. Utredningen ska ges så att klienten tillräckligt förstår dess innehåll och betydelse.

Klientens rätt att delta och myndighetens utredningsskyldighet enligt lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården verkställs via utredningen av servicebehovet och klientplanen. Med hjälp av dem planeras och bedöms i samråd med socialvårdsklienten bl.a. på vilket sätt, hur och i vilken omfattning klientens servicebehov kan uppfyllas.

Socialvårdsmyndigheten har i och för sig rätt att besluta hur servicen ska ordnas och genomföras. Socialvårdsklienten har enligt lagen rätt att delta i planeringen av tjänsterna och rätt att förvänta sig att myndighetens avgöranden följer bestämmelserna i socialvårdslagen och lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården. Det är viktigt att socialvårdsklienten vet vilka åtgärder myndigheten ämnar vidta i hans eller hennes ärende.

Socialvårdsklienten behöver också veta vilka alternativa metoder myndigheten eventuellt kan ta till och på vilket sätt han eller hon själv ska agera till följd av myndighetens åtgärder. En socialvårdsklient ska således ha faktiska möjligheter att bedöma om myndighetens agerande är korrekt och vilka åtgärder som kan vidtas om han eller hon anser att myndigheten inte har agerat på det sätt som hans eller hennes rättigheter, krav eller intressen förutsätter.

JO JÄÄSKELÄINENS BESLUT 17.11.2015,
DNR 2922/4/15*, FÖREDRAGANDE TAPIO RÄTY

Långa handläggningstider vid regionförvaltningsverket

Den klagande kritiserade de långa handläggningstiderna för sina klagomål vid Regionförvaltningsverket i Östra Finland. Regionförvaltningsverken har i uppgift att sköta planering, styrning och tillsyn över socialvården inom sin region. I sin uppgift ska de främja jämlikhet i sin region. Som representant för det allmänna ska de trygga tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Till god förvaltning hör att ärenden handläggs snabbt med beaktande av ärendets natur och andra omständigheter som inverkar på ärendet.

Handläggningen av klagomål vid regionförvaltningsverket tog 14–17 månader från anhängiggörande till avgörande. Handläggningstiderna överskred målen för 2013 och 2014 i verkets

resultatavtal (7–8 månader). Enligt utredningen berodde det på att ansvarsrådets resurser var otillräckliga.

Myndigheter och tjänstemän har i uppgift att sköta de uppgifter som de enligt lag ansvarar för. Uppgifterna kan inte försummas på grund av otillräckliga resurser.

De långa handläggningstiderna för klagomål berodde i huvudsak på svår resursbrist vid Regionförvaltningsverket i Östra Finland vid den aktuella tidpunkten. Regionförvaltningsverket kunde inte påverka saken genom egna åtgärder, eftersom det var beroende av resurser som fastställdes på annat håll.

JO har flera gånger uppmärksammat finansministeriet på att regionförvaltningsverkens resurser för handläggning av klagomål är otillräckliga. Det allmännas skyldighet att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses bör beaktas i planer och program som gäller statsförvaltningen.

Finansministeriet ansvarar för att Regionförvaltningsverket i Östra Finland, liksom de övriga regionförvaltningsverken, har tillräckliga resurser för att sköta sina lagstadgade uppgifter. Tillräckliga resurser måste tryggas för att garantera rättsskyddet för klienterna, styrnings- och tillsynsobjekten och tjänstemännen vid regionförvaltningsverken.

BJO SAKSLINS BESLUT 30.11.2015, DNR 4693/4/14,
FÖREDRAGANDE TUULA AANTAA

Felaktig besväransvisning

En stad använde en besväransvisning enligt vilken ”förvaltningsdomstolen med stöd i lagen om avgifter för domstolars och vissa justitieförvaltningsmyndigheters prestationer kan uppbjära en rättegångsavgift på 97 euro av ändringssökande”.

I en besväransvisning fanns ett fel, enligt vilket en rättegångsavgift kan uppbjäras bl.a. i socialärenden. Enligt lagen om avgifter för domstolars och vissa justitieförvaltningsmyndigheters pres-

tationer handläggs besvär som gäller socialvården avgiftsfritt i högsta förvaltningsdomstolen och förvaltningsdomstolen.

JO ansåg att felet i besväransvisningen var allvarligt. Uppgiften om rättegångsavgiften kan ha lett till att socialvårdsklienter har avstått från sin rätt att söka ändring i myndigheters beslut på grund av den eventuella avgiften. Ärenden som gäller socialvården handlar dessutom ofta om sådana rättigheter och myndigheters skyldigheter som påverkar socialvårdsklientens rätt till den försörjning och omsorg som krävs för ett människovärdigt liv.

Myndigheten ska säkerställa att de blanketter eller beslutsunderlag med vilka den ingriper i klientens rättigheter eller skyldigheter eller på basis av vilka klienternas rättigheter tillgodoses är felfria, tydliga och begripliga för klienterna.

Det bör framgå tydligt av besväransvisningarna att ingen rättegångsavgift uppbjärs för besvär som gäller socialvården. På detta sätt iakttas principen om god förvaltning och socialvårdsklienternas rättigheter tillgodoses på ett bättre sätt, samtidigt som risken för missuppfattningar minskar. Staden meddelade att den hade korrigerat felet och tagit i bruk korrekta besväransvisningar för socialvården.

JO JÄÄSKELÄINENS BESLUT 30.1.2015, DNR 4413/4/14*,
FÖREDRAGANDE TAPIO RÄTY

Svar på brev och förfrågningar från klienter

Ett flertal tjänsteinnehavare inom social- och hälsovårdsväsendet lät bli att svara på en socialvårdsklients begäran att ringa upp henne, att ta kontakt och att besvara hennes frågor.

God förvaltning förutsätter att sakliga brev och förfrågningar till en myndighet besvaras korrekt och utan oskäligt dröjsmål. Enligt principerna om god förvaltning ska myndigheten meddela kunden när hans eller hennes förfrågningar kan besvaras eller, om svaret dröjer, meddela orsaken till dröjsmålet och ange när kunden kan vänta sig ett svar.

Till god förvaltning, som är en grundläggande rättighet, hör också rätten att utan oskäligt dröjsmål få svar på sakliga brev, förfrågningar och framställningar som sänts till en myndighet och där avsändare tydligt väntar sig ett svar. Det innebär ändå inte att myndigheten har en allmän skyldighet att besvara alla skrivelser som kommer in, exempelvis om den redan tidigare har besvarat en skrivelse med samma innehåll från samma person. Om skrivelserna gäller ett redan avgjort ärende, kan myndigheten meddela avsändaren att handläggningen av ärendet har avslutats och att han eller hon inte längre kommer att få svar på nya skrivelser om samma ärende.

Myndigheten ska ändå utreda innehållet i nya skrivelser och införa dem i diariet eller motsvarande dokumentförteckning.

Om en socialvårdsklient upprepade gånger skriver sakligt till myndigheten om samma saker och riktar sina skrivelser till olika personer inom myndigheten, kan det vara svårt att veta vilka frågor som redan har besvarats och vad klienten ännu vill få utrett eller besvarat. Skrivelserna kan svälla till en okontrollerbar massa som kan fördunkla det verkliga innehållet i en handling eller ett annat meddelande som lämnats till myndigheten. Det kan också vara oklart vad klienten strävar efter med sina skrivelser och vad han eller hon vill ha utrett.

Om skrivelserna till myndigheten i huvudsak innehåller allmänna ställningstaganden eller iakttagelser om den situation som råder vid en viss tidpunkt, eller om de snarast kan tolkas som åsiktsyttringar, bryter myndigheten inte mot principen om god förvaltning även om breven inte besvaras.

Även i sådana situationer förutsätter god förvaltning att myndigheten eller den som handlar på uppdrag av myndigheten reagerar på något sätt, exempelvis genom att hänvisa klienten till rätt myndighet eller rätt person inom myndigheten. Det är särskilt viktigt om man antar att personen som begär information förväntar sig att få svar på sina frågor eller andra framställningar.

Enligt förvaltningslagen är det inte möjligt att begränsa svaren på brev, kontaktuppmänningar och förfrågningar till ”det som anses rimligt”, såsom socialväsendet framförde i sin utredning. En sådan begränsning skulle kunna innebära att ett brev som innehåller en ansökan eller ett krav riktat till myndigheten lämnas utan handläggning. Myndigheten kan genom olika slags arbetsarrangemang eller på andra sätt säkerställa att överflödiga eller onödiga kontaktuppmänningar inte hindrar eller försvårar myndighetens övriga arbete. Även i dessa situationer bör man se till att socialvårdsklienten får det svar eller annan information som kontakten gällde (4461/4/14*).

Vissa klagomål innehöll uttryck som delvis var mycket vulgära och kränkande för mottagaren.

Ställföreträdande BJO konstaterade att också socialvårdsklienter kan förväntas medverka sakligt när service ordnas för dem. Om de meddelanden som en socialvårdsklient skickar till en myndighet innehåller osakligt och kränkande språk, kan det leda till att tjänsteinnehavarna inte lägger märke till det problem eller missförhållande som klienten vill påtala. Uttryck som kan anses vara osakliga kan fördunkla syftet med den kontakt- eller utredningsbegäran eller övriga meddelanden som klienten skickar till myndigheten, varvid myndigheten inte kan urskilja det verkliga innehållet i dokumentet eller meddelandet.

Tjänstemän bör tåla hård kritik i sin tjänsteutövning. Under sin tjänsteutövning bör de ändå vara skyddade mot kränkande påhopp. En myndighet agerar inte nödvändigtvis i strid med god förvaltning om den inte besvarar osakliga och avsiktligt kränkande meddelanden.

Ställföreträdande BJO betonade att en myndighet ska behandla alla enskilda personers ärenden jämligt inom ramen för sin behörighet. Osakligt språkbruk kan i vilket fall som helst påverka begripligheten i ett meddelande och leda till att dess betydelse tolkas på ett sätt som ofördelaktigt för avsändaren.

STÄLLFÖRETRÄDANDE BJO PÖLÖNENS SVAR 12.3.2015,
DNR 4265/4/14*, FÖREDRAGANDE TAPIO RÄTY

4.10.2 INSPEKTIONER

Under berättelseåret genomfördes sammanlagt 27 inspektioner som gällde socialvård, av vilka 5 till barnskyddsinsrättningar eller barnskyddsenheter, 10 till vårdenheter för äldre och 7 till enheter för personer med utvecklingsstörning.

Tre kommuninspektioner gällde hemvården: social- och hälsovårdsväsendet i Helsingfors och Kouvola samt samkommunen Karviainen. En kommuninspektion som gällde barnskyddet utfördes vid Uleåborgs välfärdstjänster och en inspektion som gällde tillsynen över barnskyddet vid Regionförvaltningsverket i Norra Finland.

Inspektionerna utfördes både vid myndigheternas egna enheter och vid enheter som drivs av privata tjänsteproducenter i form av köptjänster. Med undantag för kommuninspektionerna var inspektionerna i regel oanmälda.

Syftet med inspektionerna av äldreboenden och serviceboenden var att bedöma hur kommunerna tillgodoser äldre människors rätt till social trygghet och god omsorg. Vid inspektionerna granskade BJO hur de äldres rätt till privatliv tillgodosågs, hur rehabiliteringstjänsterna fungerade och hur terminalvården och därtill ansluten smärtlindring hade ordnats vid enheterna. Genom inspektionerna granskades även de äldres rätt att visats ute och deras möjligheter att delta i olika aktiviteter enligt sin fysiska och psykiska funktionsförmåga.

Vid inspektionerna av den kommunala hemvården fäste JO uppmärksamhet vid hemservicens omfattning och kvalitet, övervakningen av hemvården samt kommunernas beslutsfattande, anvisningar och information om servicen.

Inspektioner till barnskyddsenheter och övriga enheter för barn behandlas på s. 241 och inspektioner som gäller service för personer med funktionsnedsättning på s. 245.

Inspektionerna av socialvården gäller i huvudsak enheter vid vilka klienternas frihet kan utsättas för begränsningar. Denna typ av inspektionsiakttagelser behandlas i avsnitt 3.3 Nationellt besöksorgan mot tortyr s. 89.



Foton om Kasbergets mångsidiga servicecentral i Helsingfors stad.



Ett foto om Kvarnbäckets mångsidiga servicecentral i Helsingfors stad.

4.11

Hälsa- och sjukvård

JO utövar tillsyn över den offentliga hälso- och sjukvården. Tillsynen gäller i synnerhet tillgodoseendet av den rätt till tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster som enligt 19 § 3 mom. i grundlagen hör till vars och ens grundläggande rättigheter. Laglighetskontrollen är viktig särskilt i samband med övervakningen av sådan psykiatrisk sjukvård som ges oberoende av patientens vilja. JO är där emot inte behörig att övervaka sådana yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården som utövar sitt yrke självständigt. JO har inte heller behörighet att utöva tillsyn över privata producenter av hälso- och sjukvårdstjänster, med undantag för situationer där kommuner eller samkommuner köper tjänster av dem. JO utövar också tillsyn över försvarsmakten och hälso- och sjukvården inom fångvården (se avsnitten 4.4 och 4.7).

Ärenden som gällde hälso- och sjukvård ingick i JO *Petri Jääskeläinens* uppgifter. Som huvudföredragande verkade referendarieråd *Kaija Tanttinen-Laakkonen*.

4.11.1 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Många av klagomålen gällde ordnandet av hälso- och sjukvårdstjänster, patientens rätt till god vård, patientens självbestämmanderätt och rätt till information samt patientjournalanteckningar. I likhet med de tidigare åren handlade ett flertal klagomål också om handläggningen av ärenden vid myndigheter och verksamhetsenheter inom hälso- och sjukvårdssektorn.

Inom ramen för laglighetskontrollen blir JO också tvungen att bedöma vården på medicinska och odontologiska grunder. I dessa fall hör JO medicinska sakkunniga innan ärendet avgörs, i allmänhet Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira).

Under verksamhetsåret avgjorde JO 483 klagomål som gällde hälso- och sjukvårdssektorn. Därutöver tog JO 18 ärenden till prövning på eget initiativ. Åtgärdsavgörandena motsvarade 22 % av klagomålen och av de ärenden som undersöktes på eget initiativ inom detta sakområde.

Antalet mottagna klagomål har hållits på samma nivå de senaste åren, cirka 500 klagomål. År 2009 fick JO ta emot 800 klagomål, vilket innebär att antalet inkomna klagomål fördubblades jämfört med året innan. Denna ökning berodde till största delen på att Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt (HNS) planerade att lägga ner avdelningar vid Västra Nylands sjukhus, främst förlossningsavdelningen i Ekenäs, vilket föranledde 345 klagomål.

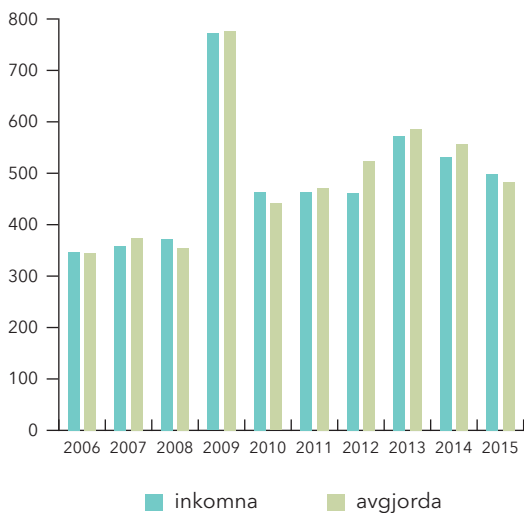
4.11.2 FRAMSTÄLLNINGAR OCH EGNA INITIATIV

Nedan följer en redogörelse för ärenden som JO tagit till behandling på eget initiativ eller med anledning av klagomål och som föranlett framställningar från JO:s sida.

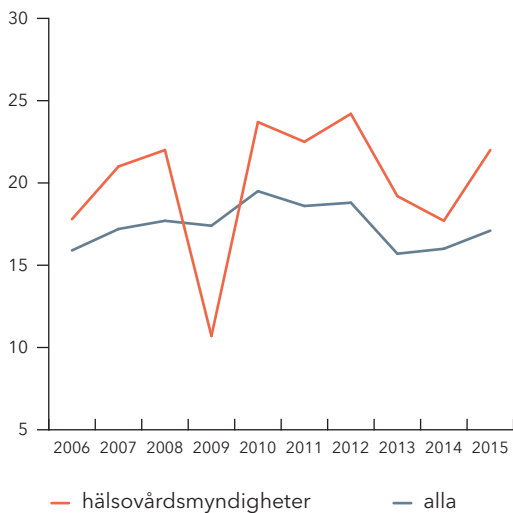
Sjukhuset kränkte människovärdet och friheten för en patient som stängdes in i ett säkerhetsrum

JO ansåg att Norra Kymmene sjukhus kränkte en patients människovärde och personliga frihet, när hon stängdes in i sjukhusets säkerhetsrum. JO gav sjukhuset en anmärkning för olagliga förfaranden och försummelse. Dessutom framställde han att sjukvårdsdistriktet ska gottgöra patienten för kränkning av dennes grundläggande rättigheter. Patienten behandlades på ett sätt som

4.11 HÄLSO- OCH SJUKVÅRD



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2006–2015



Åtgärdsprocent under åren 2006–2015

stod i strid med grundlagen och Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna. Patienten hade själv lämnat in klagomålet.

Patienten, som lidit av depression och som var alkoholpåverkad, hade förts med ambulans till polikliniken för akutsjukvård vid Norra Kymmene sjukhus. Patienten, som hade haft självdestruktiva tankar, hade avlägsnat sig från kliniken innan hon hunnit bli undersökt av en läkare, varpå hon fördes tillbaka till sjukhuset med hjälp av handräckning av polisen. Specialistläkaren hade utgående från en telefonkonsultation tillåtit sjuksköterskan att isolera patienten i säkerhetsrummet och bestämt en att den psykiatriska utredningen skulle äga rum följande dag. Patienten tillbringade cirka 13 timmar i säkerhetsrummet. Hon berättade att hon var tvungen att uträtta sina behov på golvet, eftersom hon inte fick gå på toaletten trots att hon begärt om det.

JO konstaterade att berusning inte får vara ett hinder för att få tjänster och vård. JO påtalade många brister i vården och bemötandet av patienten. Patienten fick träffa en läkare första gången först efter att ha varit isolerad i 13 timmar. JO ansåg att hon skulle ha haft rätt att bli undersökt av en läkare redan tidigare.

I lagen finns inga bestämmelser om isolering inom den somatiska hälso- och sjukvården. Isolering kan dock vara berättigad enligt bestämmelserna om nödvärn eller nödtillstånd. JO ansåg det vara uppenbart att isoleringen hade pågått längre än nödtillståndet. Sälunda hade patientens personliga frihet kränkts. Patienten fick dessutom inte människovärdig behandling och vård av god kvalitet, då hon var tvungen att uträtta sina behov på golvet. JO framställde att RATAMO-Kouvolan terveyspalvelut ska gottgöra patienten för kränkningen av hennes grundläggande rättigheter.

JO ansåg det även vara en allvarlig brist att nödvändiga och tillräckliga anteckningar i patientjournalerna försumrades på sjukhuset. De otillräckliga anteckningarna försvårade bedömningen av ärendet. JO betonade att man genom att följa bestämmelserna om upprättande av patientjournaler tryggar patienternas rättsskydd

och tillgodoser de grundläggande fri- och rättigheterna i fråga om tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster (3721/4/14*).

Kouvola stads hälsovårdsdirektör meddelade att han hade beslutat att betala patienten en engångsersättning på 1 000 euro för kränkningen av hennes grundläggande rättigheterna.

Ersättning för hjälpmedel för medicinsk rehabilitering

En äldre, svårt hörselskadad patient sändes från hörselcentrum vid Tammerfors universitets centralsjukhus (Tays) i samkommunen Birkalands sjukvårdsdistrikt till provning av hörapparat som köptjänst hos den privata serviceproducenten Kuulotekniikka. Där fick patienten testa och prova digitala apparater, med vilka han ändå inte kunde höra eller uppnå ett bra hörselresultat. Kuulotekniikka lät förstå att ett lika gott resultat inte kunde uppnås med Tays hörapparater. Man sålde patienten en Siemens nitro-hörapparat för 2 666 euro. Enligt egen utsago hörde patienten mycket bra med apparaten och kunde förstå tal.

Enligt Tays hörselcentrum ska vården och hörselrehabiliteringen av en svårt hörselskadad patient skötas kommunalt. Därför borde Kuulotekniikka enligt gällande anvisningar ha sänt patienten till Tays hörselcentrum för utprovning av hörapparat. Hörselcentrum rekommenderade patienten att returnera hörapparaten till Kuulotekniikka och kräva att få pengarna tillbaka.

I sitt beslut framställde JO att sjukvårdsdistriktet skulle överväga en kompromisslösning så att JO inte behöver vidta ytterligare åtgärder. I framställningen ombads sjukvårdsdistriktet kontakta patienten och meddela JO om man snabbt kunde nå en tillfredsställande uppgörelse i godo.

Vid bedömningen av ärendet måste man beakta att kommunen enligt lag är skyldig att ordna med hjälpmedel för medicinsk rehabilitering och att hjälpmedlen ska vara avgiftsfria för patienterna. En kommun eller samkommun ansvarar också för att vård som anskaffas som köptjänst genomförs och håller god kvalitet och ansvaret att

ordna vården kan inte överföras på någon annan serviceproducent. Av dessa orsaker ansåg JO i sin preliminära bedömning att det förfarande som hörselcentrum rekommenderade inte var acceptabelt, det vill säga att patienten skulle lämna tillbaka hörapparaten till Kuulotekniikka och kräva att få pengarna tillbaka. Om parterna inte kunde nå en kompromisslösning, ombads de lämna in den utredning som JO behövde för att utreda klagomålet.

Överläkaren för sjukvårdsdistriktets ansvarsområde för öron- och munsjukdomar konstaterade att fallet visade att hörselcentrum bör effektivisera övervakningen av att avtalet om köptjänster följs. Enligt överläkaren var det ogenomtänkt att sända patienten till provning av hörapparat som köptjänst.

Som kompromissförslag föreslog överläkaren att sjukvårdsdistriktet och Kuulotekniikka tillsammans skulle ersätta den klagandes far för hörapparatens pris, 2 666 euro. Chefsöverläkaren beklagade det inträffade och konstaterade att man framöver kommer att fästa ännu större uppmärksamhet vid överföring av patienter till köptjänster. Chefsöverläkaren ansåg att överläkarens kompromissförslag om att ersätta hörapparaten tillsammans med Kuulotekniikka var godtagbart.

JO ansåg det vara bra att sjukvårdsdistriktet förhöll sig positivt till hans kompromissförslag. Eftersom det enligt sjukvårdsdistriktet gick att nå en kompromisslösning, föranledde ärendet inte vidare åtgärder av JO (2333/4/15*).

Förbrukningsartiklar får inte medföra kostnader för patienten

I de anvisningar om utdelning av förbrukningsartiklar inom hälso- och sjukvården som utfärdats av Övre Savolax Samkommun SOTE, förutsetts att klienten bekostar dessa produkter själv, om behovet överskrider ett fastställt maximum. Klaganden berättade att hans äldre, dementa mor vid tidpunkten för klagomålet hade förorsakats kostnader på 536 euro för extra blöjor.

JO hänvisade till hälso- och sjukvårdslagen och lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården och konstaterade en kommun eller samkommun avgiftsfritt ska tillhandahålla en patient nödvändiga förbrukningsartiklar enligt vårdplanen för behandling av långvarig sjukdom. JO konstaterade att behovet av förbrukningsartiklar för klagandens mor borde ha säkerställts tillräckligt ofta med beaktande av hennes demens och ökade urininkontinens. Hon borde också avgiftsfritt ha erbjudits ett tillräckligt antal lämpliga extra blöjor och instruerats om hur de ska användas. Samkommunen borde också ha informerat den sjuka modern och den anhöriga som assisterar henne om kommunens lagstadgade skyldighet.

I anvisningarna om utdelningen av förbrukningsartiklar konstaterades att samkommunen använde endast konkurrensutsatta produkter. Det framgick inte av anvisningarna hur samkommunen agerade om produkterna i upphandlingsavtalet inte passade patienten eller inte motsvarade dennes behov. JO betonade att man trots konkurrensutsättningen ska beakta patientens individuella behov vid utdelningen av förbrukningsartiklar.

Samkommunsstyrelsen i Övre Savolax Samkommun SOTE meddelade senare att den hade uppdaterat anvisningarna om utdelningen av förbrukningsartiklar. Punkten om att tillägsartiklar är avgiftsbelagda ströks och man lade till att produkter som inte har valts som förstahandsalternativ vid konkurrensutsättningen bör utprovas individuellt för varje klient. JO ansåg att de ändringar som samkommunen vidtagit var korrekta.

JO framställde att samkommunen skulle ersätta klagandens mor för den ekonomiska förlust som hon hade förorsakats på grund av samkommunens försummelse att ordna henne tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster på det sätt som anges i grundlagen (753/4/14*).

Vård- och omsorgsdirektören för Övre Savolax Samkommun SOTE meddelade att hon hade beslutat att samkommunen ersätter klagandens mor för hennes utgifter för hygienprodukter under åren 2012–2014, totalt 972 euro.

Genomförandet av kampanjen för HPV-vaccinering

I ett brev som sänts till JO:s kansli för kännedom kritiserades Institutet för hälsa och välfärd (THL) vaccinationskampanj mot papillomvirus, HPV, som vilseledande och skrämmande. JO beslutade att på eget initiativ utreda hur THL genomfört kampanjen.

THL:s anvisningars lagenlighet

Enligt THL:s anvisningar kunde en 12 år fylld person vaccineras utan tillstånd av vårdnadshavaren, om den unga önskade bli vaccinerad, och hälsovårdaren bedömde att hon var tillräckligt mogen att fatta beslutet. THL ansåg att åldergränsen på 12 år motsvarade den riktgivande åldergränsen i patientlagen och lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt. Enligt THL:s anvisningar antas en flicka som har fyllt 15 år i regel redan vara mogen att besluta om vaccinationen själv.

JO konstaterade att THL:s tolkning inte överensstämde med gällande lagstiftning. Enligt patientlagen ska vården av en minderårig patient ske i samförstånd med patienten, om han eller hon med beaktande av ålder eller utveckling kan fatta beslut om vården. JO betonade att det inte i patientlagen har ställts upp någon åldergräns på 12 eller 15 år eller någon annan ålder för en minderårigs självbestämmanderätt, rätt att själv besluta om ingripande i den personliga integriteten. Inte heller i lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt finns det någon åldergräns på 12 år eller någon annan ålder.

När det krävdes en vårdnadshavares tillstånd för att vaccinera en minderårig, räckte det enligt THL:s anvisningar att en av vårdnadshavarna gav tillståndet. I blanketten för vårdnadshavarens tillstånd/inställning fanns det plats för endast en vårdnadshavares underskrift. THL:s anvisningar utgick från att samtycke av båda föräldrarna skulle krävas endast om föräldrarna hade gemensam vårdnad om barnet efter en äktenskapsskillnad.

JO konstaterade att enligt patientlagen är utgångspunkten att avgöranden om hälso- och sjukvård för en minderårig person alltid ska ske i samförstånd med patienten om denne har uppnått en sådan ålder och utvecklingsnivå att hen kan fatta beslut om vården. I annat fall ska beslutet fattas av vårdnadshavarna inom ramen för deras samarbetskyldighet.

Enligt JO följer det av bestämmelserna i patientlagen och lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt att det i regel endast är båda vårdnadshavarna tillsammans som kan besluta om HPV-vaccinering av ett barn som inte självt kan fatta beslut om vården. Även om HPV-vaccinet ingår i det nationella vaccinationsprogrammet, är vaccinationen inte en sådan rutinmässig åtgärd där det räcker med ett samtycke av endast den ena vårdnadshavaren. För att vaccinera ett barn som inte självt kan fatta beslut om vaccinationen krävs alltså samtycke av båda föräldrarna. JO uppmärksammade THL på detta redan för andra gången.

Vaccinationskampanjbrevens lämplighet

Enligt JO framgick det inte tydligt i kampanjbrevet att vaccinationen kunde ges endast i samförstånd med barnet. JO förstod att HPV-vaccinet hade införts i det nationella vaccinationsprogrammet i ett välmenande syfte och att vaccinets effekt på folkhälsan beror på dess täckningsgrad. Med kampanjbreven eftersträvades helt klart en så hög täckningsgrad som möjligt. Informationen i breven handlade dock även om den grundläggande utgångspunkten i patientlagen, det vill säga att vården ska ske i samförstånd på basis av ett informerat, frivilligt samtycke.

Eftersom kampanjbreven riktade sig till mycket unga personer, endast 11–12 år gamla barn, var det särskilt viktigt att ge saklig och tydlig information om alla förutsättningar för att ge ett giltigt samtycke. Att HPV-vaccinet är frivilligt borde ha framgått tydligt även i de kampanjbrev som riktades till minderåriga.

JO fäste också uppmärksamhet vid att kampanjbrevens innehåll inte till alla delar var exakt och konsekvent.

Enhetlig praxis för vaccinationstillstånd

Vid utredningen av ärendet framkom det att skolhälsovårdarnas praxis i fråga om vaccinationstillstånden varierade och att det inte till alla delar finns praktiska anvisningar. För att undvika oklarheter borde en enhetlig praxis följas i fråga om vaccinationstillstånden. JO ansåg att det är social- och hälsovårdsministeriets (SHM) och THL:s uppgift att se till det finns lagliga och korrekta anvisningar, med hjälp vilka en enhetlig praxis i fråga om vaccinationstillstånden kan tryggas.

JO delgav THL sin uppfattning om informationen om HPV-vaccinationskampanjen. Han bad THL meddela vilka åtgärder hans uppfattning hade gett upphov till. JO sände sitt beslut för kännedom även till SHM (5294/2/13*).

THL meddelade JO bl.a. följande. Det avgörande är att oavsett barnets ålder bedöma dess mognadsnivå. THL strävar efter att förtydliga detta ytterligare i sina nya anvisningar där JO:s ståndpunkt beaktas. Enligt THL är man i skolor och inom skolhälsovården ofta tvungen att av praktiska skäl agera ålders- och klassvis, vilken kan stå i konflikt med t.ex. kravet på bedömning av den personliga mognaden enligt patientlagen. THL ber SHM överväga om det i detta fall finns skäl att utreda behovet av en eventuell lagändring.

THL har beslutat att ändra sina anvisningar i enlighet med de anvisningar som används i Sverige: På blanketten för samtycke till vaccinationen finns plats för vardera vårdnadshavarens underskrift, men barnet kan vaccineras även om bara en av vårdnadshavarna har undertecknat blanketten, om denna meddelar att också den andra vårdnadshavaren är av samma åsikt och den yrkesutbildade person inom hälso- och sjukvården som ger vaccinet inte har särskild anledning att ifrågasätta detta.

Den egentliga kampanjen för HPV-vaccinationsprogrammet har redan avslutats. THL beaktar ändå JO:s ståndpunkt i eventuella kommande anvisningar.

Ett klagomål handlade om att ett 12-årigt barn med Aspergers syndrom hade HPV-vaccinerats utan tillstånd av modern, som hade ensam vårdnad om barnet. Modern skulle inte ha gett tillstånd att vaccinera barnet. Hälsovårdaren litade på att det fanns ett vaccinationstillstånd, för det 12 år fyllda barnet hade nickat godkännande när hälsovårdaren frågade om vårdnadshavaren var medveten om vaccinationen. Hälsovårdaren ansåg att också barnet själv hade samtyckt till vaccinationen genom att nicka. Enligt hälsovårdarens bedömning var barnet tillräckligt mogen för sin ålder för att ge samtycke till vaccinationen.

Barnet var inte bekant för hälsovårdaren sedan tidigare och hälsovårdaren visste inte att barnet hade Aspergers syndrom. I skolhälsovårdens patientjournaler om barnet hade det ändå antecknats att barnets diagnos var "flick-asperger". Ett typiskt drag för Aspergers syndrom är svårigheter med kommunikation och social interaktion, vilket kan försvåra det sociala samspelet. Syndromet kan påverka barnets förmåga att ge ett giltigt samtycke till vaccinationen.

JO konstaterade att hälsovårdaren borde ha varit medveten om barnets sjukdom. Hon skulle ha haft tillgång till denna information, om hon tagit del av barnets journal i syfte att bedöma dennes förmåga att ge samtycke.

JO delgav Helsingfors stads social- och hälsovårdsverk och hälsovårdaren sin uppfattning med tanke på eventuella situationer i framtiden. JO bad social- och hälsovårdsverket meddela vilka åtgärder hans uppfattning hade gett upphov till (61/4/15*).

Helsingfors social- och hälsovårdsverk meddelade att det hade kompletterat vaccinationsanvisningarna för skolhälsovården enligt följande: I varje enskilt fall ska den yrkesutbildade personen inom hälso- och sjukvård bedöma om en minderårig som ska vaccineras har förutsättningar att ge ett giltigt samtycke. Innan den minderåriga ombes ge sitt samtycke till vaccinationen ska han eller hon ges tillräckligt med information om vaccinationen, dess betydelse och dess biverkningar på ett sätt som han eller hon förstår. Vid bedömningen av elevens mognadsnivå ska hälsovårdaren ta del av uppgifterna om

elevens hälsotillstånd i patientjournalerna. Av patientjournalerna ska framgå att eleven blivit informerad.

Beslut om valfrihet inom den specialiserade sjukvården

Enligt SHM:s utlåtande till Tammerfors stad kunde Jokilaakso sjukhus i Jämsä stad inte anses vara en sådan verksamhetsenhet inom kommunal specialiserad sjukvård som omfattas av valfriheten i fråga om specialiserad sjukvård. SHM:s utlåtande baserade sig på att Jokilaakso sjukhus inte administreras av sjukvårdsdistriktet, utan är ett s.k. stadssjukhus. Eftersom det var fråga om ett ärende av allmän betydelse, beslutade JO att inleda en utredning på eget initiativ.

JO:s ståndpunkt

Att fullgöra skyldigheten att ordna specialsjukvård via sjukvårdsdistriktet är inte det enda alternativet för kommunen. Bestämmelserna i 4 § i lagen om specialiserad sjukvård och 4 § 1 mom. i lagen om planering av och statsunderstöd för social- och hälsovården ger även i fråga om den specialiserade sjukvården kommunen fler sätt att fullgöra sin skyldighet att ordna hälso- och sjukvård.

I 48 § 2 mom. i hälso- och sjukvårdslagen föreskrivs om valfriheten vid val av vårdenhet för icke-brådskande vård inom den specialiserade sjukvården. I hälso- och sjukvårdslagen finns ingen definition av begreppet kommunal verksamhetsenhet inom den specialiserade sjukvården. Begreppet definieras inte heller i lagens förarbeten. Det undantag i fråga om privat hälso- och sjukvård som framgår av hälso- och sjukvårdslagens förarbeten betyder att patienten inte "direkt" kan välja en privat producent av specialistsjukvårdstjänster, utan att patienten kan välja en enhet inom den offentliga hälso- och sjukvården, som beslutar om sättet att tillhandahålla tjänsten.

Ordalydelsen i 48 § 2 mom. i hälso- och sjukvårdslagen utesluter inte att valfriheten kan omfatta sådan specialiserad sjukvård som kommunen ordnar i samband med primärvården. Inte heller i hälso- och sjukvårdslagens förarbeten eller riksdagsbehandlingen av lagförslaget hänvisas det till någon sådan begränsning. Om lagens syfte hade varit att endast de sjukhus och andra verksamhetsenheter inom sjukvårdsdistrikten som nämns i lagen om specialiserad sjukvård ska omfattas av valfriheten, borde detta uttryckligen ha föreskrivits i lagen.

JO delgav SHM sin ståndpunkt (4160/2/14*).

Uppdatering av anvisningarna för hantering av uppdrag inom hälsovårdsväsendet

En nödcentralsoperatör ska iaktta SHM:s anvisningar då det gäller att hantera uppdrag, göra riskbedömningar och avgöra uppdragens angelägenhetsklass. I SHM:s anvisningar fanns inga ställningstaganden om svårighetsgraden för symptom på andningsbesvär, som enligt handboken "Akuuttihoito-opas" kan vara lindriga, medelsvåra, svåra och innebära risk för kollaps. Enligt JO kunde det finnas skäl att precisera anvisningen om riskbedömning enligt andningsbesvärens svårighetsgrad. Exakta anvisningar är betydelsefulla när en nödcentralsoperatör ska avgöra angelägenhetsklassen för ett uppdrag.

JO:s ståndpunkt hänförde sig till ett fall där en äldre person som bodde ensam i ett flervåningshus led av svåra andningsbesvär. Nödcentralsoperatörens bedömning var att uppgiften hörde till angelägenhetsklass B (ett uppdrag som sannolikt är ett högriskuppdrag inom prehospital akutsjukvård) och inte till klass A (ett uppdrag inom prehospital akutsjukvård som bedömts som ett högriskuppdrag), varvid operatören genast också skulle ha kunnat larma en enhet från räddningsverket för att öppna dörren till lägenheten som fanns i ett flervåningshus. Enligt JO skulle omtanken om den äldres säkerhet och hälsotillstånd dessutom ha krävt snabbara och aktivare åtgärder av akutvårdarna.

JO delgav Nödcentralverket, Kervo nödcentral samt HNS och HUCS Helsingfors enhet för prehospital akutsjukvård sin uppfattning. Han bad SHM överväga om det finns skäl att precisera anvisningarna om riskbedömning enligt de svårighetsgrader för symptom på andningsbesvär som beskrivs i Akuuttihoito-opas (625/4/14*).

SHM meddelade följande. Andningsbesvär är en av de viktigaste orsakerna till larmuppdrag och det är därmed ytterst väsentligt att utveckla nödcentralsernas riskbedömning så att den oftare träffar rätt. I det kommande nödcentralsdatasystemet ERICA sammanställs som bäst den del som gäller riskbedömning, och andningsbesvär är en av de viktigaste uppdragstyperna vid planeringen av riskbedömningen. I detta sammanhang överväger man också möjligheten att klassificera andningsbesvärens svårighetsgrad mer exakt än för närvarande. ERICA tas i bruk vid en nödcentral i taget mellan november 2016 och mars 2017.

4.11.3 INSPEKTIONER

Vid sina inspektioner av verksamhetsenheter som tillhandahåller psykiatrisk sjukhusvård granskar JO i synnerhet förhållandena för tvångsintagna patienter samt behandlingen av dessa patienter och tillgodoseendet av deras grundläggande fri- och rättigheter. Syftet med inspektionerna är också att utreda hur patienterna får råd och information om sina rättigheter och hur man tar hänsyn till patienternas anhöriga i detta sammanhang. Dessutom är syftet att utreda hur vårdgarantin uppfylls. Vid inspektionerna diskuterar JO och föredragandena med sjukhusledningen, patientombudsmannen, personalen och patienterna, tar del av handlingar samt granskar slutna avdelningar och isoleringsrum. En detaljerad beskrivning av observationer och ställningstaganden under JO:s inspektioner finns t.ex. i JO:s berättelse för år 2012 (se s. 259–264).

År 2015 inspekterade JO följande verksamhetsenheter som tillhandahåller psykiatrisk sjukhusvård: vuxenpsykiatriska avdelningarna och barn-

och ungdomspsykiatriska avdelningarna vid Pihola sjukhus inom Serviceområdet för psykiatri inom Norra Karelens samkommun för sjukvårds- och socialtjänster samt vuxenpsykiatriska avdelningarna och undersöknings- och vårdavdelningen för särskilt svårbehandlade minderåriga (NEVA) vid Niuvanniemi sjukhus. Därtill inspekterades säkerhetsrummet för Kuopio universitetssjukhus jourområde inom Norra Savolax sjukvårdsdistrikt. I avsnitt 3.3. ingår en beskrivning av iakttagelserna vid inspektionen.

Övriga inspektionsobjekt var Regionförvaltningsverket i Östra Finland och Östra Finlands förvaltningsdomstol. Vid regionförvaltningsverket framkom det att två ungdomar hade genomgått en sinnesundersökning på vuxenpsykiatriska avdelningen vid Niuvanniemi sjukhus. Sjukhuset hade motiverat sitt förfarande med att NEVA-enheten var fullsatt just då och att det låg i ungdomarnas intresse att inte behöva köa till undersökningen. Behandlingen av ärendet pågick vid regionförvaltningsverket. Vid inspektionen vid Östra Finlands förvaltningsdomstol behandlades ärenden som gällde mentalvårdslagen.

4.11.4 AVGÖRANDE

Tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster

Fullföljande av vårdgarantin

Mängden av klagomål som gäller vårdgarantin har minskat under de senaste åren. JO riktade kritik mot fullföljandet av vårdgarantin i följande avgöranden.

Tillgången till vård vid munhälsovården i Äänekoski stad tillgodosågs inte i enlighet med hälso- och sjukvårdslagen, eftersom icke-brådskande patienter som köade för tandvård, var tvungna att vänta på vård i över ett år. JO betonade att tidsfristen på sex månader inom munhälsovården är en maximitid: patienten måste få vård även före denna tidpunkt om vården inte kan

uppskjutas av medicinska eller terapeutiska skäl eller motsvarande motiverad anledning utan att patientens hälsotillstånd äventyras. JO uppmärksammade också staden på att patienterna bör meddelas när de kommer att få vård (1547/4/14).

Helsingfors stads munhälsovård hade inte agerat felaktigt när en patients individuella undersökningsintervall hade bestämts till tre år. Däremot var det olagligt att patienten fick vård först cirka sju och en halv månad efter att han hade kontaktat munhälsovården, när det hade gått tre år sedan det förra besöket (3774/4/14*).

En patient som led av glaukom med hög risk fick vänta orimligt länge på att få vård vid HNS klinik för ögonsjukdomar vid HUCS. Patienten blev opererad först nästan ett år efter bedömningen av vårdbehovet (4709/4/14*).

Den neuropsykiatriska vården och rehabiliteringen fördröjdes för ett barn som remitterats till Borgå sjukhus från Sibbo hälsovårdscentral. Behandlingen av remissen tog två månader. JO betonade att tidsfristen på tre veckor enligt hälso- och sjukvårdslagen är en maximitid för behandlingen av en remiss. Om bedömningen av patientens vårdbehov förutsätter bedömning av specialistläkare, ska den enligt hälso- och sjukvårdslagen utföras inom tre månader från att sjukhuset har tagit emot remissen. Barnet fick en tid hos en barnneurolog först fem månader efter att remissen hade tagits emot. Därefter väntade barnet ytterligare nästan fyra månader innan det fick en tid hos en ungdomspsykiater. JO ansåg att bedömningen av barnets vårdbehov inte utförts inom rimlig tid (1225/4/14*).

Det brister fortfarande i ordnandet av medicinsk rehabilitering

Enligt Satakunta sjukvårdsdistrikts anvisningar rekommenderades rehabilitering i bassäng i regel inte för rehabiliteringsklienter som bär på MRSA. En person med svår funktionsnedsättning, som

hade antecknats som MRSA-bärare, skulle ha fått de tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster som hon hade rätt till, om den privata serviceproducenten Kuntoutuslaitos inte hade följt sjukvårdsdistriktets rekommendationer kategoriskt och nekat henne rehabilitering i bassäng. Förbudet grundades sig inte på rehabiliteringsklientens individuella vårdbehov och inte heller på en bedömning av MRSA-risken (803/4/14*).

Syftet med att dela ut hjälpmedel för medicinsk rehabilitering är inte endast att stödja patientens förmåga att klara sig på egen hand, utan också att stödja och upprätthålla personens funktionsförmåga vid dagliga sysslor. En duschstol gör det lättare för patienten att sitta medan hen tvättar sig. I sina anvisningar verkade Satakunta sjukvårdsdistrikt ha bestämt att hjälpmedel för medicinsk rehabilitering inte omfattar redskap som förbättrar arbetsergonomin för vårdpersonalen vid boendeserviceenheter, såsom patientlyftar, elektriska sängar och duschstolar. Om sjukvårdsdistriktet kategoriskt följer anvisningarna, står de enligt JO:s uppfattning i konflikt med lagstiftningen, eftersom ett hjälpmedel för medicinsk rehabilitering samtidigt kan vara ett redskap som förbättrar personalens ergonomin.

Utdelningen av hjälpmedel ska alltså utgå från patientens medicinska tillstånd och en individuell bedömning av behovet i varje enskilt fall. Eftersom en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvård hade bedömt att en duschstol var ett nödvändigt hjälpmedel för en CP-skadad patient med tetraplegi och eftersom patientens individuella behov inte hade ifrågasatts av motiverade skäl, borde patienten ha beviljats en duschstol som hjälpmedel för medicinsk rehabilitering. JO delgav sjukvårdsdistriktet sin uppfattning. JO delgav samtidigt SHM sin uppfattning om behovet att precisera förordningen om hjälpmedel (2778/4/15*).

JO konstaterade att HNS prisberäkningssystem för den barnneurologiska rehabiliteringen snarast siktade på formell jämlikhet ur ett ekonomiskt perspektiv, men att faktisk jämlikhet nödvändigt-

vis inte uppnåddes. Om systemet leder till att en enskild patient *de facto* får betydligt mindre medicinsk rehabilitering än läkaren har ordinerat i den individuella rehabiliteringsplanen, bidrar systemet inte till faktisk jämlikhet mellan barnneurologiska patienter.

JO betonade behovet av individuell prövning i situationer där en schematisk tillämpning av prisberäkningssystemet leder till att mängden medicinsk rehabilitering klart underskrider den bedömning som gjorts i rehabiliteringsplanen. I fråga om klagandens barn skulle detta enligt JO ha förutsatt en utredning av vilken hade framgått om barnets individuella behov av ergoterapi i den omfattning som framgick av rehabiliteringsplanen verkligen kunde tillgodoses inom ramen för medianpriserna i prisberäkningssystemet. Därtill borde barnets och familjens åsikt ha beaktats, liksom den långvariga vårdrelationen med en särskild ergoterapeut (5132/4/14*).

Kommunen ansvarar för vård och konstaterande av graviditet

En närvårdare vid en hälsostation inom Helsingfors hälsovårdscentral borde ha bedömt patientens behov av en remiss till ett laboratorium på medicinska grunder och vid behov konsulterat en läkare. Närvårdaren skulle inte ha fått vägra ge patienten en remiss för konstaterande av en eventuell graviditet genom att återopa de anvisningar som hälsostationerna har fått och be patienten köpa ett graviditetstest på apoteket. En praxis som innebär att hälsostationen kategoriskt vägrar ge patienter remiss till ett laboratorium för konstaterande eller uteslutande av graviditet strider mot lagen (2970/4/14).

Problem med tillgången till läkarhelikopter

Grundlagens bestämmelse om jämlikhet begränsar möjligheten att ordna den prehospitaledakut sjukvården på olika sätt inom olika sjukvårdsdistrikt. Detta gäller också läkarhelikopterverk-

samheten inom specialupptagningsområdena. Det befintliga läkarhelikoptersystemet kan inte erbjuda jämlik tillgång till akutläkare för nödställda patienter på lika villkor i alla delar av Finland. De största smärtpunkterna finns i Österbotten och i Sydöstra Finland. JO ansåg det vara viktigt när man ordnar prehospitala akutsjukvårdstjänster att man sörjer för en jämlik tillgång till läkarhelikoptrar i olika delar av landet. Man bör fästa särskild uppmärksamhet vid detta om social- och hälsovårdsreformen kommer att innebära en ytterligare nedskärning av jourplatserna inom hälso- och sjukvården och därmed förlänga avståndet till närmaste läkarjour (1989/4/14*).

Rätten till god vård

I patientlagen finns föreskrifter om patientens rätt till god hälso- och sjukvård samt gott bemötande. I klagomålen aktualiserades frågan om huruvida vården motsvarat lagens krav.

Barnets rätt till god vård vid neuropsykiatrisk sjukdom tillgodosågs inte till alla delar inom HNS och vid Sibbo hälsovårdscentral. Det berodde på att vårdkedjan var oklar: Ansvarsfördelningen mellan olika medicinska specialområden (barnneurologi, barnpsykiatri och ungdomspsykiatri) var oklar, samordningen av vården var bristfällig och arbetsfördelningen mellan specialsjukvården och primärvården fungerade inte. Den oklara vårdkedjan framhävdes i en situation där patientens symptom var eller bedömdes vara lindriga och den privata och offentliga hälso- och sjukvården inte hade någon enhetlig uppfattning om diagnosen eller behovet av vård eller rehabilitering. Enligt JO bör hälso- och sjukvårdssystemet främja ingripande i problem redan i ett tidigt skede.

JO konstaterade att primärvården aktivare borde ha bett specialsjukvården om anvisningar för den fortsatta vården. Han betonade att det inte är acceptabelt att primärvården anser att patientens vård bör ske inom specialsjukvården

och specialsjukvården att den bör ske inom primärvården, varvid patienten inte får en korrekt bedömning inom någondera organisationen och inte heller någon vård- och rehabiliteringsplan.

JO ansåg att HNS bör förtydliga vårdkedjan för patienter med autismspektrumstörningar och säkerställa en enhetlig bedömning och undersökning samt vid behov göra upp en plan för fortsatt vård och rehabilitering som samordnas och genomförs av primärvården. För att kunna säkerställa en enhetlig vård bör man vid uppgörandet av planen beakta att resurserna och kunskapsnivån inom kommunerna kan variera.

JO delgav HNS, Sibbo hälsovårdscentral och de berörda läkarna sin uppfattning om att förfarandet hade varit felaktigt. Han bad HNS meddela vilka åtgärder hans uppfattning hade gett upphov till (1225/4/14*).

HNS meddelade att man hade tillsatt en arbetsgrupp för att utreda vårdkedjan för patienter med autismspektrumstörningar. Arbetsgruppen hade sammanställt en beskrivning av vårdkedjan och den kommer att skrivas om till en anvisning. Man kommer att be representanter för primärvården ge utlåtanden om anvisningen.

Till god hälso- och sjukvård hör att patienten vårdas på rätt vårdplats enligt sitt hälsotillstånd och vid rätt tidpunkt. För en utvecklingsstörd person var den rätta vårdplatsen inte ett säkerhetsrum på ett somatiskt sjukhus och inte heller ett psykiatriskt sjukhus. JO var inte övertygad om att isoleringen i säkerhetsrummet handlade om ett sådant nödtillstånd som avses i strafflagen. Personen hade isolerats i säkerhetsrummet och inom den psykiatriska sjukvården på grund av en akut krissituation. Boendeserviceenheten hade inte klarat av att hantera honom och det fanns ingen ändamålsenlig annan vårdplats.

Det somatiska sjukhuset och det psykiatriska sjukhuset borde ha tagit ett aktivare grepp om vården, utrett personens bakgrund noggrannare och konsulterat en läkare med insikt i vården av utvecklingsstörda. Eftersom den vårdplats som personen behövde inte kunde erbjudas vid vård- och rehabiliteringstjänster i Ylinen, borde vården

ha anskaffats på ett alternativt sätt enligt lagen om planering av och statsunderstöd för social- och hälsovården, t.ex. som en köpt tjänst på en annan ort (1428/4/14*).

Rätten till information och självbestämmanderätt

I likhet med åren innan aktualiserades under verksamhetsåret frågor som gäller patientens rätt att få information om sin vård och fatta beslut om vården i samförstånd med läkaren på det sätt som anges i patientlagen.

Begränsning av rörelsefriheten för en patient i psykiatrisk sjukhusvård är en sådan begränsning av en grundläggande fri- och rättighet som patienten kan samtycka till. Det förutsätts dock att patienten är förmögen till att ge ett samtycke. Bedömningen av om patienten förstår vad samtycket innebär ska göras av en läkare. Samtycket ska bygga på tillräcklig information, vara frivilligt, ges på förhand och ha ett tillräckligt exakt innehåll. Den som ger sitt samtycke ska också förstå dess betydelse och innehåll. Samtycket ska dessutom kunna återtas när som helst (4215/4/14*).

Att spanna fast en patient som intagits för psykiatrisk sjukhusvård innebär ett kraftigare ingrepp i patientens personliga integritet än fasthållning eller isolering. Å andra sidan kan fastspänning i vissa situationer vara ett mer ändamålsenligt alternativ än någon annan form av isolering t.ex. på grund av patientens självskadebeteende. JO betonade att förutsättningarna för fastspänning och isolering är olika och konstaterade att psykiatriska sjukhus också bör ha beredskap att placera patienter i ett isoleringsrum. Enbart ett aggressivt beteende ger inte rätt att spanna fast en patient, utan fastspänning förutsätter att patienten genom sitt beteende eller sina hotelser ger uttryck för att hen sannolikt kommer att skada sig själv eller andra (160/4/14).

På avdelning 4 på Niuvanniemi sjukhus begränsades postgången för alla patienter utan skriftliga beslut om detta, så att patienterna endast fick kopior av sin post. Försändelser till patienter som vårdas oberoende av sin vilja får enligt mentalvårdslagen granskas om det i ett enskilt fall finns motiverad anledning att misstänka att försändelsen innehåller förbjudna ämnen. Eftersom granskningarna gällde alla patienters post utan att det fanns någon konkret misstanke om varje granskad försändelse, var förfarandet inte lagligt.

Ställföreträdande BJO konstaterade ändå att det fanns sakliga skäl för avdelningens praxis. Genom förfarandet kunde patienterna dessutom omedelbart få tillgång till sina försändelser utan att brevhemligheten kränktes. Ställföreträdande BJO sände sitt beslut till SHM för kännedom och för eventuella åtgärder vid utvecklingen av lagstiftningen (3532/4/14*).

Undersökningar som görs av akutvårdare (blodtryck, puls, syremättnad och blodsocker) torde kunna anses vara sådana mindre åtgärder som utgör en del av den totala vården eller behandlingen för vilka det enligt motiveringarna till patientlagen inte nödvändigtvis krävs uttryckligt samtycke av patienten. Man bör ändå förhålla sig skeptisk till att brist på motstånd tolkas som att patienten ger sitt samtycke i en situation där man överväger att föra patienten till vård oberoende av sin vilja. I ett sådant förfarande där patientens självbestämmanderätt begränsas måste alla åtgärder som sker utan patientens samtycke grundas sig på lag (694/4/14).

Även om en patient inte har subjektiv rätt till en viss typ av vård eller ett visst hjälpmedel för medicinsk rehabilitering, såsom en ledarhund, ska vården ges i samförstånd med patienten enligt bestämmelserna i patientlagen. Det innebär att innan rehabiliteringspolikliniken vid HNS klinik för ögonsjukdomar beslutade att en patient skulle fråntas sin ledarhund, borde polikliniken ha informerat patienten enligt patientlagen och hört honom enligt förvaltningslagen (350/4/14*).

Kraven på god förvaltning

Beslut om fortsatt vård för rättspsykiatriska patienter då tidsfristen överskridits

Enligt 17 § 3 mom. i mentalvårdslagen kan en rättspsykiatrisk patient med stöd av ett beslut av Institutet för hälsa och välfärd (THL) hållas kvar för vård oberoende av sin vilja i högst sex månader. Före utgången av denna tid ska överläkaren besluta om vården ska fortsätta eller avslutas.

I situationer där detta beslut om fortsatt vård inte hade fattats inom den nämnda tidsfristen, kunde överläkarens beslut tidigare underställas förvaltningsdomstolen. Sedan högsta förvaltningsdomstolens (HFD) årsboksavgörande HFD 2011:70 har förvaltningsdomstolarna inte längre ansetts ha denna behörighet. Senare har HFD i sina avgöranden HFD 2014:10–11 konstaterat att THL har behörighet att behandla överläkarens förslag om att fortsätta vården oberoende av patientens vilja i fall där tidsfristen har överskridits.

Sjukhusets ledande läkare kritiserade THL:s förfarande, eftersom institutet inte hade iakttagit den tolkning som framgår av HFD 2014:10–11 och låtit bli att ta ställning till en läkares framställning. THL motiverade sitt avgörande med att det inte fanns några bestämmelser om detta i lagen på det sätt som förutsätts i fråga om frihetsberövande. THL ansåg också att HFD:s ståndpunkt försätter rättspsykiatriska patienter i en ojämlig ställning, eftersom det inte krävs några bestämmelser i lagen för att begränsa deras grundläggande fri- och rättigheter.

JO ansåg att det inte var korrekt av THL att inte utreda överläkarens framställning. Det var i och för sig klart att det inte finns några bestämmelser i mentalvårdslagen om vilken instans som är behörig att besluta om att fortsätta vården av en rättspsykiatrisk patient när tidsfristen har överskridits. HFD har ändå i sina avgöranden 2014:10 och 2014:11 preciserat rättsläget i sådana situationer. I avgörandena konstateras uttryckligen att det är THL som är behörig.

Avgörandena är helt entydiga och de har utfärdats som årsboksavgöranden, det vill säga som principiellt betydande beslut som är avsedda att styra tillämpningen av lagen i andra liknande fall. Den centrala rättsnormen i avgörandena gäller förfarandets förutsägbarhet och enhetlighet. JO ansåg att THL:s förfarande däremot byggde på slumpmässiga faktorer och ledde till en oenhetlig praxis.

JO konstaterade att det inte är fråga om att besluta om frihetsberövande av rättspsykiatriska patienter helt utan stöd i lagen. Bestämmelser om förutsättningarna för vård oberoende av personens vilja finns i 8 § i mentalvårdslagen. Ärendet gäller vilken instans som kan besluta om att fortsätta vården i situationer där den tidsfrist som anges i lagen har överskridits och vilket förfarande som då ska tillämpas. Ett auktoritativt avgörande av en sådan tolkningsfråga ska uttryckligen fattas av högsta förvaltningsdomstolen. HFD:s avgöranden har klarlagt rättsläget och det framgår av avgörandena att THL är behörig.

Prejudikat från de högsta domstolarna är inte formellt bindande för lägre domstolar och myndigheter i andra liknande fall. Därför kunde JO inte anse att THL:s beslut var olagligt. En fungerande rättsordning bygger ändå i hög grad på prejudikat som styr tillämpningen av lagen, eftersom alla tolkningsfrågor inte kan avgöras genom att stifta lagar. Om alla myndigheter skulle gå in för att agera som THL i denna fråga, skulle hela rättssystemet börja vackla.

THL hade framfört att det skulle vara problematiskt med tanke på en enskild tjänsteinnehavares tjänsteansvar att fatta beslut om frihetsberövande utan att lagen uttryckligen berättigar till det. I fråga om detta konstaterade JO att han inte som laglighetsövervakare kommer att ha något att anmärka på att THL i fortsättningen agerar enligt HFD:s beslut HFD 2014:10 och HFD 2014:11.

JO delgav THL sin uppfattning och sände beslutet för kännedom även till SHM (1305/4/14*).

Mentalvårdslagen har senare kompletterats med bestämmelser om de specialsituationer som tagits upp här (RP 92/2015 och RSv 113/2015 rd).

Frågor om det rätta förfarandet

JO konstaterade att lagen om privat hälso- och sjukvård, patientlagen och lagen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården inte utesluter kirurgiska ingrepp i skönhets syfte och de yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården som utför dessa från tillsynsmyndigheternas tillsyn.

Enligt SHM:s utlåtande bör alla ingrepp som förutsätter krävande medicinsk kompetens och som en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvård utför utgående från sin utbildning och kompetens, såsom ingrepp i estetiskt syfte med medicinska metoder, oberoende av orsaken till eller syftet med ingreppet anses vara hälso- och sjukvård samt tjänster som kan jämföras med dem enligt lagen om privat hälso- och sjukvård.

JO konstaterade att det efter SHM:s utlåtande är helt klart att regionförvaltningsverken har behörighet att utreda klagomål om detta. Regionförvaltningsverket i Södra Finland borde ha utrett klagandens klagomål, som gällde ett kirurgiskt ingrepp som hade utförts i skönhets syfte (3737/4/14*).

JO ansåg att det i och för sig var positivt att sjukvårdsdistriktets patienter kan ge respons på olika sätt. Muntlig eller skriftlig kundrespons är ett flexibelt sätt att reagera på vården eller bemötandet. Den anmälan om bemötandet som en patient hade gjort med hjälp av responsblanketten var ändå så allvarlig att det hade funnits skäl att behandla den som en anmärkning och inte endast som intern respons på avdelningen. De yrkesutbildade personer som ansvarar för patientresponsen bör lägga märke till sådana respons svar som bör behandlas som anmärkningar. Då bör patienten tillfrågas om hen vill att ärendet behandlas i ett anmärkningsförfarande (216/4/14).

Klaganden berättade att han förgäves hade försökt kontakta den dataskyddsansvariga för att fråga hur behandlingen av hans begäran om loggdata hade framskridit. Enligt förvaltningslagen ska myndigheterna svara på förfrågningar och på begäran ge en uppskattning om när ett ärende kommer att avgöras. Med beaktande av att begäran om loggdata behandlades i flera etapper inom stadens organisation hade det varit motiverat att ge en sådan uppskattning redan när begäran togs emot (221/4/14).

Långa behandlingstider

I likhet med fjolåret förekom dröjsmål vid upprättande av handlingar för rättsmedicinska utredningar av dödsorsak. Därför beslutade JO att på eget initiativ inleda en mer omfattande utredning av tillståndet inom rättsmedicinsk utredning av dödsorsak.

Upprättandet av handlingarna för en rättsmedicinsk utredning av dödsorsak fördröjdes orimligt, eftersom handlingarna blev färdiga först drygt sex månader efter att personen avlidit (3009/4/14*). I ett annat fall hade en rättsmedicinsk obduktion av den avlidna gjorts 9.1.2014. Handlingarna för den rättsmedicinska utredningen av dödsorsaken hade fortfarande inte upprättats 13.5.2015, då JO fattade sitt beslut med anledning av ett klagomål från den avlidnas anhöriga (164/4/15). Ett ärende om handläggningstiden för utredning av dödsorsak och ett utlåtande som SHM gett på begäran av JO i denna fråga har redovisats i JO:s berättelse för år 2010 (s. 265).

Vid Åbo universitets centralsjukhus inom Egentliga Finlands sjukvårdsdistrikt tog det över ett år att besvara en anmärkning, vilket är en orimligt lång handläggningstid (5457/4/14).

4.12

Barnets rättigheter

Ärenden som gäller barnets rättigheter utgör ett av tyngdpunktsområdena i arbetet vid JO:s kansli. JO och barnombudsmannen utgör tillsammans ett nationellt tillsynsorgan enligt FN:s konvention om barnets rättigheter. Ärendena inom detta sakområde avgjordes av BJO *Maija Sakslin*. Huvudföredragande var äldre JO-sekreterare *Kirsti Kurki-Suonio* t.o.m. 31.7.2015 och JO-sekreterare *Mia Spolander* fr.o.m. 1.11.2015. Alla avgöranden som refereras här avgjordes av BJO och föredrogs av Kurki-Suonio, om inte något annat nämns.

4.12.1

VERKSAMHETSMILJÖN

Den nya socialvårdslagen (1301/2014) trädde i kraft 1.4.2015. Genom lagen överfördes en del av stödåtgärderna inom öppenvården enligt barnskyddslagen (417/2007) till service enligt socialvårdslagen och samtidigt utökades möjligheten att använda stödåtgärder inom öppenvården som alternativ för brådskande placering av barn. Samtidigt fick yrkesutbildade personer som arbetar med barn större skyldighet att göra en barnskyddsanmälan.

Även den nya lagen om familjevård (263/2015) trädde i kraft 1.4.2015. Lagen möjliggör en mångsidigare användning av familjevård bl.a. i olika barnskyddssituationer.

BJO hördes i riksdagens social- och hälsovårdsutskott angående familjevårdslagen (192/5/15). BJO gav ett utlåtande till undervisnings- och kulturministeriet angående utkastet till regeringens proposition om lagen om småbarnspedagogik (1006/5/15) och hördes i social- och hälsovårdsutskottet angående ändringen av lagen om småbarnspedagogik och lagen om stöd för hemvård och privat vård av barn (4864/5/15).

Enligt barnskyddsstatistiken från 2015 hade antalet omhändertagna barn inte nämnvärt förändrats. År 2014 fanns det 12 197 omhändertagna barn i Finland. Antalet brådskande placeringar har varit ungefär det samma de tre senaste åren. Antalet barn och unga inom öppenvården växte ytterligare en aning. Totalt 80 325 barn var klienter inom öppenvården 2014, vilket är cirka 1 000 barn mer än föregående år (Institutet för hälsa och välfärd, Statistikrapport 25/2015, Barnskydd 2014).

Antalet familjerättsliga avtal gällande barn ökade fortsättningsvis enligt den senaste statistiken: år 2014 ingicks över 52 170 avtal om underhållsbidrag och över 47 600 avtal angående vårdnad om barn och umgängesrätt. Antalet avtal om underhållsbidrag var fortsättningsvis något större än antalet vårdnadsavtal. En femtedel av avtalen utgjorde ändringar i ett tidigare avtal och i 71 % av de här fallen sänktes underhållsbidraget. Under 2014 fastställdes faderskapet för drygt 23 500 barn (Institutet för hälsa och välfärd, Statistikrapport 11/2015, Underhåll och vårdnad av barn 2014).

4.12.2

LAGLIGHETSÖVERVAKNING

År 2015 avgjordes 312 ärenden som gällde barnets rättigheter. Antalet är ungefär det samma som 2014, då antalet avgöranden var 303, men klart lägre än år 2013 (392).

Största delen av avgörandena om barnets rättigheter gällde barnskyddet, precis som under många tidigare år. Avgöranden som gäller skolan, småbarnsfostran och skoltransporter behandlas i avsnittet om utbildning och kultur. Avgöranden som gäller underhållsbidrag, barnbidrag och in drivning av underhållsbidrag beskrivs i avsnittet om socialförsäkring. Avgöranden gällande bar-

nets rättigheter ingår också i avsnittet om hälso- och sjukvård. Också i avsnittet om rättigheter för personer med funktionsnedsättning beskrivs fall som gäller barnets rättigheter.

Öppenvård inom barnskyddet

BJO ansåg att en socialarbetare hade förfarit olagligt medan ett barn var placerat i öppenvård, då socialarbetaren oberättigat ingrep i vårdnadshavarnas rätt att besluta om barnets omsorg, fostran och andra personliga omständigheter, såsom barnets kontakt med närstående.

Socialarbetaren borde inte ha planerat ändringar i barnets placeringsplats utan vårdnadshavarnas medverkan, för vårdnadshavarna hade fortfarande rätt att besluta om var barnet skulle bo under öppenvården. Först när det hade fattats ett beslut om brådskande placering fick socialvårdsmyndigheterna rätt att besluta om barnets vistelseort och även då endast i den mån som syftet med brådskande placering förutsatte det (2806/4/14*).

Hörande av barn

Enligt egen utsago hade en ung klagande inte hörts före en brådskande placering och därpå följande placeringar inom öppenvård. Han skulle ha velat bo med sin mor direkt när fadern meddelade att han inte längre kunde ta hand om pojken. Den klagande, som då var 14 år gammal, placerades först brådskande, eftersom det var oklart under vilka förhållanden modern levde och eftersom modern själv ville överväga saken innan hon fattade det slutgiltiga beslutet. I samband med detta hördes den klagande och hans åsikt antecknades i placeringsbeslutet och klientanteckningarna. Den brådskande placeringen följdes av två beslut om placering inom öppenvård medan moderns levnadsförhållanden utreddes. Besluten om öppenvård hade fattats genom en överenskommelse med den klagandes föräldrar utan att den klagande själv hördes.

Enligt BJO var förfarandet inte godtagbart, eftersom ett barn som har fyllt 12 år ska ge sitt samtycke till placering inom öppenvården. Barnet borde ha informerats om olika former av placering och deras juridiska konsekvenser samt om den förväntade längden på placeringen. Att höra barnet och låta barnet delta i beslutsfattande som berör det självt är rättigheter som tillskrivs barnet i lagen, och att förbise dem är inte godtagbart.

BJO SAKSLINS BESLUT 23.11.2015, DNR 2039/4/15, FÖREDRAGANDE PIRKKO ÄIJÄLÄ-ROUDASMAA

Vård utom hemmet

Ett barn hade utsatts för upprepad brutal misshandel medan placering på barnhem. Misshandeln hade skett i situationer där barnen hade lämnats utan övervakning en stund vid övergången till ett nytt arbetsskift.

BJO konstaterade att den kommun som ansvarar för placeringen av barnet ska bedöma om placeringsplatsen är lämplig för det aktuella barnet. Barnet har absolut rätt att få tillbörlig vård utom hemmet, vilken tryggar exempelvis barnets rätt till privatliv och självbestämmanderätt och rätt till god samt fysiskt och psykiskt tryggt vård.

Varje verksamhetsenhet ska också ha tillräckligt många utbildade anställda som utför enhetens uppgifter och erbjuder vård av god kvalitet enligt lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården. Med beaktande av placerade barns vårdberoende bör man göra en individuell bedömning av behovet av övervakning och särskild vård för varje barn som ska placeras eller har placerats.

BJO ansåg att barnhemmets förfarande stred mot barnets bästa och kränkte barnets rätt till personlig integritet enligt grundlagen. BJO framställde också att barnet skulle betalas gottgörelse.

BJO SAKSLINS BESLUT 9.4.2015, DNR 2696/4/14*, FÖREDRAGANDE TAPIO RÄTY

Staden meddelade att den hade betalat barnet 5 000 euro i gottgörelse.

Den klagande hade omhändertagits och placerats på ungdomshem som 15-åring. Redan i början av placeringen hade hon lidit av självdestruktivt beteende och svåra mentala problem och missbruksproblem, som tog sig uttryck i ångest, depression, ätstörningar och panikstörningar. Under två års tid hade den unga placerats på 6–7 olika ställen och därtill hade hon några gånger behövt sjukhusvård på avdelning.

BJO ansåg att det ständiga bytet av placeringsplats inte var förenligt med barnets bästa och klandrade detta förfarande. Placeringsplatsen bör övervägas noggrant så att barnet inte behöver omplaceras flera gånger under omhändertagandet.

BJO SAKSLINS BESLUT 13.2.2015, DNR 3071/4/14, FÖREDRAGANDE PIRKKO ÄIJÄLÄ-ROUDASMAA

Svar på begäran om handlingar

Den klagande var kritisk mot att socialvårdsmyndigheten inte hade gett henne handlingar om hennes barnbarn som hon hade vårdnaden om vid sidan av föräldrarna. Regionförvaltningsverket hade redan tidigare fattat ett beslut i ärendet, där det hade uppmärksammat bl.a. ett sakligt utlämnande av handlingar.

Socialvårdsmyndigheten hade medgett att den inte hade skickat handlingarna till den klagande och hade lovat göra det. Trots det hade den klagande inte fått några handlingar. Det hade redan gått ett år sedan den första begäran om handlingar.

BJO fäste uppmärksamhet vid kraven på god förvaltning när en myndighet besvarar en kunds förfrågan och registrerar svaren. Hon konstaterade att det faktum att sekretessbelagda uppgifter av säkerhetsskäl inte kan förmedlas till kunden per e-post inte ger myndigheten rätt att låta bli att besvara kundens sakliga frågor. Svaren ska i sådana fall ges vid personliga möten eller per telefon förutsatt att detta inte fördröjer svaret orimligt mycket. BJO konstaterade att socialvårdsmyndigheten hade förfarit olagligt och gav en anmärkning (1241/4/14*).

I avgörandena 1092 och 1093/4/15 uppmärksammade BJO stadens familje- och socialtjänster på att kravet på brådskande handläggning enligt 88 § i barnskyddslagen gäller även delgivandet av beslut i barnskyddsärenden och sättet för delgivande av beslutet. Den klagandes barn hade fått kännedom om ett beslut som gällde henne först nästan tre månader efter att beslutet hade fattats.

Enligt BJO ska myndigheten, särskilt när den delger ett barn ett beslut som gäller barnet självt, delge beslutet på ett sätt som i tillräckligt hög grad beaktar barnets individuella omständigheter och livssituation och som framför allt tryggar barnets rätt till information och rätt att som part i ärendet begära omprövning av beslutet.

Rätt till ett överklagbart beslut om begränsning av kontakterna

De klagande kritiserade barnskyddsarbetarnas förfarande när dessa hade begränsat de klagandes kontakter med sina omhändertagna barn utan att ändå fatta ett överklagbart beslut om begränsning av kontakterna. Enligt överenskommelsen med föräldrarna skulle barnen enligt klientplanen vistas hemma 5 timmar per gång var tredje vecka. Syftet med detta var att iaktta hur samspelet mellan barnen och föräldrarna framskred och om hemmavistelserna över huvud taget var förenliga med barnets intresse.

Situationen iaktogs under ett halvt år och man konstaterade att barnen hade kraftiga symptom varje gång de hade vistats i hemmet eller talat i telefon med sin far. Barnens klientplaner sågs över och man kom överens med fadern om att träffarna i fortsättningen skulle ske i familjehemmet under övervakning och att tidpunkten för telefonsamtalen skulle avtalas på förhand.

I klientplanen antecknades ändå att vårdnadshavaren önskade att träffarna fortfarande skulle äga rum i hemmet och att han skulle få tala i telefon med barnen varje vecka. Fadern hade ändå alltid kommit till de avtalade övervakade träffarna och enligt den ansvariga socialarbetaren därmed tyst accepterat överenskommelserna i klientplanen.

BJO konstaterade att trots det har föräldrarna rätt att få ett beslut om begränsning av kontakterna och möjlighet att föra ärendet till en opartisk domstol.

BJO SAKSLINS BESLUT 3.11.2015, DNR 3017/4/15,
FÖREDRAGANDE PIRKKO ÄIJÄLÄ-ROUDASMAA

Enligt egen utsago hade barnets far, som lämnade in klagomålet, inte hörts när platsen för vård utom hemmet för det minderåriga barnet ändrades inför familjevårdarens semester och det hade inte fattats något beslut om placeringen. Socialarbetare hade diskuterat med den klagande, hans familj och barnet innan beslutet fattades, men den klagande eller andra parter hade ändå inte hörts. Beslutet fattades samma dag som barnet flyttade till semesterfamiljen och beslutet delgavs den klagande och de övriga parterna först en månad efter att beslutet hade fattats.

BJO ansåg att det hade begåtts ett mycket allvarligt fel, för parterna hade inte fått framföra sin åsikt och sina uppfattningar till beslutsfattaren innan beslutet fattades. Parterna hade också förlorat sin möjlighet att vid behov låta myndighetsbeslutet utredas av en domstol.

BJO ansåg att även en ändring i vården utom hemmet fortfarande gäller vård utom hemmet för ett barn, varvid barnskyddslagens bestämmelser om anordnande av vården ska tillämpas, och uppmärksammade anordnaren av tjänsterna på bestämmelserna om hörande och beslutsfattande.

BJO SAKSLINS BESLUT 13.11.2015, DNR 3385/4/15
OCH 3705/4/15, FÖREDRAGANDE TAPIO RÄTY

Modern, som lämnade in klagomålet, kritiserade social- och hälsovårdsväsendets förfarande när det inte hade fattat ett beslut om begränsning av kontakterna för ett barn i vård utom hemmet, även om en avtalad träff mellan modern och barnet inte hade genomförts. Enligt utredningen hade träffen inte genomförts för att barnet självt hade motsatt sig träffen.

BJO konstaterade att om barnet motsätter sig träffarna och är tillräckligt moget för att besluta om sina egna angelägenheter, bör man i princip agera enligt barnets vilja. Det befriar ändå inte myndigheten eller den barnskyddsinsättning som verkar på uppdrag av myndigheten från skyldigheten att fatta beslut. BJO ansåg att förfarandet stred mot barnskyddslagen, när inget beslut om begränsning av kontakterna hade fattats även om en av parterna krävde det.

BJO SAKSLINS BESLUT 26.8.2015, DNR 2176/4/15,
FÖREDRAGANDE TAPIO RÄTY

4.12.3 ENSKILDA AVGÖRANDEN

Begränsningsåtgärder mot ett omhändertaget barn

Den klagande kritiserade rehabiliteringsenhetens förfarande vid anordnandet av vård och omsorg för ett barn fött 1997. Stadens grundtrygghetscentral hade placerat barnet i vård utom hemmet vid den ifrågavarande specialomsorgsenheten. Klagomålet gällde huruvida de begränsningar, påföljder och andra fostringsmetoder som barnet hade utsatts för på placeringsplatsen var lagliga.

Eftersom det omhändertagna barnet hade placerats i en anstalt för specialomsorger, kunde inga andra begränsningsåtgärder enligt barnskyddslagen användas än begränsning av kontakterna, eftersom det inte var frågan om en barnskyddsanstalt. Eftersom användningen av tvång mot barnet inom specialomsorgerna inte kunde grunda sig på barnskyddslagen, hade grundtrygghetscentralen och sjukvårdsdistriktets socialtjänster handlat olagligt när barnet hade underkastats tvång enligt lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda men det inte hade uppgjorts något specialomsorgsprogram såsom lagen kräver.

För tydlighetens skull konstaterade BJO att ett barn som är i behov av specialomsorger kan underkastas tvång enligt 42 § i lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda vid en anstalt för specialomsorger endast i situationer där beredandet av specialomsorgerna eller annan persons trygghet det oundgängligen kräver. BJO betonade att begränsningar enligt barnskyddslagen och tvång enligt lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda aldrig får användas som straff.

Enligt BJO ska det även i fråga om skydds- och begränsningsåtgärder enligt lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda fattas ett beslut som kan föras till domstol för utredning. För att parterna faktiskt ska ha möjlighet att använda rättsmedel ska beslutet om skydds- och begränsningsåtgärder inom specialomsorgerna också delges parterna utan dröjsmål.

BJO delgav grundtrygghetscentralen och sjukvårdsdistriktets socialtjänster sina uppfattningar om olagligt förfarande vid anordnandet av vård utom hemmet för barnet.

BJO SAKSLINS BESLUT 9.7.2015, DNR 3001/4/14* OCH 3851/4/14*, FÖREDRAGANDE JUHA-PEKKA KONTTINEN

Beslut om barnets boende och umgängesrätt

Den klagande kritiserade att socialvårdsmyndigheten hade tillrätt den andra föräldern att låta barnen bo hos sig vid en annan tidpunkt än man hade kommit överens i avtalet om umgängesrätt, eftersom den klagande enligt myndighetens uppfattning tillfälligt inte var kapabel att ta hand om barnen på grund av berusning.

Ställföreträdande BJO klandrade förfarandet, eftersom ärenden som gäller barnets omsorg och umgängesrätt avgörs endast av föräldrarna, som fungerar som barnets vårdnadshavare. Föräldrarna kan enhälligt avvika från ett avtal som fastslagits av socialnämnden eller ett domstolsbeslut.

Socialnämnden eller en tjänsteinnehavare som lyder under den kan däremot inte besluta om sådana avvikelser och inte heller i övrigt ge den ena föräldern ”lov” att avvika från avtalet eller verkställa föräldrarnas umgängesrätt eller rätt att hålla barnet hos sig mot föräldrarnas egen uppfattning. Socialvårdsmyndigheterna har i sista hand möjlighet att placera barnet brådskande i situationer där den förälder som har barnet hos sig inte är kapabel att ta hand om barnet.

STÄLLFÖRETRÄDANDE BJO PÖLÖNENS BESLUT
2.4.2015, DNR 5344/4/14 OCH 1302/4/15,
FÖREDRAGANDE TAPIO RÄTY

Tidsfristen för utredning av behovet av barnskydd får inte överskridas

BJO klandrade stadens barnskydd när utredningen av behovet av barnskydd hade dröjt 118 dagar istället för den maximitid på 3 månader som föreskrivs i barnskyddslagen. BJO konstaterade att myndigheten ska se till att orsaker som beror på myndigheten inte förhindrar att tidsfristen i lagen följs. Ordalydelsen i lagen gör det inte möjligt att överskrida tidsfristen ens i fall där utredningen har fördröjts av orsaker som inte beror på barnskyddsväsendet.

BJO betonade därtill att maximitiden på tre månader för färdigställande av utredningen kan användas endast undantagsvis om utredningen av barnets behov av barnskydd förutsätter exempelvis medicinska undersökningar, vars resultat måste inväntas.

BJO uppmärksammade också staden på att båda vårdnadshavarna ska behandlas jämlikt när behovet av barnskydd utreds och båda ska informeras om att en utredning om behovet av barnskydd har inletts.

BJO SAKSLINS BESLUT 11.6.2015, DNR 4197/4/14,
FÖREDRAGANDE PIRKKO ÄIJÄLÄ-ROUDASMAA

Ett omhändertaget barns rätt att träffa sin socialarbetare

Med anledning av observationer under inspektioner utredde BJO hur ungdomar på ungdomshem tryggas tillräcklig möjlighet till personliga möten med den socialarbetare som ansvarar för deras angelägenheter eller en annan anställd inom barnskyddet. Observationerna vid inspektionerna visade att vissa socialarbetare ytterst sällan träffade de barn vars ärenden de har hand om, t.ex. endast vid möten om klientplanen.

BJO observerade inget olagligt förfarande eller försummelse av skyldigheter, men konstaterade ändå allmänt att ett barn, enligt 53 § i barnskyddslagen, ska beredas tillräcklig möjlighet till ett personligt möte med den socialarbetare som ansvarar för dess angelägenheter eller en annan anställd inom barnskyddet. Bestämelsen ger barnet rätt att träffa sin socialarbetare på tumanhand och att samtala med denna om frågor som gäller sig själv och genomförandet av vården utom hemmet.

I JO:s avgörandepaxis har det betonats att anordnandet av personliga möten är särskilt viktigt när barnet har placerats på anstalt eller i familjevård. Barnet ska ha rätt att fritt beskriva och berätta om sina förhållanden på vårdplatsen och vid behov framföra sina synpunkter och eventuella missförhållanden på vårdplatsen.

För att barnets rättigheter ska tillgodoses räcker det alltså inte att barnet får exempelvis socialarbetarens kontaktuppgifter eller att barnets angelägenheter diskuteras med barnet endast vid klientsamtalen om barnet inte får möjlighet till konfidentiella samtal på tumanhand. Socialarbetaren kan inte vänta på att barnet självt ska begära personliga möten, utan ska tillräckligt regelbundet och aktivt erbjuda barnet den här möjligheten.

BJO SAKSLINS BESLUT 11.12.2015, DNR 2884/2/14,
FÖREDRAGANDE PIATTA SKOTTMAN-KIVELÄ

4.12.4 INSPEKTIONER

I ärenden som gällde barn genomfördes följande inspektioner: Uleåborgs stads barnskydd, Norra Finlands regionförvaltningsverk i fråga om barnskyddsärenden samt skolhemmet Pohjolakoti i Muhos och dess enheter specialenheten Toukola och kris-, bedömnings- och specialomsorgsenheten Hiidenkivi i samband med den, specialenheten Koivulehto och kris-, bedömnings- och specialomsorgsenheten Koivu i samband med den, specialenheten Salorinne och barnskyddsenheten Utanen-Nuojua för vård utom hemmet för barn med funktionsnedsättning.

Därtill inspekterades barnhemmet Veera i Träskända och oanmält även ungdomshemmet i Kemi och barnskyddets mottagnings- och bedömningsenhet Kaivarin Vintti i Kemi. Dessa inspektioner utfördes i egenskap av nationellt besöksorgan enligt det fakultativa protokollet till konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning och de refereras även i avsnittet om besöksorganets verksamhet.

I egenskap av besöksorgan inspekterades även familjeavdelningen vid Vänå fängelses enhet i Vänå och familjeavdelningen vid Tavastehus fängelse. Dessa inspektioner refereras i avsnittet om besöksorganets verksamhet respektive brottspåföljdsbranschen.

Oanmälda inspektioner genomfördes också vid förläggningen och förvarsenheten i Joutseno samt vid Metsäkoto Oy:s grupphem för ensamkommande asylsökande under 16 år i Södermark i Björneborg. Vid inspektionerna strävade man efter att bedöma familjernas och barnens situation och boendeförhållanden. År 2015 kom sammanlagt 32 476 asylsökande till Finland, av vilka 3 024 var ensamkommande minderåriga barn. Inspektionerna föranledde inga åtgärder.

Med anledning av inspektionerna vid barnhem och ungdomshem uppmärksammade BJO barnets rätt enligt barnskyddslagen till personli-

ga möten med den socialarbetare som ansvarar för dess angelägenheter och till konfidentiella samtal med denna. Vid inspektionerna diskuterades också upprätthållandet av handlingar som gäller barnet samt parternas rätt till information. Inspektionerna gällde också barnets rätt enligt barnskyddslagen att få nödvändiga tjänster i placeringskommunen.

BJO uppmärksammade dessutom skyldigheten att se över klientplanen och se till att barnet informeras om de åtgärder som myndigheten tänker vidta i fråga om barnet och om hur dessa påverkar barnets ställning. I några fall uppmärksammade BJO också kravet på tillgängliga lokaler.

Med anledning av inspektionen på skolhemmet Pohjolakoti utredde BJO på eget initiativ hur skolgången för de placerade barnen har tryggats och hur varje barn har beretts tillräcklig möjlighet till personliga möten med den socialarbetare som ansvarar för dess angelägenheter eller en annan anställd inom barnskyddet. På eget initiativ utreddes dessutom användningen av begränsningsåtgärder, delgivandet av begränsningsbeslut och dataskyddet.

Också i avsnitten om utbildning respektive rättigheter för personer med funktionsnedsättning refereras inspektioner som hänför sig till bevakningen av barnets rättigheter.

4.13

Rättigheter för personer med funktionsnedsättning

Ärenden som gäller rättigheter för personer med funktionsnedsättning är en av JO:s kanslis prioriteringar, eftersom riksdagens justitieombudsman, Människorättscentret och dess människorättsdelegation i och med ratificeringen av FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning fick i specialuppdrag att främja, skydda och uppfölja verkställandet av konventionen. Därför innehåller berättelsen liksom i fjol ett eget avsnitt om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Ärendena inom detta sakområde avgjordes av JO Petri Jääskeläinen och huvudföredragande var JO-sekreterare Minna Verronen. I avsnittet refereras JO:s avgöranden på klagomål eller egna initiativ angående tillgodoseendet av rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

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

Rättigheter för personer med funktionsnedsättning har liksom i fjol varit temat vid inspektioner och besök under berättelseåret. Temat behandlas närmare i avsnitt 3.6. I avsnitt 3.3 refereras därtill inspektionsobservationer som JO gjort i egenskap av nationellt besöksorgan, vilka också kan handla om personer med funktionsnedsättning.

4.13.1

VERKSAMHETSMILJÖN OCH FÖRFATTNINGÄNDRINGAR

FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning

Syftet med konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (internationell förkortning: CRPD) är att säkerställa det fulla och lika åtnjutandet av alla mänskliga rättigheter och grundläggande friheter för personer med funktionsnedsättning och att främja och skydda dessa rättigheter och friheter samt att främja respekten för deras människovärde. Ledande principer i konventionen är tillgänglighet och förbud mot diskriminering. I konventionen betonas också att personer med funktionsnedsättning ska ha självbestämmande och möjlighet att delta i beslutsfattande som gäller dem själva.

Konventionen förutsätter att parterna vidtar nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder som möjliggör jämlikhet i samhället för personer med funktionsnedsättning. I konventionen konkretiseras vad dessa jämlika rättigheter för alla innebär för personer med funktionsnedsättning och hur staten ska stödja personer med funktionsnedsättning att använda sina rättigheter. Artiklar som gäller exempelvis socialvårdslagens tillämpningsområde är utöver de generella principerna och skyldigheterna bl.a. artikel 9 (tillgänglighet), artikel 19 (rätt att leva självständigt och delta i samhället), artikel 20 (personlig rörlighet), artikel 26 (habilitering och rehabilitering), artikel 27 (arbete och sysselsättning) och artikel 28 (tillfredsställande levnadsstandard och social trygghet).

I konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning definieras personer med funktionsnedsättning som personer med varaktiga fysiska, psykiska, intellektuella eller sensoriska funktionsnedsättningar, vilka i samspel med olika hinder kan motverka deras fulla och verkliga deltagande i samhället på samma villkor som andra. Det bör observeras att utgångspunkten för beskrivningen av funktionsnedsättning ska vara personens förhållande (samspel, attityder) till det omgivande samhället och inte en medicinsk diagnostisk definition.

Begreppet funktionsnedsättning är inte heller bestående utan utvecklas ständigt. I handikappkonventionen ingår en omfattande definition av funktionsnedsättning genom vilken rättigheter och jämlikhet för personer med funktionsnedsättning kan tryggas på olika sätt så bra som möjligt. Konventionen förutsätter beaktande av de mänskliga rättigheterna inom livets alla delområden. En ny skyldighet är kravet på skälig anpassning. Konventionen innebär ett steg från diskrimineringsförbud och formell jämlikhet mot en total ändring av strukturer och attityder.

Från institutionsboende till boendeservice

I Finland finns det uppskattningsvis cirka 40 000 personer med utvecklingsstörning. Förändringen av servicestrukturen inom vården av utvecklingsstörda från institutionsvård till assisterat boende har pågått hela 2000-talet. Under 2000-talet har antalet klienter inom institutionsvården minskat med 55 %, medan antalet klienter inom assisterat boende har ökat med 157 %. Antalet klienter som var långvarigt bosatta på institutioner för personer med utvecklingsstörning var totalt 1 117 i slutet av 2014, vilket är 16 % mindre än föregående år. Som långvariga klienter räknas de klienter för vilka det har fattats ett beslut om långvarig vård eller som har fått vård över 90 dygn.

I slutet av 2014 omfattades cirka 7 145 personer av assisterat boende för personer med utvecklingsstörning. Målet för avvecklingen av institu-

tionsboendet för personer med utvecklingsstörning är att högst 500 personer ska bo på institution 2016. Avvecklingen fortsätter till 2020. Utöver avvecklingen av institutionsboendet påverkas anordnandet av boendelösningar och behovet av bostäder också av att unga flyttar från sina barndomshem. Målet med den nationella planen är att inga barn med utvecklingsstörning ska placeras på institution.

Författningsändringar

Riksdagen antog lagen om sättande i kraft av FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och av det fakultativa protokollet till konventionen och lagen om ändring av lagen om riksdagens justitieombudsman (RSv 74/2015 rd, RP 284/2014 rd) i mars 2015.

Riksdagen förutsatte då att det säkerställs att den nationella lagstiftningen uppfyller förutsättningarna för ratificering av artikel 14 i konventionen innan ratificeringen av konventionen slutförs. Det innebär i praktiken att lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda ändras. Samtidigt fogades ett nytt 3 b kap. och en ny 19 f § till lagen om riksdagens justitieombudsman (374/2015) enligt vilken justitieombudsmannen, Människorättscentret och dess människorättsdelegation fungerar som den mekanism som enligt artikel 33.2 i konventionen ska främja, skydda och övervaka genomförandet av konventionen.

De ovannämnda lagarna träder i kraft vid en tidpunkt som bestäms genom förordning av statsrådet. När FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och det fakultativa protokollet till konventionen sätts i kraft nationellt får JO som del av den nationella människorättsinstitutionen nya uppgifter i fråga om övervakningen av rättigheterna för personer med funktionsnedsättning.

För att genomföra dessa ändringar behandlar riksdagen regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda (RP 96/2015 rd). Det

föreslås att det till lagen fogas bestämmelser bl.a. om allmänna förutsättningar för användningen av begränsningsåtgärder och om det förfarande som ska iakttas vid beslut eller andra avgöranden som gäller begränsningsåtgärder. Det primära syftet med förslaget är att göra det möjligt för personer med utvecklingsstörning att utöva sin självbestämmanderätt och klara sig själva fullt ut.

Översynen av handikapplagstiftningen fortsatte som en del av totalreformen av socialvårdslagstiftningen. Målet är att bestämmelser om särskild service för personer med funktionsnedsättning ska finnas i en ny speciallag som på lika grunder gäller för alla kategorier av personer med funktionsnedsättning. Den nya socialvårdslagen och de övriga lagändringar som sammanhänger med den har i huvudsak trätt i kraft 1.4.2015. Den arbetsgrupp som hade tillsatts av social- och hälsovårdsministeriet (Valas-arbetsgruppen) avslutade sitt arbete i april 2015 och föreslog i sin slutrapport att lagstiftningen ska revideras genom att en lag om specialtjänster på grund av handikapp föreskrivs. Lagberedningen fortsätter som tjänsteuppdrag vid social- och hälsovårdsministeriet.

Teckenspråkslagen (359/2015) trädde i kraft 1.5.2015. Myndigheterna ska i sin verksamhet främja möjligheterna för dem som använder teckenspråk att använda och få information på sitt eget språk (3 § 1 mom.).

4.13.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Klagomål

År 2015 avgjordes 219 ärenden som registrerats som ärenden med anknytning till rättigheter för personer med funktionsnedsättning. JO avgjorde fyra ärenden som han tagit upp på eget initiativ. Tre egna initiativ, som refereras mer ingående i avsnitt 4.17, gällde tillgängligheten på vissa förhandsröstningsplatser och brister i trygghandet av valhemligheten.

Av klagomålen ledde 81 (37 %) till åtgärder. Antalet åtgärder är klart högre än kansliets genomsnitt. I två ärenden gavs en anmärkning och ett ärende ledde till framställning. I 67 ärenden delgav JO sin uppfattning och 12 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.

Många avgöranden gällde kommunernas sociala myndigheter. Detta beror på att kommunens uppgift är att se till att sociala tjänster såsom specialomsorger om utvecklingsstörda personer och service och stöd på grund av handikapp ordnas. Därmed ingick de flesta avgörandena om personer med funktionsnedsättning (totalt 169) i socialvårdens ärendegrupp. Antalet ärenden som gällde socialförsäkring var 20, hälso- och sjukvård 12 och utbildning 6.

Klagomål i anknytning till tjänster enligt handikappservicelagen gällde bl.a. försummelser att fatta beslut om tjänster, klientavgifter, sakligt bemötande i kundbetjäningssituationer, dröjsmål i behandlingen av ansökningar samt färdtjänster och personlig assistans för en person med svår funktionsnedsättning. Inom socialförsäkringen handlade klagomålen om Fpa:s förfarande som anordnare av tolkningstjänst och dess avgöranden gällande detta och handikappförmåner som betalas av Fpa. Inom utbildningen aktualiserades särskilt brister i rättsskyddet bl.a. för att inga överklagbara beslut hade fattats. Inom hälso- och sjukvården handlade klagomålen om ersättning för hjälpmedel för medicinsk rehabilitering, anordnande av medicinsk rehabilitering och anordnande av tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster.

Inspektioner

Tillgodoseendet av rättigheter för personer med funktionsnedsättning var temat för alla inspektioner 2015. Vid sidan av sin laglighetsövervakning verkar JO som nationellt besöksorgan enligt

det fakultativa protokollet till Förenta Nationernas (FN) konvention mot tortyr (OPCAT, Optional Protocol to the Convention against Torture). Besöksorganet genomför inspektioner på ställen där frihetsberövade personer befinner sig eller kan finnas, och boendeenheter för personer med utvecklingsstörning är ett sådant ställe. Iakttagelser vid inspektionerna behandlas i denna berättelse i avsnitten 3.6 (Särskilt tema 2015) och 3.3 (Nationellt tillsynsorgan till förebyggande av tortyr).

Vid inspektioner på boendeservice och boendeenheter för personer med utvecklingsstörning övervakar JO särskilt omständigheterna samt hur klienterna bemöts och hur deras grundläggande fri- och rättigheter tillgodoses.

Under berättelseåret genomförde JO 7 inspektioner på boendeenheter för personer med funktionsnedsättning, av vilka 6 gällde enheter för klienter med utvecklingsstörning och 1 gällde boendeservice för personer med funktionsnedsättning.

Inspektionerna på boendeenheter för personer med utvecklingsstörning gällde Egentliga Finlands specialomsorgsdistrikts samkommuns expert- och stödcenter för personer med kognitiv funktionsnedsättning och dess psykiatriska forsknings- och krisavdelning (3806/3/15) och servicehem (4015/3/15); vid Tammerfors universitetssjukhus i Birkalands sjukvårdsdistrikt inspekterades följande tjänster inom omsorgerna för utvecklingsstörda: vårdenhet 2 (Ylinen) (4362/3/15), psykosociala rehabiliteringsenheten (5153/3/15) och rehabiliteringsenheten för unga (5154/3/15) samt inom samkommunen Eteva den psykiatriska enheten för personer med utvecklingsstörning i Tavastehus (5270/3/15). Därtill inspekterades enheten Uusi-Annala i Vichtis, som erbjuder serviceboende dygnet runt för personer med sjukdom eller funktionsnedsättning (275/3/15).

Vid inspektionen på Folkpensionsanstaltens Center för tolkningsservice för handikappade diskuterades utmaningar i förmedlingen av tolkar, informationen om tolkningsservicen, lagen om

offentlig upphandling och dess inverkan på anordnandet av servicen samt klientprofilens betydelse vid genomförandet av servicen (3701/3/15).

Utlåtanden

JO gav ett utlåtande till riksdagens social- och hälsovårdsutskott om regeringens proposition (RP 284/2014 rd) om godkännande av konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och av det fakultativa protokollet till konventionen (653/5/15). JO gav ett utlåtande till social- och hälsovårdsministeriet om utkastet till regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda (3336/5/15) och till grundlagsutskottet (4834/5/15) om regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda (RP 96/2015 rd). Därtill gav JO ett utlåtande om promemorian från social- och hälsovårdsministeriets arbetsgrupp för reformering av den speciallagstiftning om socialvård som gäller personer med funktionsnedsättning (2004/5/15).

4.13.3 AVGÖRANDE

Socialvård

I lagen om service och stöd på grund av handikapp (380/1987, handikappservicelagen) avses med handikappad person en person som på grund av skada eller sjukdom under långa tider har särskilda svårigheter att klara av de funktioner som hör till normal livsföring. Många av klagomålen om servicen för personer med funktionsnedsättning gällde särskilt anordnandet av personlig assistens och färdtjänst samt kommunernas handläggning av ärenden som gäller servicen för personer med funktionsnedsättning. I avgörandena betonades särskilt skyldigheten att göra upp serviceplaner.

Enligt lagen ska beslut gällande tjänster och stödverksamhet enligt lagen om handikappservice tas utan obefogat dröjsmål och senast tre månader efter att personen med funktionsnedsättning eller hans eller hennes företrädare ansökt om service eller stöd. Enligt lagen ska utredningen av behovet av service och stöd inledas senast den sjunde vardagen efter det att den handikappade eller hans eller hennes lagliga företrädare eller anhöriga eller någon annan person eller en myndighet, för att få service har tagit kontakt med den myndighet i kommunen som ansvarar för socialservicen.

Eftersom tidsfristen i lagen är absolut ansåg BJO att staden hade brutit mot lagen, då handläggningen av ett ärende hade dröjt fyra månader (5449/4/15).

I ett fall ansåg BJO att handläggningen av en begäran om omprövning hade fördröjts olagligt länge. I sitt avgörande betonade BJO att en särskilt utsatt persons (exempelvis en person med svår funktionsnedsättning eller en äldre person) behov av service bör bedömas och servicen bör tryggas även under omprövningsprocessen. Det kan innebära att exempelvis service i hemmet (t.ex. hemtjänst och hemsjukvård) ska ordnas, så att rätten till oundgänglig omsorg enligt 19 § 1 mom. i grundlagen kan tryggas (3264/4/14).

Privata serviceproducenter

Om kommunen ordnar sina lagstadgade uppgifter, såsom service för personer med funktionsnedsättning, genom att köpa servicen av en privat serviceproducent (genom en förbindelse för köptjänster eller en betalningsförbindelse), ska kommunen övervaka ordnandet av den köpta eller på annat sätt ordnade servicen och servicens kvalitet.

Enligt JO ska man i fråga om köptjänster särskilt fästa uppmärksamhet vid vad det står om hjälpbehovet i serviceplanen och på vilket sätt

en funktionsnedsatt persons rätt att bestämma och besluta om arbetsuppgifterna kan genomföras och tryggas så väl som möjligt.

I ett fall var syftet med personlig assistans att göra det möjligt för den klagande att utträtta ärenden per telefon i olika situationer i det dagliga livet. I en sådan situation ska den personliga assistenten inte bedöma om något samtal är onödigt eller nödvändigt. Den personliga assistenten eller en annan assisterande person kan vägra utföra arbetsuppgifter som t.ex. strider mot god sed. Syftet med den personliga assistansen hade varit att göra det möjligt för en person med en svår funktionsnedsättning att utträtta ärenden per telefon, och då är det i sista hand den funktionsnedsatta personen själv som ansvarar för sina kontakter med exempelvis en myndighet eller någon annan instans (4012/4/14*).

Enligt BJO ska stadens handikappservice, när den konkurrensutsätter köptjänster, säkerställa att alla parter som staden köper tjänster av gör upp ett hyresavtal för klienterna enligt stadens anvisningar för handikappservicen, även om det är fråga om kortvarigt serviceboende (3882/4/14).

JO ansåg att en kommun inte kan överföra sin skyldighet att främja kontakter till en privat serviceproducent. I det aktuella fallet hade den klagande inte fått träffa sitt vuxna barnbarn, som bodde i en privat serviceproducents boendeservice, och det hade inte fattats något beslut om begränsning av kontakterna (3585/4/14*).

JO ansåg att kommunens social- och hälsovårdstjänster hade försummat sin allmänna informationsskyldighet som myndighet och sin utredningsskyldighet enligt lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården, eftersom klienternas rätt till delaktighet inte hade tillgodosetts när staden ändrade sättet att ordna servicen (arbetsverksamhet) genom att säga upp avtalet om att ordna servicen som köptjänst (se avsnittet Socialvård, dnr 2922/4/15* s. 219).

Beslut om sättet att ordna personlig assistans

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

Utifrån bestämmelserna i handikappservicelagen ansåg ställföreträdande BJO att det var klart att kommunen inte kan ordna sin egen serviceproduktion endast via den så kallade arbetsgivarmodellen genom att ersätta kostnaderna för en personlig assistent. Kommunen ska i varje enskilt fall göra en individuell bedömning av hur den personliga assistansen ska ordnas och genomföras. Handikappserviceagens bestämmelse om hur personlig assistans ska ordnas hindrar inte kommunen från att ordna personlig assistans genom att kombinera olika sätt eller ordna en del av den service som hör till den personliga assistansen i form av service enligt den primära lagstiftningen (socialvårdslagen), förutsatt att service som ska vara gratis inte då blir avgiftsbelagd (1163/4/14).

Personer med utvecklingsstörning

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

JO delgav stadens grundtrygghetsnämnd sin uppfattning om att stadens handikappservice hade förfarit olagligt vid uppgörandet av ett special-

omsorgsprogram. Stadens förfarande var olagligt eftersom inget specialomsorgsprogram hade uppgjorts för ett barn med utvecklingsstörning för ett individuellt förverkligande av specialomsorgerna enligt 34 § i lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda.

Barnet som var i behov av specialomsorger hade i flera år beviljats service enligt lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda, men ett specialomsorgsprogram uppgjordes först när staden fick en begäran om utredning från JO:s kansli.

JO konstaterade att beviljande eller nekande av specialomsorgstjänster endast genom separata beslut av en tjänsteinnehavare inte är förenligt med lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda. Lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda ger inte den myndighet som ansvarar för specialomsorgerna någon rätt att enligt egen prövning avgöra för vem ett specialomsorgsprogram ska göras upp, utan kräver att ett specialomsorgsprogram görs upp för alla personer som är i behov av specialomsorger.

Utöver att ett specialomsorgsprogram ska göras upp ska en tjänsteinnehavare fatta separata överklagbara beslut om eventuella klientavgifter och om i vilket omfattning och på vilket sätt klienten ska få specialomsorger. JO konstaterade därtill att uppgörandet av en serviceplan enligt handikappserviceagen inte upphäver skyldigheten att göra upp ett specialomsorgsprogram enligt lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda för personer som är i behov av specialomsorger.

Serviceplanen ska omfatta en beskrivning av klientens funktionsförmåga och andra faktorer som påverkar personens servicebehov samt en utredning av alla de tjänster och stödåtgärder som behövs för att svara på klientens servicebehov.

I serviceplanen antecknas också den service som ordnas i form av specialomsorger för personer med utvecklingsstörning. Serviceplanen skiljer sig från specialomsorgsprogrammet i fråga om rättsföljder, eftersom serviceplanen inte är ett förvaltningsbeslut av vilket klienten kan begära

omprövning. Specialomsorgsprogrammet är en plan över den service som klienten har rätt till i form av specialomsorger enligt lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda. Om inget specialomsorgsprogram görs upp kan det äventyra tillgodoseendet av rättigheterna för en utsatt person i behov av specialomsorger (5215/4/14).

Också i ett annat fall hade inget specialomsorgsprogram gjorts upp. JO ansåg därtill att stadens ämbetsverk för fostran och undervisning hade handlat mot förvaltningslagen och lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården, eftersom den klagande på sin ansökan om återbetalning av klientavgifter inte hade fått ett beslut av vilket omprövning kunde begäras.

Myndighetens verksamhet kunde klandras ytterligare då ärendet i sin helhet hade varit anhängigt inom stadens organisation över ett år. JO konstaterade att interna behörighetstvister inom staden inte får leda till att en klient tvingas lida när handläggning fördröjs, beslutsfattande försummas eller någon annan rättighet inte tillgodoses.

Med tanke på kommande situationer gav JO stadens social- och hälsovårdsnämnd och social- och hälsovårdsverk en anmärkning för olagligt förfarande vid uppgörandet av ett specialomsorgsprogram och beslutsfattandet och stadens ämbetsverk för fostran och undervisning en anmärkning för försummelse av beslutsfattande (2807/4/14*).

Enligt utredningen från stadens social- och hälsovårdsnämnd uppgörs en individuell och personlig serviceplan för alla personer med funktionsnedsättning eller utvecklingsstörning. En tjänsteinnehavare fattar beslut om behovet av rehabiliterande dagverksamhet utifrån en behovsutredning i enlighet med lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda. Ett behovsprövat beslut om dagvård fattas av servicechefen för småbarnsfostran på ämbetsverket för fostran och undervisning. Det daghem som ansvarar för småbarnsfostran gör utifrån serviceplanen upp en plan för småbarnsfostran i samråd med familjen.

Stadens nämnd för småbarnsfostran och grundläggande utbildning hade också beslutat att ändra anvisningarna så att den avgiftsfria dagvården för barn med utvecklingsstörning gäller heldag och beslutat att återbetala redan betalda dagvårdsavgifter för sju barn.

Användning av tvångsåtgärder mot person med utvecklingsstörning

I klagomålet kritiserades personalen vid ett servicehem för användning av tvångsåtgärder mot en person med utvecklingsstörning och för bristen på integritetsskydd när spännbälte användes i servicehemmet.

JO ansåg det korrekt att den klagande hade övervakats kontinuerligt och direkt medan spännbältet användes. JO ansåg ändå att personalen inte hade fäst tillräcklig uppmärksamhet vid den klagandes integritetsskydd och visat den klagande tillräcklig respekt när spännbältet användes. Behovet av integritetsskydd hade varit särskilt stort för den klagande, eftersom denna inte hade haft ändamålsenlig och lämplig klädsel medan spännbältet användes och dörren till korridoren hade stått öppen.

JO ansåg att personalens förfarande var ytterst klandervärt, eftersom förfarandet kring användningen av en extrem tvångsåtgärd kunde ha inneburit en allvarlig kränkning av integritetsskyddet och kravet på människovärdig behandling av en särskilt utsatt person med utvecklingsstörning. På uppföljningsblanketten fanns inga anteckningar om att spännbälte hade använts under de sista två timmarna. JO ansåg att personalen hade försummat sin anteckningsskyldighet enligt anvisningarna om användning av tvångsåtgärder. JO gav servicehemmet en anmärkning om felaktigt förfarande vid användningen av tvångsåtgärder.

JO uppmärksammade också servicehemmet och sjukvårdsdistriktets socialtjänster på att användningen av tvångsåtgärder ska planeras individuellt och att spännbälte ska användas endast som sista utväg (4576/4/14*).

Övriga avgöranden

JO uppmärksammade kommunen på att en myndighet ska ha ett sakligt skäl att fatta ett tidsbundet beslut om färdtjänst. JO konstaterade att kommunen hade agerat i strid med god förvaltning när den fattade först 30.12.2014 ett beslut om anordnande av färdtjänst för 2015. Enligt JO hade den klagande berättigade och motiverade skäl att oroa sig för om färdtjänst skulle fortsätta i samma omfattning som i det tidigare beslutet. De orsaker som kommunen framförde – permittering av en socialarbetare och helgdagar – är inte en tillräcklig motivering för att beslutet fattades först i slutet av året. Kommunen skulle också ha haft möjlighet att vid behov meddela den klagande i ett tidigare skede att beslutet fortfarande kommer att gälla.

JO betonade att detta är en sak som hör till kommunens särskilda befogenheter och när det är frågan om en utsatt person med svår funktionsnedsättning ska kommunen sköta sitt beslutsfattande så att personen inte förlorar sina förmåner eller behöver vara osäker på hur ärendet kommer att avgöras (74/4/15*).

JO ansåg att stadens socialväsande hade agerat klandervärt i ett ärende, då staden hade försummat att ordna den dagverksamhet som den klagande hade beviljats via ett tjänsteinnehavarbeslut en dag i veckan i cirka ett års tid. JO konstaterade därtill att om en klient med svår funktionsnedsättning ställs i kö för att vänta på att en lämplig dagverksamhetsplats blir ledig, ska kommunens tjänsteinnehavare fatta ett negativt beslut i ärendet och bifoga anvisningar om hur man begär omprövning (3966/4/14).

JO inledde på eget initiativ en utredning om korrigeringen av ett felaktigt förfarande vid uppbärande av klientavgifter, efter att han i ett tidigare beslut (454/4/14) hade ansett att det stred mot lagen om klientavgifter att uppbära avgifter för färdtjänst som inte hade använts.

Staden hade vidtagit de åtgärder som JO hade krävt i sitt initiativ. JO uppmärksammade ändå fortsättningsvis staden på att om en kommun har uppburit klientavgifter till ett för högt belopp eller på felaktiga grunder, är kommunen skyldig att återbetala summan till klienten åtminstone om ett krav på återbetalning har framförts. Om kommunen inte går med på återbetalning till följd av kravet, ska kommunen fatta ett beslut angående klientens krav. Klienten har då rätt att i sista hand föra ärendet till domstol.

Det framgick inte av utredningen från stadens socialväsande om det möjligen hade återbetalat de avgifter som hade uppburits till ett för högt belopp eller informerat färdtjänstclienterna om deras möjligheter att reagera på socialväsendets tidigare felaktiga förfarande (2451/2/15*).

Ställföreträdande BJO ansåg att staden inte hade förfarit olagligt i ett ärende som gällde ersättning av avgifter för företagshälsovård, när Fpa och staden i efterhand ersatte alla avgifter för företagshälsovård för en personlig assistent till en person med svår funktionsnedsättning som fungerade som arbetsgivare. I vissa situationer kan ersättningspraxisen ändå äventyra tillgodoseendet av rättigheterna för en utsatt person med svår funktionsnedsättning, för när en sådan person fungerar som arbetsgivare kan han eller hon ansöka om Fpa-ersättning bara en gång per år när räkenskapsperioden har avslutats och först därefter ersätter kommunen resten av kostnaderna för företagshälsovård.

Ställföreträdande BJO uppmärksammade socialväsendet på att det med tanke på tillgodoseendet av socialvårdsklientens rättigheter är en bra lösning att Fpa:s ersättningspraxis tillåter att kommunen kan betala kostnaderna för anordnandet av företagshälsovård i sin helhet, om en person med funktionsnedsättning inte kan eller vill ansöka om ersättning för den företagshälsovård som han eller hon har ordnat för sin assistent. Då kan personen med svår funktionsnedsättning ge kommunen fullmakt att ansöka om ersättning från Fpa (5122/4/14*).

BJO uppmärksammade handikappservicen vid stadens social- och hälsovårdsväsende på att göra upp serviceplanen så att klientens egen bedömning av sin situation framgår tydligt, liksom motiveringarna för att avsluta långvarig service. Fallet gällde avslutandet av färdtjänst för en person med svår funktionsnedsättning (5478/4/14).

Socialförsäkring

Skyldigheten att ordna tolkningstjänster för personer med hörselskada, syn- och hörselskada samt talskada överfördes från kommunerna till Fpa 1.9.2010. Fpa kan ordna tolkningstjänsten endera genom att själv producera tjänsten eller genom att skaffa den från andra tjänsteproducenter. Verksamheten som förmedlingscentral för tolkningstjänster omvandlades till Fpa:s egen verksamhet 1.1.2014.

I ett fall hade centret för tolkningsservice för handikappade slarvat med handläggningen av en ansökan och hade inte förmedlat de tolkar som den klagande behövde för sina studier. Den klagande hade beviljats rätt till studietolkning först när den period som ansökan gällde redan hade löpt ut (951/4/14).

Anbudstävlingen om tolkar för personer med talskada ledde till att servicen fördröjdes. Enligt JO var anbudstävlingen och dess slutresultat inte ett godtagbart skäl till att en klient inte får den tolktjänst som han eller hon behöver (1331/4/14).

I Fpa:s grupp för service för personer med funktionsnedsättning fastställs beslutsunderlag för avgöranden om tolktjänster centraliserat. Därför hade handläggningen av ansökningar delvis fördröjts. JO ansåg att det inte hade framlagts några enligt 21 § i grundlagen godtagbara orsaker till fördröjningen. JO ansåg att de utvecklingsåtgärder som Fpa framförde i sin utredning var nödvändiga (3771 och 1315/4/14*).

En sakkunnigläkares deltagande i Fpa:s handläggning av ett ärende gällande förmåner för en person med funktionsnedsättning

En förmånshandläggare vid Fpa hade beslutat om en pensionstagares ansökan om höjt vårdbidrag på egen hand utan att höra en expertläkare. Den klagande hade överklagat beslutet och Fpa hade beviljat förmånen efter att ha fått ett utlåtande av en sakkunnigläkare.

Fpa har gett interna anvisningar om när en sakkunnig läkares bedömning ska begäras vid handläggningen av ärenden som gäller förmåner för personer med funktionsnedsättning och därmed även vårdbidrag för pensionstagare. I sista hand avgör förmånshandläggaren enligt egen prövning i varje enskilt fall om han eller hon begär en sakkunnigläkares bedömning.

Fpa hade stannat för ett annat slutresultat utifrån samma material när en sakkunnigläkare hade gett sin synpunkt. BJO ansåg att det inte var olagligt av den Fpa-anställda att avslå den klagandes ansökan om höjt vårdbidrag. Enligt Fpa:s utredning hade den anställda rätt att göra avgöranden utan en sakkunnigläkares bedömning.

BJO ansåg att det var problematiskt med tanke på klientens rättsskydd att en anställd utan medicinsk specialkunskap avgör ett förmånsärende som inkluderar ett nytt läkarintyg med ny information om klientens funktionsförmåga utan att begära en bedömning av Fpa:s läkare. BJO ansåg att det i princip också kan kritiseras att en anställd i varje enskilt fall ska överväga om han eller hon ska begära en bedömning av en sakkunnigläkare. Fpa:s läkare har i uppgift att ge en försäkringsmedicinsk bedömning av om villkoren för en viss förmån uppfylls.

BJO betonade att man vid handläggningen av ärenden bör uppfylla klientens grundläggande rätt att få sin sak behandlad på behörigt sätt enligt 21 § i grundlagen. Med tanke på klientens rättsskydd är det otillfredsställande att klienten först genom att begära omprövning har möjlighet att få sitt ärende bedömt av en sakkunnigläkare (5222/4/14*).

Hälso- och sjukvård

JO ansåg att rätt vårdplats för en utvecklingsstörd person inte var ett säkerhetsrum på ett somatiskt sjukhus och inte heller ett psykiatriskt sjukhus. Eftersom den vårdplats som personen behövde inte kunde erbjudas vid vård- och rehabiliteringstjänster i Ylinen, borde vården ha anskaffats på ett alternativt sätt enligt lagen om planering av och statsunderstöd för social- och hälsovården, t.ex. som köpt tjänst på en annan ort (se avsnittet om hälso- och sjukvård, dnr 1428/4/14* s. 232).

Fråntagande av ledarhund

Beslutet om att frånta en person hans ledarhund fattades av rehabiliteringspolikliniken vid HNS klinik för ögonsjukdomar med motiveringen att personen inte hade följt villkoren i det avtal som han hade undertecknat angående användningen och hanteringen av ledarhunden och hade behandlat hunden illa. Samtidigt indrogs den betalningsförbindelse som han hade beviljats för ledarhunden. Personen meddelades muntligen om beslutet utan att saken diskuterades med honom och han bereddes inte tillfälle att yttra sin åsikt om saken innan beslutet fattades.

Även om en patient inte har subjektiv rätt till en viss typ av vård eller – som i detta fall – ett visst hjälpmedel för medicinsk rehabilitering, ska vården ges i samförstånd med patienten enligt bestämmelserna i patientlagen. Det innebär att rehabiliteringspolikliniken vid kliniken för ögonsjukdomar innan den beslutade om att frånta personen dennas ledarhund borde ha gett honom upplysningar om situationen enligt patientlagen och hört honom enligt förvaltningslagen. Därtill konstaterade JO att det borde ha fattats ett skriftligt beslut om att dra in betalningsförbindelsen (350/4/14*).

JO ansåg att ett sjukvårdsdistrikts anvisningar stred mot lagstiftningen, eftersom ett hjälpmedel för medicinsk rehabilitering samtidigt kan vara

ett redskap som förbättrar personalens ergonomi. Utdelningen av hjälpmedel utgår alltid från patientens medicinska tillstånd och en individuell bedömning av behovet i varje enskilt fall. JO ansåg att en duschstol borde ha beviljats som hjälpmedel för medicinsk rehabilitering för en CP-skadad patient med tetraplegi (se avsnittet om hälso- och sjukvård, dnr 2778/4/15* s. 231).

Utbildning och kultur

JO ansåg att en skola hade agerat mot lagen om grundläggande utbildning när rektorn inte hade bifogat besväransvisningar till ett beslut om att ordna elevens undervisning på annat sätt. I samma fall hade den klagande inte heller instruerats att ansöka om en personlig assistent för sitt barn, såsom den klagande önskade, i en situation där utbildningsarrangören hade ordnat assistenttjänster för barnet genom en klassassistent. Om vårdnadshavarna hade fått ett förvaltningsbeslut skulle de om de så önskade ha kunnat begära omprövning i förvaltningsdomstolen och på så sätt få sin sak bedömd av en domstol.

JO betonade att barn har subjektiv rätt till grundläggande utbildning och stödtjänster som gör det möjligt att delta i undervisningen. Om elevens vårdnadshavare och utbildningsarrangören har olika åsikt om elevens behov av stöd och anordnandet av stöd, är vårdnadshavarens primära rättsmedel att begära omprövning av beslutet (4716/4/14*).

JO ansåg att stadens bildningsväsende hade överskridit sin prövningsrätt när det trots förvaltningsdomstolens beslut hade beslutat att ett barn med svår funktionsnedsättning skulle undervisas i den skola som förvaltningsdomstolen ansåg låg för långt bort och medförde för långa skolresor med tanke på elevens hälsotillstånd.

JO ansåg också att utbildningsarrangören borde ha tryggt barnets rätt till skolgång och undervisning enligt barnets förutsättningar också under hela den tid när vårdnadshavarnas besvär an-

gående beslutet om undervisningsplats var anhängigt i förvaltningsdomstolen. I det aktuella fallet hade barnet i praktiken lämnats helt utan undervisning under höstterminen (1995/4/14).

Övriga avgöranden

Tillgänglig ingång till rättshjälpsbyrån

Det gick inte att komma in till rättshjälpsbyrån med rullstol på annat sätt än genom att ringa till det telefonnummer som angavs på dörren. JO ansåg att det faktum att rullstolsburna klienter måste ringa ett telefonsamtal för att komma in till mottagningen försätter dem i ojämlig ställning jämfört med dem som kan gå in på egen hand. JO konstaterade att den rullstolsburna för att kunna ringa måste ha med sig en mobiltelefon eller på annat sätt ha möjlighet att ringa det angivna numret och att detta dessutom medför kostnader för personen.

Enligt JO:s uppfattning skulle det i det här fallet ha gått att säkerställa tillgängligheten genom relativt små ändringar. JO ansåg att ändringarna var nödvändiga för att tillgodose rättigheterna för personer med funktionsnedsättning. JO delgav rättshjälpsbyråns ledande offentliga rättsbiträde sin uppfattning. Därtill sände JO en kopia av sitt beslut till justitieministeriet och bad rättshjälpsbyrån och justitieministeriet meddela vilka åtgärder de har vidtagit till följd av beslutet (3181/4/14*).

Rättshjälpsbyrån meddelade att det ena av dess två kontor i Åbo centrum ligger i det gamla posthuset, som är skyddat, och att det inte är lätt att få tillstånd för ändringar som påverkar husets strukturer eller utseende. Rättshjälpsbyrån stod i beråd att flytta bort från dessa lokaler. Rättshjälpsbyrån hade lagt till anvisningar för rullstolsburna klienter på sin webbplats. I anvisningarna nämns att det andra kontoret är tillgängligt för rullstolsburna klienter.

Rättshjälpsbyrån och justitieministeriet/Senatfastigheter Ab har inlett ett projekt för att skaffa nya lokaler för rättshjälpsbyrån i Åbo centrum. Projektet torde slutföras inom 2016. I de nya lokalerna byggs tillgängliga passager enligt de nuvarande bestämmelserna och i planeringen beaktas särskilt bestämmelserna om tillgänglighet.

JO anser det vara viktigt att polisens arbete och utbildning beaktar rättigheterna för personer med funktionsnedsättning. Vid behov bör specialbehoven hos personer med funktionsnedsättning beaktas enligt 15 § i diskrimineringslagen exempelvis i praxisen för registrering av straffyrkanden.

Enligt utlåtandet från Sydöstra Finlands polisinsättning är inrättningens praxis att föra- ren har möjlighet att vänta i sin bil medan straffyrkandet registreras. Enligt JO är denna praxis skälig för att trygga rättigheterna för personer med nedsatt rörelseförmåga i dylika situationer (3703/4/14).

Enligt den klagandes ombudsman borde en långtidsfånge ha fått ett specialomsorgsprogram enligt lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda för att reda ut behovet av rehabilitering och ordna rehabilitering.

Enligt BJO är ankommer utredningen av om den klagande omfattas av lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda och är i behov av specialomsorger enligt lagen på den myndighet som ska se till att specialomsorger ordnas och till vilken ett initiativ om specialomsorger ska riktas (3641/4/14). Detta fall beskrivs närmare i avsnitt 4.7.

4.14

Intressebevakning

I intressebevakningsärenden är det fråga om allmänna intressebevakares, som förmyndarmyndigheter verksamma magistraters samt allmänna domstolars och förvaltningsdomstolars förfarande när de sköter sina uppgifter i anslutning till förmyndarverksamheten och intressebevakningen.

Ärenden som gäller intressebevakning hörde under året till JO *Petri Jääskeläinen*. Huvudföredragande var äldre JO-sekreterare *Mikko Sarja*. Om inte något annat nämns avgjordes samtliga fall som refereras i avsnitt 4.14.3 av JO och föredrogs av huvudföredraganden.

4.14.1 ALLMÄNT

På intressebevakning tillämpas utöver lagen och förordningen om förmyndarverksamhet flera författningar, såsom lagen om ordnande av intressebevakningstjänster i förmyndarverksamheten och lagen om intressebevakningsfullmakt. Också lagstiftningen om barn, patientlagstiftningen och författningarna om företrädande av personer i olika typer av myndighetsförfaranden har en central betydelse när det gäller intressebevakning.

Intressebevakning tillgrips som sista åtgärd för att sköta människors angelägenheter, om det inte är möjligt att sköta dem på något annat sätt, t.ex. genom bistånd som anhöriga ger eller genom en intressebevakningsfullmakt. En intressebevakare förvaltar huvudmannens egendom och ekonomiska angelägenheter samt företräder huvudmannen vid rättshandlingar som gäller dessa angelägenheter. Enligt särskilt förordnande företräder intressebevakaren sin huvudman också i ärenden som gäller dennes person. Intressebevakaren ska i alla situationer samvetsgrant bevaka huvud-

mannens rättigheter och främja dennes bästa. Den centrala principen i lagstiftningen om intressebevakning är respekten för huvudmannens grundläggande och mänskliga rättigheter, även om rätten att förfoga över huvudmannens egendom delvis överförs på någon annan. Vid intressebevakningen betonas å andra sidan också huvudmannens behov av skydd då huvudmannen inte själv kan bevaka sina intressen.

Intressebevakningen berör ett stort antal personer. Över 60 000 personer har intressebevakare. Intressebevakaren kan antingen vara en allmän intressebevakare eller en privatperson, exempelvis en anhörig till huvudmannen. JO kan inte övervaka privata intressebevakare. De allmänna intressebevakarna sköter ungefär hälften av all intressebevakning. När det gäller vuxna personer sköter de allmänna intressebevakarna två tredjedelar av alla uppdrag. Rättshjälpsbyråerna sköter i regel den allmänna intressebevakningen själva. Med stöd av avtal mellan rättshjälpsbyråer och serviceproducenter sköts drygt 3 000 huvudmäns ärenden. Serviceproducenten kan vara exempelvis en kommun, en organisation eller en jurist- eller advokatbyrå.

Intressebevakning är en relativt liten ärendegrupp vid JO:s kansli. Eftersom de här ärendena har många kopplingar till de grundläggande fri- och rättigheterna är de dock viktiga. Det är fråga om sådana människors grundläggande rättigheter som inte själva förmår sköta dem, t.ex. personer med minnesstörningar, personer som är oförmögna att fatta beslut och personer som har mentala problem eller missbruksproblem. Genom att sköta sin huvudmans ärenden och rättigheter främjar intressebevakaren samtidigt huvudmannens jämlikhet i förhållande till dem som själva kan sköta sina angelägenheter.

4.14.2

LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Sammanlagt 88 intressebevakningsärenden inleddes och 96 avgjordes. Av ärendena ledde 12 till åtgärder (12,5 %).

De flesta klagomålen riktas mot intressebevakare medan ungefär en tredjedel av klagomålen gäller magistraterna. Såväl huvudmännen själva som deras anhöriga lämnar in klagomål. Huvudmännens egna klagomål handlar ofta om medel som huvudmännen får disponera över, behovet av intressebevakning, intressebevakarens sätt att hålla kontakt med huvudmannen, tillgången till information och skötseln av ärenden i allmänhet. I klagomål från anhöriga är det ofta fråga om de anhörigas rätt till information, försäljning av huvudmannens egendom och hantering av lösegendom, skötsel av huvudmannens praktiska angelägenheter och behandling av tillståndsärenden samt om god förvaltningssed, bl.a. rådgivning, hörande, behandlingstider och tjänstemäns uppträdande.

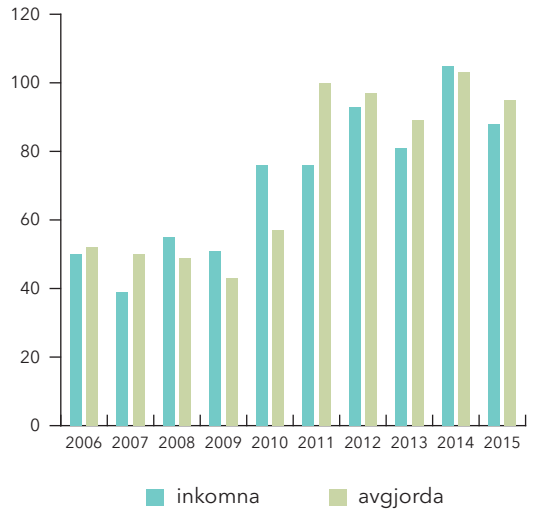
Huvudföredraganden i ärendekategorin föreläste vid Norra Finlands förmynderskapsdagar om JO:s avgöranden i intressebevakningsärenden, om relationen mellan intressebevakningen och huvudmannens närstående och om gottgörelse för kränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna. Dessutom föreläste han om god intressebevakningssed vid en privat utbildningsarrangörs utbildningsdagar i intressebevakningsrätt.

4.14.3

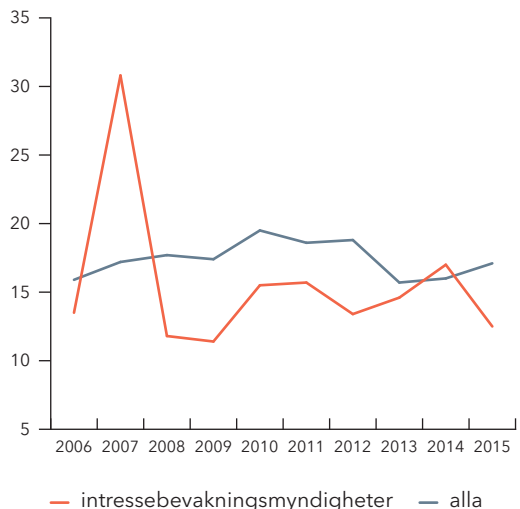
AVGÖRANDE

Huvudmannens brevhemlighet kränktes

JO gav intressebevakningsbyrån en anmärkning om kränkning av brevhemligheten. Ett brev från Skatteförvaltningen hade öppnats på byrån, trots att intressebevakningen hade upphört. På grund av byråns rutiner för öppnande av brev ansåg JO



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2006–2015



Åtgärdsprocent under åren 2006–2015

att det var mycket möjligt att också andra brev till den klagande hade öppnats efter att intressebevakningen hade upphört.

I Skatteförvaltningens uppgifter stod den allmänna intressebevakningen som kontaktuppgift till den klagande. Dit hade brevet skickats med den klagandes namn och den allmänna intressebevakningens adress i mottagarfältet. Det var inte intressebevakningsbyråns fel att brevet hade skickats dit från Skatteförvaltningen, och utifrån adressuppgifterna var byrån i och för sig rätt mottagare. Därtill kunde byrån ha antagit att brevet gällde ett ärende som angick den intressebevakare som hade utsetts för ekonomiska ärenden. Ett sådant brev kan intressebevakaren enligt lagen om förmyndarverksamhet öppna utan huvudmannens samtycke.

JO betonade ändå att intressebevakningsmyndigheter, eftersom brevhemligheten är en grundläggande rättighet och myndigheter har skyldighet att trygga och främja de grundläggande fri- och rättigheterna, bör beakta att de kan få brev som är riktade till tidigare huvudmän. Rätten att öppna brev kan i vissa fall saknas till följd av att intressebevakningen har upphört, även om intressebevakningsbyrån vid en yttre granskning av brevet verkar vara rätt mottagare och brevet kan antas gälla intressebevakarens uppgifter. När den klagandes namn stod på brevet, hade intressebevakningsbyrån en identifieringsuppgift utifrån vilken det, innan brevet öppnades, skulle ha gått att utreda om intressebevakningen fortfarande pågick (946/4/14*).

Osakliga uttryck användes om huvudmännen

Intressebevakningsbyrån hade gjort upp en alfabetisk lista över huvudmännen, vilken utöver huvudmännens ärenden hade innehållit beskrivningar av huvudmännen och deras egenskaper. Syftet med listan hade varit att hjälpa en ny intressebevakare i en situation där ett stort antal intressebevakningsuppdrag skulle överföras från rätts-

hjälpbyrån till serviceproducenten. Listan hade inte sparats i något datasystem och den var inte avsedd att kompletteras.

Enligt JO innehöll listan information som den nya intressebevakaren behövde veta om huvudmännens ärenden. Största delen av informationen var saklig och gällde bara skötseln av ärenden. På listan fanns emellertid också intressebevakarens egna beskrivningar av flera av huvudmännen: "godhjärtad, men kan brusa upp och lugnar sig snabbt igen", "förtjusande ekonomdam", "smart huvudman, även om han visst är DI", "sympatisk", "i övrigt ok typ", "mycket saklig i nyktert tillstånd, besvärlig tjetare i fyllan", "stor karl fysiskt och liten pojke mentalt", "kan vara besvärlig och vid behov mycket besvärlig", "på något sätt lömsk typ", "spottar inte i glaset", "ganska harmlös tant", "stackare" och "kraftigt överviktig". Enligt JO var en del av uttrycken i och för sig positiva, vissa – särskilt utan sin kontext – mycket negativa och vissa ganska neutrala.

Enligt JO var sammanställningen av en sådan lista behandling av personuppgifter och listan utgjorde ett personregister. Det var frågan om huruvida intressebevakarens beskrivningar av huvudmännens egenskaper uppfyllde relevans- och felfrihetskraven för personuppgifter som behandlas. Syftet med listan var godtagbart. För relevanskravets del kunde man emellertid ifrågasätta hur alla ovannämnda beskrivningar hade underlättat skötseln av ärenden och främjat huvudmännens intressen. Med tanke på felfrihetskravet är sådana här subjektiva beskrivningar problematiska, eftersom de kan ge mottagaren obefogade förutfattade meningar om huvudmannen, vilka kan inverka negativt på inledandet av samarbete enligt lagen om förmyndarverksamhet.

JO konstaterade vidare att kravet på sakligt språkbruk hos myndigheter även gäller kontakten mellan rättshjälpbyråns allmänna intressebevakare och deras huvudmän samt de dokument som intressebevakarna skriver i huvudmännens ärenden. Ärendet måste dessutom bedömas utifrån intressebevakningsuppdragets natur och allmänna tjänstemannarättsliga premisser. Till int-

ressebevakningen hör respekt för huvudmannens människovärde, ömsesidigt förtroende mellan intressebevakaren och huvudmannen samt samarbete mellan dem. En allmän intressebevakare ska agera på det sätt som hans eller hennes ställning och uppgifter förutsätter samt med respekt för sin huvudmans människovärde och på ett sätt som inger förtroende hos huvudmannen. Det innebär bl.a. att språkbruket ska vara sakligt i såväl muntliga som skriftliga sammanhang. Intressebevakaren får inte använda kränkande, förringande eller fördomsfulla uttryck om sin huvudman.

Enligt JO innehöll intressebevakarens lista uttryck om huvudmannens egenskaper och karaktärsdrag som stred mot kravet på sakligt språkbruk samt uppgifter som var problematiska med tanke på personuppgiftslagens relevans- och frihetskrav. JO delgav rättshjälpsbyrån sin uppfattning och sände sitt beslut för kännedom till JM, som ansvarar för utvecklingen av den allmänna intressebevakningen (726/4/14*).

Intressebevakare underlät att utreda sin huvudmans åsikt

JO tog initiativ till en utredning om städningen av en huvudmans hem till följd av en tidningsartikel. Artikelns lät förstå att det vid städningen hade försvunnit föremål med såväl ekonomiskt värde som känslovärde ur bostaden, att intressebevakaren inte hade besökt bostaden före städningen och att företagaren som utförde städningen inte hade övervakats.

JO konstaterade att det hade för rättats två brandsyner i huvudmannens bostad och att städning av bostaden enligt läkarintyget hade varit en förutsättning för att huvudmannen skulle skrivas ut från institutionsvården. Intressebevakaren hade inte agerat lagstridigt, när hon inom ramen för brandsynsbestämmelserna, sin allmänna omvårdnadsskyldighet och sin skyldighet att bevaka huvudmannens intressen hade vidtagit åtgärder för att förbättra huvudmannens boendeförhållanden.

Å andra sidan hade intressebevakaren inte utrett sin huvudmans åsikt om storstädning av bostaden. Enligt JO handlade det inte om sedvanlig städning, utan om ett mycket mer väsentligt intrång i huvudmannens privatliv, eftersom föremål som fanns i bostaden hade kastats bort i samband med städningen. Därför var det fråga om ett sådant för huvudmannen viktigt ärende, om vilket huvudmannen borde ha fått säga sin åsikt, eftersom man inte på det sätt som avses i lagen ens hade hänvisat till huvudmannens oförmåga att förstå och inte heller till det att hörandet skulle ha varit svårt att förverkliga.

JO betonade att syftet med hörandet och samarbetet inte bara är att intressebevakaren ska få information som grund för sina beslut. Det handlar också om att huvudmannen ska få information om aktuella ärenden som är viktiga för honom eller henne, även om han eller hon inte direkt kan bestämma om slutresultatet. JO ansåg att intressebevakaren hade försummat sin skyldighet enligt lagen om förmyndarverksamhet att höra huvudmannen och samarbeta med honom.

Angående övervakningen av städningen konstaterade JO att intressebevakaren hade försökt säkerställa sin huvudmans bästa genom att välja en städare som hon ansåg vara tillförlitlig och ge denna anvisningar. Städaren hade tagit flera fotografier i bostaden före städningen. Städningen hade varit en omfattande åtgärd och pågått flera dagar.

JO ansåg det inte rimligt att utgå från att intressebevakaren borde ha övervakat städningen hela tiden. Å andra sidan var det inte nödvändigtvis möjligt att få en helhetsbild av föremålen i bostaden utifrån fotografierna. Intressebevakaren hade i hög grad förlitat sig på vad städaren i efterhand hade berättat om de bortkastade föremålen och deras beskaffenhet. Å andra sidan, även om intressebevakaren hade besökt bostaden före städningen inleddes, skulle det enligt JO:s bedömning ha varit svårt att få en detaljerad uppfattning om alla föremål i bostaden på grund av det stora antalet föremål och bostadens allmänna skick.

JO ansåg, med beaktande av betydelsen av åtgärderna i huvudmannens hem, att det i princip är motiverat att intressebevakare ska sträva efter att också göra egna iakttagelser av varje bostad. Vidare ansåg JO att det i det här fallet borde ha fästs större uppmärksamhet vid dokumenteringen av åtgärderna än det hade gjorts. JO delgav den allmänna intressebevakaren sin uppfattning (605/2/14*).

Behandling av begäran om uppgifter

Utlämnande av uppgifter med fullmakt

Den klagande hade besökt intressebevakningsbyrån och med hjälp av en fullmakt från sin son, som står under intressebevakning, bett om att få se de fakturor som betalats för hans del. Den klagande hade fått se den första mappen, men inte den andra.

JO konstaterade att eftersom lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet inte tillämpas på handlingar som gäller huvudmän inom den allmänna intressebevakningen, ökar personuppgiftslagens betydelse. Intressebevakningsbyråns mappar för varje huvudman antingen bildar ett personregister eller utgör en del av ett personregister, som kan omfatta både elektroniskt och manuellt material. I personuppgiftslagen betonas att rätten till insyn är personlig. Genom det har man velat förhindra att rätten till insyn utövas via olika slags uppdrag. Den etablerade tolkningen av bestämmelserna är att rätten till insyn inte kan utnyttjas via ett ombud, men att en assistent kan användas exempelvis för att lämna in begäran om insyn till den registeransvariga.

Det förblev oklart om ett intyg enligt personuppgiftslagen om att den registeransvariga vägrar lämna uppgifter ska ges endast om detta sker efter att den registeransvariga har fått se en begäran om insyn som uppfyller alla formkrav i lagen eller om detta intyg ska ges i alla situationer där den registeransvariga vägrar lämna uppgifter, det vill säga även om myndigheten utgående från den

etablerade praxisen för tillämpningen av lagen anser att begäran om insyn överhuvudtaget inte uppfyller de formella kraven i lagen, varvid det inte ens är frågan om ett ärende som omfattas av personuppgiftslagen. Vidare kan man fråga sig om myndigheten först, på basis av sin rådgivningsskyldighet, borde informera ombudet om att rätten till insyn inte kan utövas via ombud, eller om redan det kan tolkas som en vägran att lämna uppgifter, om vilken den registeransvariga borde ge ett intyg.

Kunden ska inte behöva be om ett intyg om att myndigheten vägrar lämna uppgifter. Enligt JO hindrar detta ändå inte myndigheten från att först vägleda kunden om hur en begäran om insyn ska göras enligt personuppgiftslagen. Om kunden trots vägledningen fortfarande vill utöva rätten till insyn utgående från den enligt myndigheten bristfälliga begäran som kunden har uppvisat, bör myndigheten enligt JO ge kunden ett intyg om att den vägrar lämna uppgifter. JO delgav intressebevakaren dessa allmänna synpunkter.

Utgående från lagen om förmyndarverksamhet och god intressebevakningssed konstaterade JO att huvudmannen har rätt att få uppgifter om sina egna ärenden av intressebevakaren och att huvudmannens sekretessbelagda uppgifter kan visas också för utomstående med huvudmannens samtycke. Samtycke kan meddelas skriftligen eller muntligen. Det är på myndighetens ansvar att bedöma om fullmakten är tillförlitlig. Om intressebevakaren tvivlar på att fullmakten är äkta, hör det till god intressebevakningssed att omedelbart kontakta huvudmannen för att utreda saken. Det framgick inte om intressebevakaren hade kontaktat huvudmannen.

JO ansåg att intressebevakaren hade handlat inkonsekvent, när hon först hade visat den klagande en av intressebevakningsmapparna, men vägrat visa de övriga. Den klagande borde ha meddelats en klar orsak till detta förfarande. Enligt god intressebevakningssed kunde orsaken också ha framförts muntligen. JO delgav intressebevakaren sin uppfattning (3184/4/15*).

Utlämnande av uppgifter i önskat format

I det första fallet hade den klagande trots flera förfrågningar inte fått bankkontoutdragen av intressebevakningsbyrån, utan endast ett utdrag över intressebevakningskontot utskrivet från intressebevakningsbyråns kundprogram. Den klagande hade således i och för sig fått de begärda uppgifterna innehållsmässigt, men inte i önskat format. Det berodde på att intressebevakningsbyrån inte hade ansett att särskilda bankkontoutdrag var nödvändiga för att sköta intressebevakningsuppdraget och därför inte hade beställt sådana av banken.

För huvudmannen är utskriften ur kundprogrammet ett förmånligt och snabbt sätt att få information om skötseln av ärenden. Trots detta ska intressebevakaren enligt JO ändå i princip och i mån av möjlighet medverka till att huvudmannen får de uppgifter som han eller hon begär uttryckligen i det önskade formatet, t.ex. kontotransaktioner i form av ett bankkontoutdrag. Det har ingen betydelse att intressebevakaren inte i sitt eget arbete behöver uppgifterna i samma format. Å andra sidan är det väsentligt att notera att bankkontoutdrag kan vara avgiftsbelagda.

Att få vetskap om sina egna ärenden är viktigt för huvudmannen. Därför bör intressebevakaren sträva efter samarbete med huvudmannen i denna fråga. Intressebevakaren bör medverka till att rätten att få uppgifter uppfylls på det sätt som huvudmannen önskar, om huvudmannen har ekonomiska förutsättningar för det eller om huvudmannen exempelvis i samarbete med sin intressebevakare uttryckligen godkänner att uppfyllandet av rätten att få uppgifter i önskat format kan påverka mängden medel som kan användas för annat. Enligt JO kan detta anses vara ett förfarande som visar respekt för huvudmannens självbestämmanderätt och följer god intressebevakningssed. JO hade inga juridiska skäl att anse att intressebevakaren skulle ha handlat lagstridigt. Han delgav ändå intressebevakaren sin uppfattning om god intressebevakningssed (4097/4/14*).

Också i ett annat fall uppmärksammade JO intressebevakaren på att följa god intressebevakningssed när huvudmannens rätt att få uppgifter uppfylls. Intressebevakaren hade nämligen i sin utredning meddelat att kontouppgifter enligt den etablerade praxisen inte kopieras åt huvudmännen utan att huvudmännen meddelas att de kan ta del av uppgifterna på intressebevakningsbyrån eller att intressebevakaren kan ta uppgifterna med sig till huvudmannen. JO har i tidigare avgöranden (t.ex. dnr 4208/4/08*) utgått från att man vid behandlingen av en huvudmans begäran om uppgifter i varje enskilt fall bör välja det tillvägagångssätt som bäst tryggar huvudmannens faktiska möjlighet att få uppgifter. Det kan innebära exempelvis att begäran om uppgifter verkställs på det sätt som huvudmannen önskar, och att man avviker från detta endast om begäran av praktiska skäl är svår att förverkliga på det önskade sättet (531/4/14).

Svar på förfrågningar

Intressebevakarens skyldighet att besvara förfrågningar bedömdes i två fall. I det första fallet hade den klagande skickat e-postmeddelanden till intressebevakaren angående ett arvsifte. Som delägare i dödsboet var den klagande intresserad av att få uppgifter om detta. Det hade betydelse vid bedömningen av intressebevakarens skyldighet att besvara förfrågningarna. Skyldigheten att svara beror ändå på förfrågans innehåll och sammanhang. Enligt JO hade den klagandes meddelanden dels varit förfrågningar, dels kommentarer. JO ansåg att två meddelanden innehöll sådana individualiserade förfrågningar som borde ha besvarats. JO delgav intressebevakaren sin uppfattning.

Den klagande berättade också att magistraten hade låtit bli att besvara en förfrågan. Magistraten skickade ett svar till den klagande när JO:s kansli hade kontaktat magistraten. Ärendet föranledde inga vidare åtgärder (4485/4/15 och 5027/4/15).

I ett annat fall ansåg JO att det var ett misstag att en förfrågan hade lämnats obesvarad och att det inte var frågan om att intressebevakaren skulle ha varit omedveten om sin skyldighet att utreda för huvudmannen hur ärendena sköts. Därför och eftersom intressebevakaren redan hade reagerat i ärendet föranledde klagomålet inga vidare åtgärder (910/4/15).

Övriga avgöranden

Enligt huvudmannen hade intressebevakaren förhindrat honom att använda bankens avgiftsfria mobilbanksapplikation utan att meddela detta till honom och utan att motivera det. Det var ändå inte intressebevakaren utan banken som hade gjort det. Detta i kombination med att intressebevakningen hade överförts från en rätts-hjälpsbyrå till en annan hade lett till att den klagande tillfälligt saknade möjlighet att använda nätbanken.

Eftersom intressebevakningen kände till att de flesta bankerna begränsar användningen av bankkonton när de har informerats om intressebevakningsbeslutet, är det enligt JO god intressebevakningssed att informera den klagande om detta. Intressebevakaren hade ändå inte handlat lagstridigt. Eftersom ärendet gällde förfarandet vid överföring av intressebevakningen i allmänhet, sände JO sitt avgörande till JM för kännedom (1545/4/15).

Intressebevakningsbyrån hade betalat hyran ur huvudmannens medel ännu efter att hyresförhållandet hade avslutats. Summan hade återbetalats till huvudmannens konto. Det förblev emellertid oklart om intressebevakningen hade noterat den överflödiga betalningen på eget initiativ eller först till följd av klagomålet. JO uppmärksammade byrån på noggrannhet vid skötseln av ärenden (3192/4/15).

4.15

Socialförsäkring

Socialförsäkringen utgör en del av utkomstskyddssystemet och omfattar det lagstadgade skyddet i samband med arbetslöshet, sjukdom och arbetsoförmåga, under ålderdomen samt vid barnafödelse och förlust av en försörjare. De ärenden som gäller socialförsäkring avgjordes under verksamhetsåret av BJO *Jussi Pajuoja*. JO *Petri Jääskeläinen* avgjorde ändå de ärenden som gällde rättigheterna för personer med funktionsnedsättning (avsnitt 4.13). Huvudföredragande var referendarieråd *Juha Niemelä*. Alla avgöranden som refereras här avgjordes av BJO Pajuoja och föredrogs av huvudföredraganden, om inte något annat nämns.

4.15.1 VERKSAMHETSMILJÖN

Totalreformen av lagstiftningen om olycksfall i arbetet avslutades när riksdagen på våren fastställde den nya lagen om olycksfall i arbetet och om yrkessjukdomar som trädde i kraft 1.1.2016. Den sammanslogs med bestämmelserna enligt lagen om olycksfallsförsäkring, yrkessjukdomslagen och lagen om rehabilitering som ersätts enligt lagen om olycksfallsförsäkring.

I lagen finns nedskrivet bestämmelser om den försäkrades rättigheter och skyldigheter som tidigare var delvis beroende av avgörandepraxis. I lagen definieras olycksfallet och det medicinska orsakssambandet mellan ett olycksfall och en skada eller en sjukdom. I den finns nedskrivet en detaljerad beskrivning av förhållandena då en inträffad skada ersätts som arbetsolycka eller yrkessjukdom.

Fastställandet av årsarbetsförtjänsten baseras i fortsättningen primärt på beräkning, inte utvärdering. På detta sätt är den genomskådlig och förutsägbar. Minimnivån för årsarbetsförtjänsten höjdes dessutom med cirka 10 %.

Tidsfristerna för ersättningshandläggning förkortades. I fortsättningen ska försäkringsbolaget lämna ett beslut inom 30 dagar från att bolaget fått de för beslutet nödvändiga handlingarna. Ur motiveringen av negativa beslut ska framgå varför den sökande fått avslag. Som ett led i bekämpningen av den gråa ekonomin ingår i lagen även bestämmelser om tillsyn över försäkringsverksamhet.

På motsvarande sätt ändrades lagstiftningen gällande lagen om arbetsolyckor och yrkessjukdomar för lantbruksföretagare.

Regeringen överlämnade i slutet av året en proposition med förslag till ny trafikförsäkringslag. Genom reformen vill man förbättra konkurrensen mellan försäkringsbolagen genom att göra bestämmelserna om försäkringsavgiften mer flexibla. Maximibeloppet för ersättningsansvaret för saksador föreslås att höjas till fem miljoner euro.

Ersättningsförfarandet föreslås att påskyndas genom att utfärda bestämmelser om en skyldighet för försäkringsbolagen att påbörja ersättningshandläggningen inom sju arbetsdagar efter att ärendet inlets. Beslut om ersättning ska fattas inom två månader. Skyldigheten att motivera beslut om ersättning för personskador betonas. Syftet är att förbättra försäkringstagarnas och de skadelidandes ställning och rättigheter genom att förtydliga bestämmelserna. Lagen avses träda i kraft 1.1.2017.

Riksdagen antog lagändringen genom vilken beviljandet av det grundläggande utkomststødet och utbetalningen överförs till Fpa i början av 2017. Fpa förbereder i samarbete med kommuner och Kommunförbundet datasystem, en utbildningsplan och förmånsanvisningar samt utvecklar beslutsarbetet och kundtjänsten som behövs för hanteringen av utkomststødet.

Fpa förnyade sin organisation. Antalet försäkringsdistrikt minskade till fem och sex resultatenheter ansvarar för verksamheten på nationell nivå. Resultatenheten för förmånstjänster sköter hela landets beslutsverksamhet gällande förmåner. Resultatenheten för tjänster i klientrelationer ansvarar för kundtjänsten och de olika tjänstekanalerna och sätten att utträta ärenden. Reformen påverkar inte antalet serviceställen inom Fpa.

4.15.2 ANTALET KLAGOMÅL OCH ÅTGÄRDSPROCENT

Det inkom 295 klagomål och av dessa avgjordes 285. Dessutom avgjordes ett eget initiativ. Antalet är något lägre än under tidigare år.

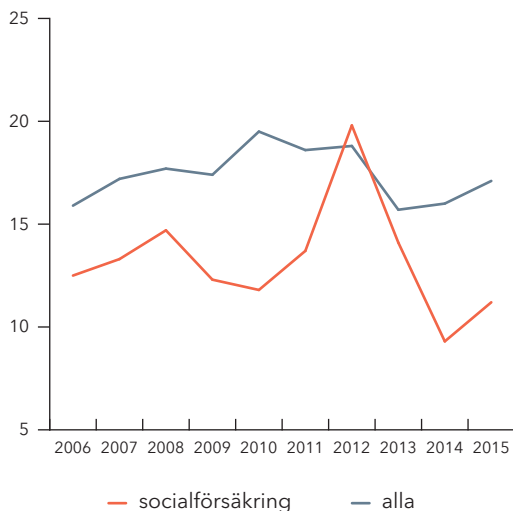
Över hälften av avgörandena gällde Fpa:s avgöranden eller förfarande. Fpa:s centrala ställning som en del av människornas liv framkommer i klagomålen inom området. Handikappförmåner behandlas i avsnitt 4.13. Övriga förmåner inom Fpa som varit mest framträdande är pension, sjukdagpenning och bostadsbidrag samt sjukvårdersättningar. Antalet avgöranden gällande övriga försäkringsanstalter – arbetspensions-, olycksfalls- och trafikförsäkringsärenden – är lägre än tidigare.

Många klagomål behandlade frågor, då den klaganden ännu hade möjlighet att söka ändring i avgörandet eller hade redan gjort det. I dessa fall utreddes inte klagomålet.

11,3 % (32) av avgörandena innehöll kritik av myndighetens förfarande. Antalet åtgärdsavgöranden är något lägre än genomsnittet.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2006–2015



Åtgärdsprocent under åren 2005–2015

4.15.3 INSPEKTIONER

BJO bekantade sig med Statskontorets lagstadgade ersättningsverksamhet, vari ingår ärenden gällande arbetsolycksfall, yrkessjukdomar, brottskada, olycksfall i militärtjänst, militärskada och veteraner. Statskontoret har satsat på att göra tjänsten smidig. Servicen underlättas av webbtjänsten där en elektronisk anmälan om t.ex. olycksfall kan göras.

På Statskontoret har antalet arbetsolycksfallsärenden minskat. Anledningen är att antalet statsanställda har minskat. Enligt Statskontorets utvärdering finns det krigsinvalider fram till 2025. Bland annat diskuterades psykosocialt stöd för personer som deltar i krishantering. Statskontoret har grundat en kundtjänsttelefon avsedd för fredsbevarare och en e-postadress för utträttande av ärenden.

Dessutom behandlades bedömningen av medicinska orsakssamband särskilt i samband med ärenden gällande hjärnskada samt rollen hos den behandlande läkaren och sakkunnigläkaren vid försäkringsanstalten i ersättningsprocessen.

BJO bekantade sig även med verksamheten vid Trafikförsäkringscentralen (TFC). Centralen tryggar i sista hand rättigheterna för en trafikskadelidande, hanterar följderna av försummelse av lagstadgad trafikförsäkringspremie och uppbär gottgörelseavgifter därav. Den koordinerar dessutom verksamheten på undersökningskommissionerna för trafikolyckor och samlar statistik om olyckor. Vid besöket erhöles dessutom information om centralens ersättningsavgöranden, behandlingstider och indrivningsverksamhet. Effekterna av totalreformen av trafikförsäkringslagen samt frågorna gällande skuld och ansvarsfördelning framträdde som aktuella ärenden.

Trafikskadenämndens uppgift är å sin sida att ge utlåtanden om försäkringsersättningar och om frågor gällande skuld och ansvarsfördelning vid trafikolyckor. Den verkar som ett organ som för- enhetligar ersättningspraxis, ger utlåtanden om

trafikskadeärenden och tillämpningsrekommendationer. Totalreformen av trafikförsäkringslagen togs upp även vid detta besök, såväl som även orsakssambandet vid hjärnskadefrågor.

JO bekantade sig dessutom med verksamheten vid Fpa:s central för tolkningstjänster för personer med funktionsnedsättning i Åbo.

4.15.4 AVGÖRANDEN

Ersättning för brottskador indrevs från skadevällarens dödsbo

Några veckor före sin död angrep den svårt sjuka A sin skötare. Skötaren gjorde en polisanmälan och en brottskadeanmälan av ärendet. Åklagaren beslöt att avsluta förundersökningen, eftersom domstolen sannolikt inte skulle döma A, som inte kunde behärska sig på grund av sitt hälso-tillstånd.

Statskontoret betalade till skötaren i december 2012 en ersättning på 2 800 euro för smärta, lidande och övriga olägenheter. Statskontoret överförde ärendet i oktober 2013 till Rättsregistercentralen för att utnyttja statens regressrätt. Centralen skickade i september 2014 till A:s dödsbo ett kravbrev och uppmaning att betala ersättningsbeloppet som utbetalats till skötaren. Dödsboet betalade summan som krävdes.

BJO ansåg att Statskontoret och Rättsregistercentralen handlat inom ramen för sin prövningsrätt, men försummat att behandla ärendet utan dröjsmål. BJO fäste dock även uppmärksamhet vid att det inte i något skede under ärendets gång gjorts en bedömning av A:s eventuella otillräknelighet och dess påverkan på hans eller hennes skadeståndsansvar. Rättsregistercentralen meddelade att enligt lagen kan man endast avstå från verkställighet av fordran om beloppet är lågt. Å andra sidan meddelade centralen att den lämnat en framställan till justitieministeriet 2008 för att öka prövningsrätten i samband med verkställighet av fordran.

Enligt BJO skulle en bestämmelse som ökar prövningsrätten möjliggöra att Rättsregistercentralen skulle kunna göra en rimlighetsbedömning av statens fordran och beakta till exempel förhållandena vid händelsen och gärningsmannens tillräcklighet. Han föreslog att justitieministeriet skulle överväga att bestämmelsen gällande ärendet införlivas i lagstiftningen (4101* och 4662/4/14*).

Fpa:s rådgivning och anvisningar preciseras

Fpa:s anvisningar har en mycket stor betydelse med avseende på de råd och anvisningar som dess tjänstemän ger. I fallet 228/4/14* överlämnade tjänstemannen de begärda patientjournalerna och besluten till trafikförsäkringsbolaget. Begäran grundades på trafikförsäkringslagen enligt vilken bolaget hade rätt att få nödvändig information för handläggningen av ersättning utan att hindras av sekretessbestämmelserna.

Enligt BJO handlade tjänstemannen inom ramen för sin prövningsrätt. På Fpa konstaterades dock att utlämnandet av uppgifter i denna omfattning inte var befogad. BJO ansåg att det ibland kan vara svårt för en enskild tjänsteman att avgöra uppgifternas nödvändighet. Han betonade att Fpa ska erbjuda tjänstemännen tillräckligt exakta anvisningar för hanteringen av uppgiftsbegäran.

Fpa meddelade att de kompletterat anvisningen gällande utlämnande av uppgifter. Dessutom meddelade Fpa om centraliseringen av anvisningarna och rådgivningen om datasekretess i samband med organisationsreformen.

Anvisningarna gällande resor som bekostas av Fpa utvärderades också. Fpa:s anvisningar om årssjälvriskkortet som beviljas när taket för årssjälvriskerna uppfyllts är oklara. Det kunde ge en felaktig uppfattning om att kortet endast används för taxiresor även om det även kunde tillämpas vid ambulansresor. Ställföreträdande BJO bad Fpa att överväga att precisera anvisningarna.

STÄLLFÖRETRÄDANDE BJO PÖLÖNENS BESLUT
8.7.2015, DNR 3866/4/14*, FÖREDRAGANDE
JUHA NIEMELÄ

Fpa gjorde ett tillägg till sina anvisningar där det uttryckligen nämns att årssjälvriskkortet lämpar sig även för resor med ambulans.

Det långsamma ersättningsförfarandet av hälsovårdskostnader som uppkommit utomlands kritiserades

BJO fick in flera klagomål där det långsamma ersättningsförfarandet gällande kostnader för hälsovård utomlands kritiserades. Fpa meddelade att behandlingen och fastställandet av ersättning kräver en utredning från klientens hemkommun eller samkommun av vårdbehovet och av storleken för kostnaderna för motsvarande tjänster och klientavgifter i klientens hemkommun. Trots begäran hade Fpa inte fått de nödvändiga uppgifterna tillräckligt snabbt. Fpa har framfört behovet av att förnya lagstiftningen så att det i ersättningsförfarandet inom den offentliga hälso- och sjukvården kan användas genomsnittliga priser för fakturering.

Problemet med informationshanteringen mellan den offentliga hälso- och sjukvården och Fpa berör i stor omfattning Fpa:s klienter. BJO beslöt att utreda ärendet på eget initiativ (5393/2/15) och bad social- och hälsovårdsministeriet om en utredning av ärendet.

4.16

Arbetskraft och utkomstskydd för arbetslösa

Till detta sakområde hör arbetsförvaltningen, utkomstskyddet för arbetslösa och arbetarskyddet samt frågor som gäller civiltjänst. Utkomstskyddet för arbetslösa hänför sig till den grundläggande försörjningen som avses i 19 § i grundlagen. Det är således fråga om tillgodoseende av en lagstadgad grundläggande rättighet. Utkomstskyddet för arbetslösa utgör också en del av socialförsäkringssystemet som behandlas på s. 261.

Inom detta sakområde avgjordes ärendena under verksamhetsåret av BJO *Jussi Pajujoja*. Referendarieråd *Juha Niemelä* fungerade som huvudföredragande. Om inte något annat nämns, avgjordes fallen som refereras i avsnitt 4.16.4 av BJO och föredrogs av huvudföredraganden.

4.16.1

VERKSAMHETSMILJÖN

Antalet arbetslösa arbetssökande som var registrerade vid arbets- och näringsbyråerna (TE-byråerna) fortsatte att öka under året och i december uppgick antalet till 378 000. I synnerhet ökade antalet långtidsarbetslösa kraftigt. Enligt Statistikcentralen uppgick arbetslöshetsstalet vid årets slut till 9,2 %.

Arbets- och näringsministeriet (ANM) reagerade på situationen genom att effektivisera arbetsförmedlingsverksamheten. Metoderna är digitalisering av TE-byråernas verksamhet och bättre utnyttjande av den privata arbetskraftsservicen. ANM tillsatte en arbetsgrupp att utreda överföringen av ansvaret för att ordna arbetskraftsservice för svårsysselsatta från staten till kommunerna. Kommunförbundet som är med i arbetsgruppen anser att kommunerna behöver större befogenheter och resurser för att sköta sina ökan-

de sysselsättningsuppgifter. Enligt förbundet orsakar långvarig arbetslöshet en betydlig ekonomisk börda för kommunen. I tilläggsbudgeten för slutet av året anvisade regeringen tilläggsanslag för startpeng liksom även för lönesubvention.

Den ökade invandringen till följd av den internationella flyktingkrisen kräver också en ny slags beredskap för integration. En ändamålsenlig hänvisning till kommunerna kräver enligt ANM samarbete mellan regioner, kommuner och arbetsgivare. Invandrarnas utbildning, arbetserfarenhet och språkkunskaper ska utredas redan när de tas emot då en kartläggning av deras kunnande också görs. TE-byråernas ställning är central när invandrare styrs till arbetslivet, företagsverksamhet, utbildning eller likande sysselsättningsfrämjande åtgärder.

EU:s bedömningsgrupp gav sin rapport om arbetarskyddstillsynen i Finland. Gruppen berömde det fungerande trepartssamarbetet, rätt målsättning och kompetenta arbetarskyddsinspektörer. Gruppen tyckte att förenhetligandet av rutinerna för tillsynen kunde utvecklas. Bl.a. framkom det skiljaktigheter mellan ansvarsområdena i fråga om tillsynen av dokumenteringen av riskbedömningar och uppgörandet av agendor för inspektionsbesök. Gruppen rekommenderade att antalet inspektioner ökas och att samarbetet med företagshälsovården ökar.

Social- och hälsovårdsministeriet utredde å sin sida arbetets psykiska och fysiska belastning. Målet är att skapa uppföljningsindikatorer för tillsynen av belastningen och kartlägga de faktorer i anslutning till arbetet som är den största belastningen.

4.16.2 ANTALET KLAGOMÅL OCH ÅTGÄRDSPROCENT

Under år 2015 blev 249 klagomål som berörde denna kategori av ärenden anhängiga. 256 klagomål avgjordes. Tre egna initiativ togs och samtliga av dessa avgjordes. Den ökade arbetslösheten syns i antalet klagomål eftersom antalet klagomål som kommit in och som avgjorts har ökat betydligt.

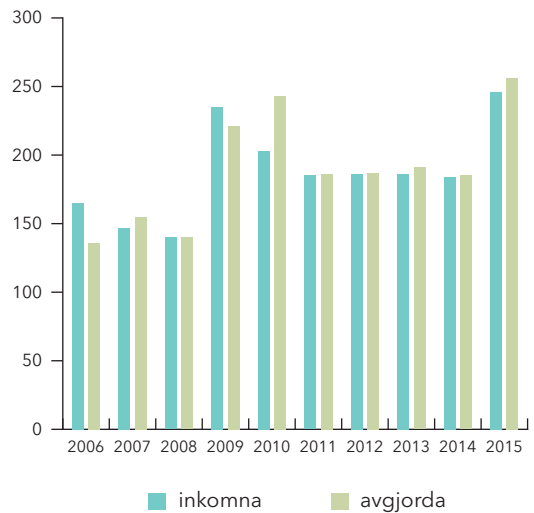
Merparten av klagomålen gällde TE-byråernas förfaranden eller avgöranden. Arbetarskyddsmyndigheternas förfarande bedömdes i ungefär 20 avgöranden. Arbetslöshetskassornas, Fpa:s och besvärinstansers verksamhet behandlades i ca 30 avgöranden.

Av avgörandena ledde 31,7 % (82) till åtgärder. Antalet åtgärder var än en gång högre än genomsnittet inom laglighetskontrollen. I synnerhet överskridande av den tidsfrist som föreskrivits för arbetskraftspolitiska utlåtanden ledde till flera avgöranden där kritik riktades mot TE-byråerna. Detta togs även upp vid inspektionerna och BJO tog på eget initiativ upp situationen vid byråerna beträffande behandlingen av utlåtanden till utredning.

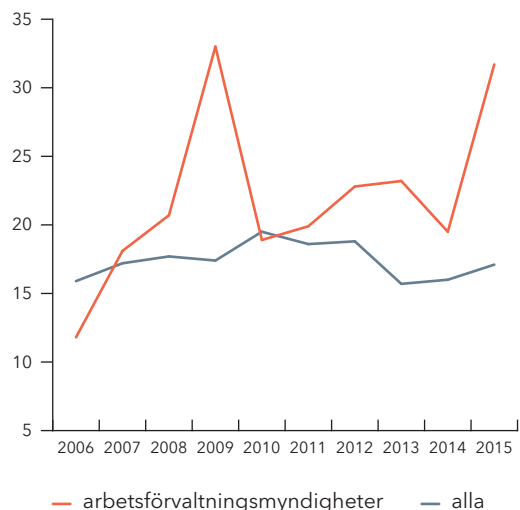
4.16.3 INSPEKTIONER

Vid en inspektion av närings-, trafik- och miljöcentralen (NTM-centralen) i Nyland diskuterades förseningar av behandlingen av lönegaranti- och lönesubventioneringsärenden och planer på att centralisera behandlingen. Därtill framkom centralens roll som ledare för TE-byrån i regionen. Vid inspektionen deltog representanter för Nylands TE-byrå i utredningen av anhopningen av arbetskraftspolitiska utlåtanden som ska behandlas.

Vid inspektionen av kunskapsavdelningen vid ANM tog man upp nuläget och framtidsutsikterna, i synnerhet kontakter via telefon och internet, vid arbetsförvaltningens kundbetjäning. Fr.o.m. 1.1.2015 överfördes TE-byråernas utvecklings- och



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2006–2015



Åtgärdsprocent under åren 2006–2015

förvaltningsuppgifter till det riksomfattande utvecklings- och förvaltningscentret (KEHA). Dess uppgifter består av att sköta byråernas kommunikationstjänster. Arbetsförvaltningens samtalsmängder är fortfarande stora. För att minska antalet samtal krävs att webbtjänsterna utvecklas.

BJO hade i slutet av 2014 på eget initiativ undersökt hur arbetsförvaltningens telefontjänster fungerar vilket också behandlades vid inspektionen vid kunskapsavdelningen. Under 2015 hade väntetiderna i samtalskön blivit kortare och svarsprocenten hade ökat. BJO fäste uppmärksamhet vid att skillnaderna mellan byråerna i fråga om svarsprocenten fortsättningsvis är delvis anmärkningsvärt stora (4992/2/14).

Enligt kunskapsavdelningen är det tänkt att totalreformen av förvaltningsområdets elektroniska system ska vara klar i början av 2018. Målet inom arbetsförvaltningen är att kunden i fortsättningen kan sköta sitt ärende med ett enda telefonsamtal.

4.16.4 AVGÖRANDEN

Fel i hänvisningen till garanterat arbete ledde till ersättning för inkomstförlust

Mellersta Finlands TE-byrå hade försummat att informera en klagande om klagandens rättigheter till garanterat arbete som ordnas av kommunen. Byrån hade inte heller meddelat kommunen om dess sysselsättningsskyldighet. Felet uppdagades först efter nio månader. Med anledning av felet hade klagandens rätt att på nytt få inkomstrelaterad dagpenning försenats. I utredningen lades olika bedömningar fram av beloppet för den ekonomiska förlust som åsamkats klaganden. BJO överförde ärendet till dessa delar till Statskontoret för avgörande som ett ärende som gäller gottgörelse enligt lagen om statens skadeståndsverksamhet (1471/4/14*).

Genom sitt beslut av 1.10.2015 betalade Statskontoret klaganden totalt 8 050,23 euro i ersättning för inkomstförlust.

I ett annat fall hade Birkalands TE-byrå räknat ut att klaganden hade uppnått maximitiden på 500 dagar för den inkomstrelaterade dagpenningen och hänvisat klaganden till garanterat arbete. Efter att det upphörde framkom det dock att en dag saknades från det maximala antalet dagar. Klagandens nya dagpenning var 58,74 euro medan den före det garanterade arbetet var 73,42 euro. Klaganden hade yrkat på att felet skulle rättas till.

BJO ansåg att byrån från klagandens arbetslöshetskassa borde ha utrett huruvida klaganden hade uppnått de 500 dagarna och inte själv ensidigt bedöma ärendet. BJO överförde klagandens ersättningskrav till Statskontoret för avgörande (2300/4/14*).

Genom sitt beslut av 8.12.2015 betalade Statskontoret klaganden totalt 13 993,41 euro i ersättning för inkomstförlust.

Vederbörligt genomförande av ungdomsgarantin är viktig

Ungdomsgarantin innebär att det för varje ung person under 25 år och varje nyutexaminerad som inte fyllt 30 år erbjuds ett jobb eller en arbetsprovings-, studie-, ungdomsverkstads- eller rehabiliteringsplats senast inom tre månader från det att personen anmält sig som arbetslös. När garantin genomförs är det viktigt att bedöma servicebehovet snabbt, göra upp en sysselsättningsplan och inleda serviceprocessen genast.

En klagande hade anmält sig som arbetslös arbetssökande till Nylands TE-byrå samma dag som klaganden utexaminerades i slutet av maj. En inledande kartläggning hade gjorts för klaganden inom en vecka. En sysselsättningsplan hade dock inte gjorts upp förrän efter tre månader. Klaganden träffade en expert vid byrån först sju månader efter att klaganden hade anmält sig som arbetssökande.

Enligt BJO ska en ung person känna att det är viktigt för TE-byrån att han eller hon snabbt hittar sysselsättning. Att iaktta riktlinjerna för genomförandet av ungdomsgarantin fullständigt ökar en ung persons förtroende för byrån när

han eller hon anmäler sig som arbetssökande. BJO uppmanade byrån att beakta dessa omständigheter i fortsättningen. Också ANM meddelade i ett utlåtande att man ska fästa större uppmärksamhet än tidigare vid att följa riktlinjerna (5436/4/14*).

Ordnanandet av utbildning av tillståndstyp ska förenheligas

En klagande kritiserade att NTM-centralen i Nyland inte lägre ordnar endagsutbildningar om arbetssäkerhet och för kortet för heta arbeten utan har inkluderat dessa i mer omfattande utbildningshelheter. I ett annat klagomål framfördes motsvarande riktlinje vid NTM-centralen i Lappland. Den utredning som BJO erhållit visade att det fanns skillnader mellan NTM-centralerna i fråga om upphandlingspraxis.

ANM medgav att det fanns skiljaktigheter gällande praxis. Vissa av centralerna hade endast ordnat utbildning av tillståndstyp som en del av en yrkesinriktad arbetskraftsutbildning och/eller som en del av tränings tjänster. Enligt ANM:s anvisningar ingår utbildning av tillståndstyp i regel i respektive yrkesinriktad utbildning. För arbetslösa arbetssökande som redan har en yrkesinriktad utbildning inom en viss bransch kan det däremot vara ändamålsenligt att skaffa en utbildning av tillståndstyp på samma grunder som en enskild studieplats, om utbildningen inte annars erbjuds. Enligt ministeriet ska praxisen förenhetligas. Ministeriet har diskuterat riktlinjer i frågan med de upphandlande enheterna och avtalat om ett gemensamt handlings sätt.

Enligt BJO förutsätter en jämlik behandling av arbetssökande att NTM-centralernas praxis är enhetlig. Ministeriets huvudsakliga riktlinje att utbildning av tillståndstyp i regel ingår i respektive yrkesinriktad utbildning är motiverad. BJO ansåg ändå att det inte är ändamålsenligt att hänvisa personer till en långvarig utbildning, om personens yrkeskunskaper är aktuella och om ett tillstånd som krävs i arbetet är ett hinder för sysselsättning (3434 och 4803/4/14*).

Behandlingstiderna vid besvärsnämnden för utkomstskyddsärenden följs upp

Det hade tagit besvärsnämnden för utkomstskyddsärenden 11 och 12 månader att behandla klagandenas besvär ärenden. Behandlingstiderna överskred den genomsnittliga behandlingstiden för besvär (7,2 månader). Nämnden hade meddelat om en ökning i antalet besvär ärenden som inlett 2015 och om en anhopning i behandlingen. Jämfört med tidigare år var ökningen nästan 40 %. Nämndens mål är en behandlingstid på under sex månader, och under två år har den genom tilläggsanslag lyckats förhindra att behandlingstiderna förlängts. Nämnden hade ansökt om en ökning av sitt verksamhetsanslag för 2016.

BJO anser det viktigt att besvärsnämndens behandlingstider hålls rimliga. Därför följde BJO upp ärendet och hörde sig på eget initiativ för hos SHM om vilka åtgärder det fortsatt ökande antalet fall hos nämnden eventuellt föranleder.

BJO PAJUOJAS BESLUT 12.11.2015, DNR 2769* OCH 3748/4/15*, FÖREDRAGANDE KARI MUUKKONEN

Kallelse till arbetskraftsutbildning ska vara tydlig och begriplig

Birkalands TE-byrå hade skickat en kallelse till karriärträning utbildning till en klagande. I kallelsen hade det konstaterats att om klaganden inte finner sig till tjänsten och inte heller tar kontakt, kan påföljden bli förlust av arbetslöshetsförmåner.

BJO ansåg att byrån hade handlat inom ramen för sin prövningsrätt när man skickat kallelsen till klaganden. Klaganden hade också deltagit i tjänsten.

Eftersom tjänsten dock inte hade avtalats i klagandens sysselsättningsplan hade förlust av arbetslöshetsförmåner inte ens varit möjligt på grund av vägran. BJO konstaterade att t.ex. på grund av den skyldighet som ingår i kallelsen ska en kallelse till sitt innehåll vara tydlig och klart avgränsad. Den som får en kallelse ska utan

svårigheter kunna förstå vad han eller hon kallas till och vilka följderna för honom eller henne eventuellt kan bli om han eller hon inte hör sammar kallelsen.

BJO ansåg också att kontaktuppgifterna som nämndes i kallelsen var oklara. Hela tre kontakter hade nämnts. Dock ombads man endast meddela eventuella hinder och inledande av arbete eller studier till dessa kontakter. BJO ansåg att när arbetsförvaltningen har hänvisat kunderna att sköta sina ärenden per telefon ska man också säkerställa telefontjänstens vederbörliga och dröjsmålsfria verksamhet. BJO ansåg det ändamålsenligt att den som får en kallelse kan ringa direkt till ett nummer där personen som svarar känner till ärendet i anslutning till kallelsen eller åtminstone utan svårigheter kan utreda och tillgodose uppringarens informationsbehov.

Enligt BJO är det motiverat vad gäller enhetligheten i TE-byråernas praxis att ANM deltar i processen att göra upp de brevmallar som byråerna använder. På detta sätt kan man säkerställa att breven uppfyller kraven enligt förvaltningslagen och att hänvisningarna i dessa till eventuella arbetskraftspolitiska påföljder samt kontaktuppgifterna är exakta (2410/4/14*).

4.17

Allmänna kommunärenden

Inom detta sakområde statistikförs närmast ärenden som gäller kommunernas och samkommunernas allmänna förvaltning samt kommunalt beslutsfattande och förvaltningsförfarande. Till detta sakområde hänförs också ärenden som gäller valet av hyresgäster till sådana hyresbostäder för vilka stöd beviljats enligt arava- eller rän-testödslagen, samt ärenden som gäller den kommunala parkeringsövervakningen. De ärenden som gäller kommunala arbetsavtals- eller tjänsteförhållanden statistikförs ofta som ett allmänt kommunärende. Därtill hör klagomål som gäller valförrättningar och de kommunala valmyndigheternas förfaranden till det här området.

Däremot hänförs klagomål som gäller kommunala social-, hälsovårds-, undervisnings- och miljömyndigheters verksamhet till det sakområde som berör sektorn i fråga. Gränsdragningen är emellertid flexibel.

Ärendena inom detta sakområde avgjordes av BJO *Maija Sakslin*. Ärendena om förhandsröstningsställen i punkt 4.17.3 avgjordes av JO *Petri Jääskeläinen*. Huvudföredragande för dessa ärenden var referendarieråd *Ulla-Maija Lindström*.

4.17.1

KOMMUNALFÖRVALTNINGENS GRUNDER

Den kommunala självstyrelse som garanteras i grundlagen innebär att kommuninvånarna själva har rätt att besluta om förvaltningen och ekonomin i sin kommun. Principen om självstyrelse för kommunens invånare innebär att kommunen själv ska kunna fatta beslut om vilka uppgifter den med stöd av sin självstyrelse åtar sig att sköta och att uppgifter annars kan anförtros kommunen endast med stöd av lag.

Kommunalförvaltningen utgör en del av den offentliga maktutövningen, som är bunden av grundlagens bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna.

I kommunallagen finns grundläggande bestämmelser om kommunalförvaltningens allmänna organisation. Kommunallag (365/1995) upphävdes genom den kommunallag (410/2015) som trädde i kraft 1.5.2015. Enligt kapitlet om ikraftträdande av den nya lagen tillämpas från ingången av mandattiden för det fullmäktige som väljs 2017 bestämmelser som gäller organ och ledning, invånarnas rätt till inflytande, förtroendevalda, besluts- och förvaltningsförfarandet samt begäran om omprövning och kommunalbesvär. Före denna tidpunkt tillämpas bestämmelserna i den tidigare gällande kommunallagen.

I lagen om kommunala tjänsteinnehavare finns heltäckande bestämmelser om tjänsteinnehavarnas rättsliga ställning. Inom kommunalförvaltningen iaktas också förvaltningslagen, som innehåller bestämmelser om grunderna för god förvaltning och om förfarandet i förvaltningsärenden. Inom kommunalförvaltningen gäller dessutom de krav som ställs i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (offentlighetslagen), i språklagen och i lagen om likabehandling.

I Finland har kommunerna ett mycket omfattande verksamhetsområde. Största delen av kommunernas uppgifter är lagstadgade. Kommunerna bedriver inbördes samarbete när det gäller organiseringen av sådan verksamhet som överskrider kommungränserna. Samarbetet mellan kommunerna regleras i huvudsak i kommunallagen. Den viktigaste samarbetsformen enligt kommunallagen är alltjämt samkommunen. Kommunerna kan även bedriva samarbete med

stöd av privaträttsliga avtal, samt inom ramen för föreningar, stiftelser, andelslag och aktiebolag som kommunerna grundat, ibland tillsammans med andra sammanslutningar. Samarbetet kan även bedrivas på grund av avtal om köptjänster och servicesedlar.

Frågor som berör kommunerna sköts vid flera olika ministerier. Finansministeriet (FM) följer allmänt kommunernas verksamhet och ekonomi samt ser till att den kommunala självstyrelsen beaktas vid beredningen av lagstiftning som gäller kommunerna. FM svarar även för utvecklandet av den allmänna lagstiftning som berör kommunerna och kommunalförvaltningen, för de uppgifter som hör samman med redovisning och analys av kommunernas ekonomi samt för samarbetet mellan staten och kommunerna. Ministeriet svarar också för de skattefrågor som berör kommunerna.

Regeringens proposition med förslag till lag om ordnandet av social- och hälsovården samt till vissa lagar som hänför sig till den (social- och hälsovårdsreformen) lämnades till riksdagen i december 2014. Propositionen förföll dock på grund av de konstitutionella anmärkningar som lades fram i grundlagsutskottets utlåtanden (GrUU 67/2014 rd och 75/2014 rd).

Enligt statsminister Juha Sipiläs regeringsprogram ska ett separat beslut som förenklar organiseringen av den offentliga regionförvaltningen (staten, regionerna och kommunerna) fattas om samordningen av statens regionförvaltning och landskapsförvaltningen. Den primära lösningen innebär att verksamheten koncentreras till tydliga självstyrelseområden vad beträffar uppgifter och befogenheter. I regeringsprogrammet konstateras vidare att regeringen bereder organiseringen av social- och hälsovårdstjänsterna utifrån självstyrelseområden som är större än en kommun.

I november 2015 fastslog regeringen riktlinjerna för regionindelningen, reformeringen av social- och hälsovården samt grundandet av självstyrande områden. Det inrättas 18 självstyrande områden utifrån landskapsindelningen. Varje

självstyrande område har ett beslutsfattande organ (fullmäktige) som valts genom direkt val. I sina riktlinjer gav regeringen också anvisningar för beredningen av regionförvaltningsreformen.

I december 2015 tillsatte finansministeriet en parlamentarisk uppföljningsgrupp och sekretariat för beredning och verkställande av regionförvaltningsreformen. I december 2015 utnämnde kommun- och reformministern minister Lauri Tarasti till utredare som bereder reformeringen av statens regionförvaltning och landskapsförvaltningen. Därtill tillsatte social- och hälsovårdsministeriet en beredningsgrupp för att reformera tjänsteproduktionen inom social- och hälsovården samt en expertgrupp som stöd för beredningen och genomförandet av social- och hälsovårdsreformen.

4.17.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

En part som är missnöjd med en kommunal myndighets beslut har, liksom varje kommuninvånare, möjlighet att anföra kommunalbesvär över beslutet hos förvaltningsdomstolen. Besvaren föregås i allmänhet av ett rättelseförfarande. Kommunalbesvär kan anföras över laglighetsfrågor. Principen om kommunal självstyrelse, tillgodeendet av kommuninvånarnas övervakningsmöjligheter och inskränkningen av de statliga myndigheternas tillsyn ger det kommunala besvärssystemet drag som i vissa avseenden avviker från förvaltningsbesvär. Till dessa särdrag hör den omfattande besvärsrätten, de inskränkta besvärsgrunderna samt besvärsmyndighetens begränsade prövnings- och beslutanderätt. Med stöd av speciallagar kan kommunala myndigheters beslut också överklagas genom förvaltningsbesvär.

Enligt kommunallagen ska kommunstyrelsen övervaka lagligheten av kommunfullmäktiges beslut. Enligt kommunallagen kan regionförvaltningsverket med anledning av klagomål undersöka om kommunen har iakttagit gällande lagar. JO:s laglighetskontroll utgör ett komplement till

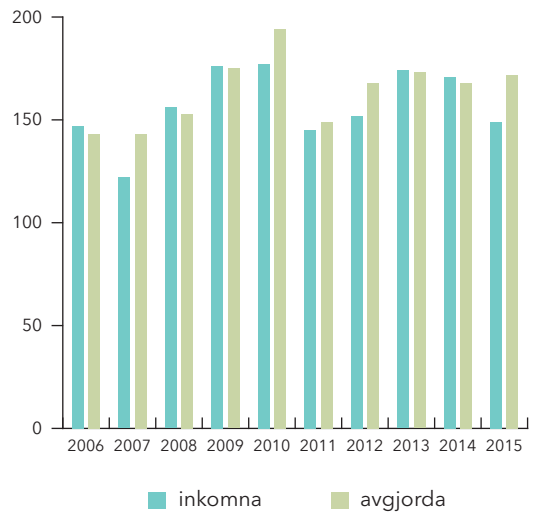
det rättsskydds- och tillsynssystem som tillämpas inom kommunalförvaltningen. Detta system grundar sig på kommunallagen och bärs upp av kommuninvånarna och de kommunala organen.

Under berättelseåret hölls antalet avgöranden av klagomål och egna initiativ på samma nivå som året innan. Antalet avgöranden som lett till åtgärder är något större än föregående år.

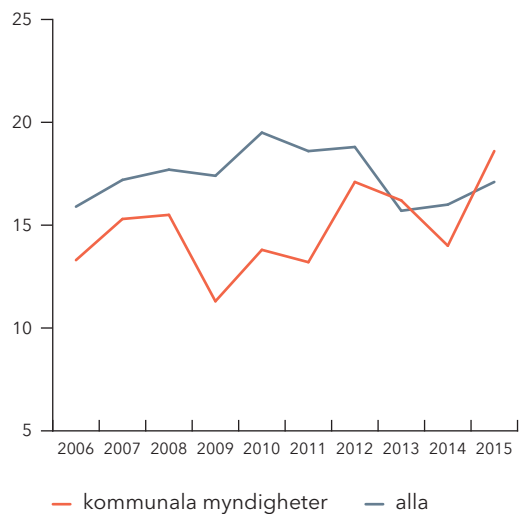
Under verksamhetsåret riktades i flera av de klagomål som gällde det kommunala beslutsfattandet kritik mot beslut som fattats av kommunala organ, närmast med åberopande av ändamålsenlighetsskäl. JO kan emellertid inte inom ramen för laglighetskontrollen befatta sig med det sätt på vilket kommunen med stöd av sin självstyrelse ordnar sin förvaltning och sköter sina uppgifter. Den kommunala representativa demokratin innebär att de förtroendevalda vid val svarar för ändamålsenligheten av de kommunala organens beslut inför kommuninvånarna.

Många av klagomålen gällde en önskan om att JO skulle ändra beslut som fattats av kommunala myndigheter. JO har dock inga möjligheter att träda in som en instans för ändringssökande i stället för den på lag baserade proceduren för sökande av ändring, och kan inte vara ett kompletterande alternativ till detta. De klagande som önskade ändring av de kommunala myndigheternas beslut anvisades att använda sig av de lagstadgade metoderna för överklagande av beslut.

I några klagomål kritiserades kommunernas förfarande i samband med inrättandet av flyktingförläggningar. I svaren på klagomålen redogjordes för tillämpliga bestämmelser i lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel och i kommunallagen. Flera av flyktingförläggningarnas lokaler hade hyrts av privata aktörer och det handlade således inte om att en fastighet eller lokaler som kommunen äger eller förvaltar och som hör till kommunens beslutanderätt användes för detta ändamål. När det handlade om uthyrning av lokaler i kommunens



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2006–2015



Åtgärdsprocent under åren 2006–2015

ägo, informerades det i svaren om kommunens grunder för beslutsfattandet samt om de besvär-förfaranden som föreskrivs i kommunallagen.

I svar gällande valet av hyresgäster till hyresbostäder redogjordes för de rättsnormer som ska tillämpas. Till justitieombudsmannens uppgifter inom laglighetskontrollen hör att utreda endast huruvida de grunder som föreskrivs i lagen har iakttagits i valet av hyresgäster i de hyreshussamfund som fått statsbidrag. I synnerhet i stora städer, där det på grund av det stora antalet bostads-sökande finns begränsat med lediga bostäder, hade önskemål om bostadsområde och bostadens storlek som lagts fram i bostadsansökan kunnat utgöra ytterligare ett hinder för att få en bostad.

I svaren till de bostadsökande informerades dessutom att en lång väntetid inte utgör en grund för att få en bostad. Enligt lagen är grunderna för val av hyresgäster bostadsbehov, förmögenhet och inkomster. Enligt lagen ska företräde ges bostadslösa och andra som har det mest brådskande behovet av bostad, är minst bemedlade och har de lägsta inkomsterna.

Också parkeringsövervakning och privata övervakningsföretags förfarande ledde till kritik. I svaren på klagomålen redogjordes för de rättsnormer som ska tillämpas och JO inte kan ingripa i verksamhet som bedrivs av privata företag. För att utreda huruvida de övervakningsavgifter som övervakningsföretagen fastställt är korrekta och rimliga hänvisades kunderna att kontakta hyresvärden för sitt fastighetsbolag som ingått avtalet om övervakning.

Korrekt behandling av kommuninvånarnas initiativ samt behandling av invånares och för-troendepersoners begäran om uppgifter på det sätt som föreskrivs i lag medförde fortfarande problem för myndigheterna i kommunen. I klagomålsavgörandena redogjordes för kommunallagen samt lagen om offentlighet i myndigheters verksamhet (offentlighetslagen). I avgörandena framhövdes att enligt kommunallagen leder kommunstyrelsen kommunens förvaltning och ekonomi. Därtill påpekades att enligt offentlig-

hetslagen ska en myndighet se till att dess anställda har nödvändig kunskap om offentligheten för de handlingar som behandlas och om förfarandet vid utlämnande och behandling av uppgifter.

Representanter för fullmäktigegruppen Keminmaalaisten Parhaaksi kritiserade fullmäktigeordförandens mötesförfarande. Fullmäktigeordföranden hade vid mötet 2.10.2014 handlat enligt gällande mötespraxis men i strid med fullmäktiges gällande arbetsordning. Däremot hade ordföranden vid fullmäktigemötet 10.11.2014 inte tagit upp ett gruppförslag av en fullmäktige-grupp bestående av flera fullmäktigeledamöter till omröstning eftersom ordföranden denna gång agerade enligt fullmäktiges gällande arbetsordning, men i strid mot fullmäktiges etablerade mötespraxis. Fullmäktiges arbetsordning ändrades vid mötet 10.11.2014 under en senare punkt så att ett gruppförslag av en fullmäktige-grupp bestående av flera fullmäktigeledamöter tas upp till omröstning utan särskilt understöd.

Enligt BJO hade fullmäktigeordförandens förfarande i ärendet inte varit konsekvent. Man var i färd med att ändra fullmäktiges arbetsordning enligt gällande mötespraxis när gruppförslaget av en fullmäktige-grupp bestående av flera fullmäktigeledamöter behandlades. Fullmäktigeordföranden har i sin utredning och kommunstyrelsen i sitt utlåtande inte lagt fram sakliga grunder till varför ordföranden utan att meddela på förhand handlade i strid med gällande mötespraxis i behandlingen av ett gruppförslag av en fullmäktige-grupp bestående av flera fullmäktigeledamöter.

Det som i synnerhet framhövdes fullmäktigeordförandens inkonsekventa förfarande var att ordföranden vid det föregående fullmäktigemötet hade tagit upp ett gruppförslag av en fullmäktige-grupp bestående av en fullmäktigeledamot till omröstning även om det saknade understöd. Under dessa omständigheter hade ledamöterna i den fullmäktige-grupp som lämnat in klagomålet haft grundad anledning att lita på att ordföranden också i behandlingen av deras gruppförslag följde

etablerad och sedermera i arbetsordningen inskriven mötespraxis. BJO delgav kommunstyrelsen och fullmäktigeordföranden i Keminmaa sin uppfattning (5305/4/14).

I två klagomål misstänktes att en kommunal myndighet som fattat ett beslut hade överskridit sina befogenheter.

I det första ärendet hade ordförande för stadsstyrelsen i Kurikka och stadsfullmäktiges ordförande beslutat att frånga avtalsbestämmelserna i direktörsavtalet som slutits med stadsdirektören och flytta tidpunkten för upphörandet av stadsdirektörens tjänst från slutet av mars 2014 till slutet av juni.

Eftersom direktörsavtalet hade godkänts i stadsstyrelsen och stadsstyrelsen enligt avtalet är avtalspart å stadens vägnar hade det enligt BJO varit motiverat att stadsstyrelsen också fattar beslut om förlängningen av avtalet. Fullmäktige som har stadens högsta beslutanderätt hade sedermera beslutat att välja om stadsdirektören på basis av direktörsavtalet och förlängningen av det. I kommunallagen som var i kraft vid tidpunkten för händelsen fanns inga bestämmelser om direktörsavtal och beslutsfattandet gällande det.

Med beaktande av dessa omständigheter nöjde sig BJO med att delge stadsstyrelsen och ifrågavarande förtroendepersoner sin uppfattning (2052/4/14).

I det andra ärendet hade stadsstyrelsen i Rovaniemi beslutat att ändra biträdande stadsdirektörens tjänsteutövningsskyldighet så att den biträdande stadsdirektören förordnades att utöver sin egen tjänst sköta uppgifterna som verkställande direktör för affärsverket Napapiirin Vesi. Enligt lagen om kommunala tjänsteinnehavare handlar en ändring av en tjänstemans tjänsteutövningsskyldighet om arbetsgivarens rätt att bestämma tjänstemannens tjänsteuppgifter som överskrider arbetsgivarens rätt att leda och övervaka arbetet.

Sälunda kan enligt lagens förarbeten den kommunala myndighet som beslutar om att besätta ett tjänsteförhållande tills vidare besluta att tjäns-

teinnehavarens tjänsteutövningsskyldighet ändras. Enligt Rovaniemi stads instruktion och förvaltningsstadga ska utöver lagen om kommunala tjänsteinnehavare också bestämmelser i instruktionen och förvaltningsstadgan om personalfrågor följas, om inget annat föreskrivs i lagen. Enligt instruktionen och förvaltningsstadgan väljs biträdande stadsdirektör av fullmäktige. I instruktionen och förvaltningsstadgan konstateras att övriga personalfrågor avgörs av stadsstyrelsen.

Enligt BJO är bestämmelserna i stadens instruktion och förvaltningsstadga om avgörande av övriga personalfrågor sådana bestämmelser som en kommunal arbetsgivare kan ge inom ramen för sin rätt att leda och övervaka arbetet. Med stöd av dem kan inte ges bestämmelser som överskrider rätten att leda och övervaka arbetet, som det är frågan om när en tjänstemans tjänsteutövningsskyldighet ändras.

Enligt Rovaniemi stadsstyrelsens utredning hade dess befogenhet att besluta om att ändra den biträdande stadsdirektörens tjänsteutövningsskyldighet grundat sig på bestämmelserna i stadens instruktion och förvaltningsstadga.

BJO konstaterade att förfarandet stred mot lagen om kommunala tjänsteinnehavare och stadens instruktion och förvaltningsstadga eftersom biträdande stadsdirektör enligt den väljs av fullmäktige. Fullmäktige borde enligt lagen om kommunala tjänsteinnehavare och stadens instruktion och förvaltningsstadga också ha beslutat om ändringen av den biträdande stadsdirektörens tjänsteutövningsskyldighet. BJO delgav stadsstyrelsen sin uppfattning om det lagstridiga förfarandet (3636/4/14).

I några klagomål kritiserades beslutsprotokoll som behandlade rättelseyrkanden om tjänsteansökningar och som publicerats på kommunernas webbplatser. Enligt klagomålen fanns det personuppgifter i de protokoll som publicerats och de borde inte ha behandlats i ett öppet datanät.

BJO konstaterade i sina svar att det i gällande kommunallag inte finns några närmare bestäm-

meler om hur kommunens informationsverksamhet ska genomföras. I regel beslutar kommunen själv om sin informationsverksamhets art och omfattning. Rättsliga förbehåll för informationsverksamheten finns i bestämmelserna om offentlighet i myndigheternas verksamhet och behandlingen av personuppgifter.

Dessutom hänvisade BJO till bestämmelserna i den kommunallag som träder i kraft. Enligt dessa hålls protokoll från organ efter justeringen tillgängliga i det allmänna datanätet, om inte något annat följer av sekretessbestämmelserna. I protokollet publiceras endast personuppgifter som är nödvändiga med tanke på tillgången till information. De personuppgifter som ingår i protokollet ska avlägnas från datanätet när tidsfristen för omprövningsbegäran eller besvärstiden löper ut. Eftersom de uppgifter som kritiserades i ett klagomål redan enligt utredningen hade avlägnats från stadens webbplats föranledde ärendet inga åtgärder.

I ett annat ärende delgav BJO landskapsstyrelsen sitt svar på ett klagomål för eventuella åtgärder för att avlägsna protokoll som innehåller personuppgifter och som publicerats på webbplatsen och som i fråga om informationsverksamheten var föräldrade (3941/4/15).

BJO hade föregående berättelseår gett miljöministeriet (MM) och Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet (ARA) en anmärkning när de hade lättat på behandlingen av klagomål som gjorts till ARA gällande hyreskontroll. BJO hade bett MM om en utredning om hur många som tagit kontakt med ARA samt vilka åtgärder som vidtagits med anledning av kontakten. Dessutom bad BJO MM om ett utlåtande om hur man ansåg att behandlingen av klagomålen vid ARA hade uppfyllt kraven på behandlingen av ett klagomål i förvaltningslagen (4002/2/13*).

MM ansåg i sitt utlåtande att oklarheterna i anslutning till behandlingen av kontakter från boende i hyreshussamfunden snarare hade uppstått på grund av att olika förvaltningsområden använder olika terminologi och inte på grund av en faktisk inskränkning av rättsskyddet.

BJO konstaterade att det år 2013 hade inkommit fem diarieförda kontakter till ARA om bestämmande av hyran. I åtminstone fyra av fallen hade ARA inte övervakat tillämpningen av grunderna för höjning av hyran enligt aravabegränsningslagen, även om ARA enligt aravabegränsningslagen är en av de myndigheter som utövar tillsyn över lagen. Som en följd av detta förfarande i ärenden gällande bestämmande av hyran har rättsskyddet för de boende i hyreshusen varit bristfälligt.

År 2014 mottog ARA elva diarieförda kontakter om bestämmande av hyran. De ledde till inspektioner, anvisningar för allmännyttiga samfund eller kommuner, utredningar tillsammans med representanter för hyreshussamfunden och svar till de boende på basis av dessa. Dessa kontakter hade således undersökts vid ARA och utifrån dem hade man vidtagit lämpliga åtgärder. BJO delgav MM sin uppfattning om bristerna i rättsskyddet (4373/2/15).

4.17.3 AVGÖRANDE

Tillgängligheten och tryggheten av valhemligheten vid vissa förhandsröstningsställen i Helsingfors, Esbo och Vanda

JO förordnade två tjänstemän vid kansliet att 14.4.2015 utan förvarning utföra en inspektion vid slumpmässigt valda förhandsröstningsställen för riksdagsvalet 2015. Syftet med inspektionen var att utreda tillgängligheten vid förhandsröstningsställena samt den allmänna ordningen vid lokalerna och hur smidigt det gick att rösta. För observationer i anslutning till inspektionen redogörs på s. 122. Utifrån dessa inspektioner tog JO på eget initiativ till utredning upp huruvida valarrangemangen vid röstningsställena genomfördes korrekt.

I sitt beslut om förhandsröstningsställena i Helsingfors hänvisade JO till observationerna i inspektionsprotokollet, enligt vilka de höga

trappstegen till posten i Kronohagen och den smala dörren hindrade eller gjorde det åtminstone märkbart svårare för personer som använder hjälpmedel att ta sig in i lokalerna. Dessutom konstaterade JO att information om att förhandsröstningsstället inte var tillgängligt saknades på justitieministeriets och stadens webbplatser.

Också vid ungdomshuset i Rönnbacka var den smala avsatsen framför ytterdörren, ytterdörrens höga tröskel, den tunga ytterdörren, det trånga vindfånget och materialet i mattan samt tröskeln till vallokalen ett hinder för personer som använder rullstol och andra hjälpmedel att ta sig in i röstningslokalen. En röstande som använder rullstol erbjöds ett skrivunderlag med en fast skärm som tillhandahölls av centralvalnämnden och som placeras i famnen. Skärmen var dock så pass låg att en stående person kunde se den pågående röstningen.

Utifrån observationerna vid inspektionen och BJO Sakslins avgörande föregående berättelse är konstaterade JO att ett löstagbart skrivunderlag som placeras i den röstandes famn inte tryggar valhemligheten. Om den röstande behöver valtjänstemannens hjälp för att fästa skrivunderlaget, kan tjänstemannen på grund av den låga skärmen se den pågående röstningen. Enligt JO uppfyller ett sådant löstagbart skrivunderlag som placeras i famnen därmed inte ett viktigt krav vad gäller valhemligheten nämligen att den röstande ska kunna fylla i sin röstsedel skyddad från andras blickar.

Vid samma inspektion observerades att röstningsstället i Dickursby i Vanda hade utrustats med ett röstningsbås för två där man med en särskild invalidplats tryggar valhemligheten. Också i Sökö servicehus i Esbo fanns ett särskilt röstningsbås för personer i rullstol. En sådan särskild röstningslokal avlägsnar också ett problem som beskrivs i ett klagomål som inkommit. Enligt klagomålet kan en röstande i rullstol i ett vanligt röstningsbås inte se kandidatlistorna som placerats för högt upp för en person i rullstol.

Enligt Helsingfors stadsstyrelses utlåtande om röstningsställena försöker man om det finns brister i fråga om tillgänglighet avhjälpa dem före nästa val. Därför delgav JO Helsingfors stadsstyrelse och centralvalnämnden sina ovan nämnda uppfattningar om tillgänglighet och information samt tryggande av valhemligheten (1899/2/15* och 1920/4/15).

I sitt beslut om förhandsröstningsställena i Esbo konstaterade JO att det på grund av observationer i samband med inspektionen och ett klagomål kunde konstateras brister vid vissa röstningsställen. Enligt Esbo centralvalnämnds utredning granskas lokalernas funktion på de punkter som nämns i inspektionsprotokollet och klagomålet inför kommunalvalet 2017 så att tillgängligheten och valhemligheten kan tryggas bättre än tidigare. Därför delgav JO Esbo stadsstyrelse och centralvalnämnd sina i beslutet framlagda uppfattningar (1902/3/15* och 1953/4/15).

I sitt beslut om förhandsröstningsställen i Vanda noterade JO nöjt att enligt utredningen från Vanda stads centralvalnämnd hade nämnden skaffat röstningsbås med vilka man tryggar valhemligheten också för personer i rullstol.

Eftersom centralvalnämnden har meddelat att man för nästa kommunalval kommer att kartlägga tillgängligheten vid röstningsställena har ärendet inte föranlett andra åtgärder från JO än att göra stadsstyrelsen och centralvalnämnden uppmärksamma på konstaterade problem i lokalernas tillgänglighet samt observationer om tryggandet av valhemligheten (1901/2/15*).

4.18

Utbildnings- och kultursektorn

För laglighetskontrollen inom utbildnings- och kultursektorn svarade BJO *Jussi Pajuoja*. Huvudföredragande var referendarieråd *Jorma Kuopus*. Om inte något annat nämns, avgjordes fallen som refereras av BJO och föredrogs av huvudföredraganden.

4.18.1 VERKSAMHETSMILJÖN OCH LAGSTIFTNINGSREFORMER

År 2015 var ett år av förändringar inom såväl förvaltningen som den offentliga ekonomin. Det mycket omtalade samhällsfördraget och sparåtgärderna hade en direkt inverkan på utbildningssektorn. Undervisnings- och kulturministeriet krävde en framställning om arbetsfördelningen av högskolor och forskningsinstitut och ett nära samarbete mellan fakulteter och forskningsenheter. Samarbetsförhandlingar och arbetslivskonflikter kunde inte undvikas.

De nya grunderna för läroplanen kräver satsningar på informations- och kommunikationsteknik. Enligt riksdagens kulturutskott (KuUU 1/2015 rd) kräver digitaliseringen utbildning för lärare, utveckling av innehållet i undervisningen, anskaffning av apparatur och system för enskilda kommuner, skolor och läroanstalter, stärkning av infrastrukturen för bredband och annan informationsteknik samt uppföljning och vetenskaplig forskning i fråga om digitaliseringens konsekvenser.

Inom utbildningssektorn har löner och pensioner varit den största utgiftsposten vid sidan av byggande och sanering av skolbyggnader. Vid sidan av dessa ökar kostnaderna för informations- och kommunikationsteknik.

Alla barn och unga ska ges lika möjligheter att utnyttja informations- och kommunikationsteknik som ett stöd för inläringen samt möjlighet att aktivt fungera i framtidens informationssamhälle. Dock söker man fortfarande efter en enhetlig praxis för elevernas användning av sina egna datorer i skolan.

Den ekonomiska situationen avspeglas i permitteringen av lärare. Under året hade lärare permitterats i åtta kommuner och permitteringar väntas också under 2016.

Småbarnspedagogik ersatte barndagvård som begrepp 1.8.2015. I lagen om småbarnspedagogik ändrades paragrafen om barnets rätt till kommunal småbarnspedagogik vid daghem eller familjedaghem, det vill säga den s.k. subjektiva rätten till småbarnspedagogik. Ett barn har rätt till 20 timmar småbarnspedagogik per vecka. Begränsningen av rätten till småbarnspedagogik gäller även den privata vården och minskar stödet som betalas för vården.

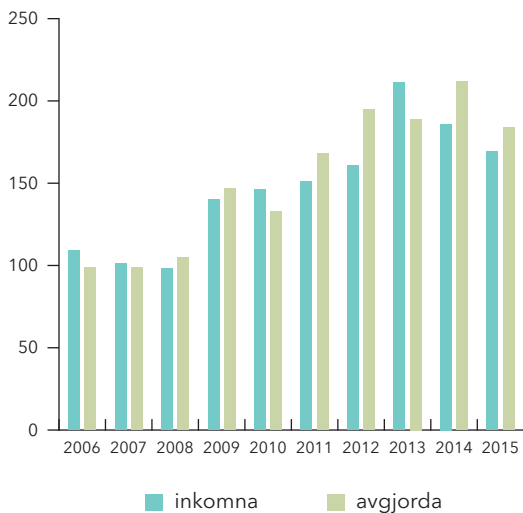
Integrationen och sysselsättningen av asylsökande innebär också större utmaningar för utbildningen.

4.18.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

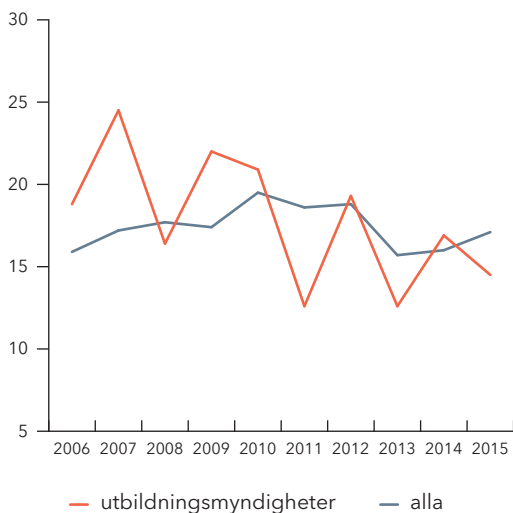
År 2015 inkom 170 klagomål som berörde utbildningssektorn, vilket är något färre än jämfört med år 2014 (186). Antalet avgjorda klagomål 184 var mindre än året innan, då 212 klagomål avgjordes.

Åtgärdsprocenten inom utbildningssektorn var 14, 2014 var motsvarande 17.

Största delen av klagomålen berörde den grundläggande utbildningen och dess innehåll. Klagomålen gällde bl.a. problem med inomhus-



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2006–2015



Åtgärdsprocent under åren 2006–2015

luften i skolbyggnader, nedläggning av läroanstalter, mobbning, elevvård och ordnande av särskilt stöd, arrangemang inom yrkesutbildningen samt undervisning i religion och livsåskådningskunskap.

I klagomålen gällande universiteten framkom än en gång universitetens antagning av studerande, kårtvånget, universitetens personalförvaltning samt offentligheten vid tillsättandet av professorer och motiveringen för valet.

4.18.3 INSPEKTIONER

Nio inspektioner gjordes inom utbildningssektorn. Dessa gällde undervisnings- och kulturministeriet (UKM), Utbildningsstyrelsen (UBS), Studentexamensnämnden (två inspektioner), Nationella centret för utbildningsutvärdering (Karvi), Nuorten Ystävät ry:s skola i Muhos, gymnasierna i Nordsjö och Träskända samt tjänsterna inom den grundläggande utbildningen i Träskända stad.

Ett centralt tema var förberedelserna inför de elektroniska studentskrivningarna som inleddes hösten 2016. Det bekantade man sig med genom inspektionerna vid Studentexamensnämnden och vid gymnasierna i Nordsjö och Träskända samt vid inspektionen av Sukeva fängelse där gymnasieundervisning sker på distans via videolänk.

Vid inspektioner vid barnskyddsanstalter fästes uppmärksamhet också vid hur undervisningen ordnas för barn och unga som placerats vid anstalterna. Dessa inspektioner behandlas närmare i avsnitten om socialvård (se s. 222) och barnets rättigheter (se s. 241).

Med tanke på laglighetskontrollen har det stor betydelse att regionförvaltningsverken inte i allmänhet gör inspektioner inom utbildningssektorn.

4.18.4 UTLÅTANDEN

BJO Pajuoja gav 8.10.2015 kulturutskottet en utredning om problemen och utvecklingsbehoven inom utbildningssektorn från laglighetsövervakarens perspektiv. I utredningen konstaterades följande vara utmaningar och problem: 1) organisationen av småbarnspedagogiken, 2) bestämmelserna om elevvård, 3) digitaliseringen av undervisningen, 4) de elektroniska studentskrivningarna, 5) universitetens gemensamma ansökan, 6) ordnandet av yrkesutbildningen, 7) problem med inomhusluften vid läroanstalterna, 8) utvärderingen av utbildningen, 9) undervisningen för personer med funktionsnedsättning och 10) undervisningens laglighetskontroll.

4.18.5 AVGÖRANDE

Olika religioner och livsåskådningskunskap kan undervisas tillsammans

Den ortodoxa kyrkan i Finland bad JO att undersöka arrangemangen i en viss skola där undervisningen i religion och livsåskådningskunskap sker i en sammanslagen undervisningsgrupp. Undervisningen gavs av en evangelisk-luthersk ämneslärare eller en ämneslärare i ett annat ämne.

Enligt BJO ger lagstiftningen undervisningsanordnaden provningsrätt när undervisningsgrupper skapas och förbjuder inte att undervisningen i olika religioner och livsåskådningskunskap ges i samma grupp. När undervisningsgrupperna skapas ska man dock se till att undervisningen i varje religion och livsåskådningskunskap uppfyller kravet i lagen om grundläggande utbildning om att målen som fastställs i läroplanerna ska uppnås.

BJO konstaterade att grunderna för läroplanen i livsåskådningsämnen innehåller lärostoff som behandlar etiska och kulturella frågor som till de vä-

sentliga delarna är likadana. Utbildningsanordnaren ska genomföra undervisningen enligt läroplanerna och läraren är skyldig att följa läroplanerna enligt vilka undervisning inte får innehålla konfessionalitet i religionsundervisningen.

BJO ansåg att skolans arrangemang var i sin ordning. De delar av livsåskådningsämnenas lärokurser som hade liknande innehåll hade undervisnings i gemensamma utrymmen och undervisningen var differentierad till de delar där läroplanerna skiljer sig från varandra.

BJO PAJUOJAS SVAR 24.9.2015, DNR 1771/4/14,
FÖREDRAGANDE PIATTA SKOTTMAN-KIVELÄ

Utbildningsstyrelsen kritiserar för ordnande av Psalmtävling i grundskolan

BJO kritiserar Utbildningsstyrelsen för sättet på vilket man ordnat den s.k. Psalmtävlingen i grundskolan i samarbete med Kyrkostyrelsen och Centralen för barnarbetet i de ev. luth. församlingarna i Finland r.f. (SLK r.f.).

Ordnandet av Psalmtävlingen ledde till att tre klagomål framfördes till riksdagens justitieombudsman. De klagande ansåg att genom att delta i Psalmtävlingen bryter Utbildningsstyrelsen mot det allmännas skyldighet till opartiskhet. De klagande ansåg dessutom att ordnandet av tävlingen i samband med olika läroämnen stred mot att den grundläggande utbildningen är konfessionslös.

Psalmtävlingen har ordnats vartannat år sedan 2003 och den riktar sig till elever i årskurs 3 och 4 i den grundläggande utbildningen. Tävligen genomförs i tre skeden då 20 psalmer lärs ut på lokal nivå och på de följande områdes- och finalnivåerna ytterligare fem psalmer. Deltagandet i tävlingen sker i tre personers lag. Under senaste läsår deltog över 4 500 personer i totalt 66 kommuner. Antalet är alltså under fem procent av skoleleverna i åldersklasserna.

I Psalmtävlingens första skede sker undervisning av kända psalmer såsom Den blomstertid nu kommer och Av himlens höjd oss kommet är, men även mer okända. I fortsättningen ökar andelen mer okända psalmer.

BJO grundade sin bedömning på läroplanen för den grundläggande utbildningen, grundlagen och grundlagsutskottets betänkande från 2014. Han konstaterade att informationen om Psalmtävlingen som Utbildningsstyrelsen och SLK r.f. skickade till skolorna var motstridiga. Utbildningsstyrelsen betonade i sitt brev att deltagandet i tävlingen var frivilligt.

Vid sin bedömning av om Psalmtävlingen är konfessionell ansåg BJO att i princip ingår i psalmsjungande ett element som tyder starkt på religionsutövning. Också enligt Psalmtävlingens arrangörsorganisation är dess mission att stärka barnens kristna identitet och band till församlingen.

BJO ansåg det vara klart att undervisningen ska genomföras i enlighet med grunderna för läroplanen. Lärarens skyldighet är att följa läroplanen som inte får innehålla konfessionalitet i religionsundervisningen. Deltagararrangemangen i Psalmtävlingen ska fullständigt trygga förverkligandet av elevernas samvets- och religionsfrihet och samtidigt respektera elevernas vårdnadshavares övertygelse.

Enligt BJO ska undervisningsarrangören informera vårdnadshavarna tillräckligt tidigt om deltagandet i Psalmtävlingen. Samtidigt ska det ombesörjas att deltagandet är genuint frivilligt och enligt familjens övertygelse. Tävlingen får inte heller störa undervisningen för dem som inte deltar och alternativ verksamhet ska ordnas för dessa.

Dessutom ansåg BJO i sitt beslut att undervisningsrådet vid Utbildningsstyrelsen som hade ordnat tävlingen var jävig som tjänsteman att hantera informationen om Psalmtävlingen till skolorna. Undervisningsrådet är också styrelsemedlem i SLK r.f. som organiserar tävlingen.

BJO PAJUOJAS BESLUT 18.11.2015, DNR 2469/4/14*,
FÖREDRAGANDE PIATTA SKOTTMAN-KIVELÄ

Man kan inte kräva att föräldrarna ska bekosta barnets hemresa från lägerskolan

En klagande anförde kritik mot att föräldrar förpliktas att på förhand skriva under ett s.k. lägerskoleavtal. Enligt honom får inte föräldrarna förpliktas att betala resan hem från lägerskolan för en elev som bryter mot reglerna.

BJO konstaterade att kommunernas allmänna praxis inte stämmer överens med bestämmelserna om avgiftsfri undervisning i lagen om grundläggande undervisning. BJO bad Utbildningsstyrelsen att precisera anvisningen om lägerskolor så att ingen extra avgift tas ut av eleven eller elevens föräldrar om eleven reser hem mitt under lägerskolan. En sådan avgift kan också ses som en extra disciplinär påföljd (3535/4/14*).

Informationen om problemen med inomhusluften i skolan borde ha varit tydligare

Föräldraföreningen i en skola anförde kritik mot staden, dess lokalcentral och grundskolans rektor för brister och förseningar i utredningen av de problem med inomhusluften som förekommit i skolan 2012–2014. Föreningen ansåg att undervisningsarrangören försummade sin skyldighet att sörja för lärares och elevers hälsa och rätt till en trygg studiemiljö vid skolan som tagits i bruk hösten 2011.

BJO konstaterade att problemen med inomhusluften i den nya skolbyggnaden hade framkommit i samband med en nationell uppföljningsundersökning. När problemen med inomhusluften hade konstaterats 2013 borde stadens lokalcentral och skolans rektor målmedvetet ha säkerställt att personal och elever inte längre utsätts för orenheter i inomhusluften som orsakar olägenheter för hälsan. Dock fanns det inget behov att flytta till tillfälliga lokaler.

BJO poängterade att ansvariga myndigheter tydligt ska informera om vad man vet just då om fukt- och mögelskadorna i skolbyggnadens orsaker och hur de påverkar hälsan. Det är också lika

viktigt att berätta vad som ännu är oklart och vad man inte vet när man undersöker ärendet. Oklarheter som funnits under en lång tid och människors ovisshet är en symptom på dålig förvaltning och att situationen inte är under kontroll (5088/4/14).

En obehörig person utnämndes till rektor för en grundskola

Klagandena anförde kritik mot kommunen och dess bildningsnämnd för att en person som saknade behörighet hade utnämnts till vikarierande rektor för en grundskola.

Eftersom denna pedagogie studerande inte uppfyllde kraven enligt den s.k. behörighetsförordningen och lagen om grundläggande undervisning, konstaterade BJO att arrangemanget inte var förenligt med lag (2698/4/14*).

Helsingfors universitets medicinska fakultet gav personer som har läst lång svenska företräde

BJO ansåg att Helsingfors universitets medicinska fakultet vid antagningen av studerande till den finskspråkiga studielinjen gynnar studenter som har läst den långa lärokursen i svenska i gymnasiet genom att ge dem tre extrapoäng i urvalsprovet.

BJO ansåg att denna praxis var problematisk med tanke på likabehandlingen av studerande eftersom studerande som har läst den långa lärokursen i svenska utgör en särbehandlad grupp i det tuffa urvalsprovet.

En person som ansöker till medicinska fakultetens finskspråkiga studielinje har kunnat få maximala 45 utgångspoäng endast om han eller hon har avlagt den långa lärokursen i svenska i gymnasiet. Personer som har läst den medellånga lärokursen i svenska kan få högst 42 utgångspoäng.

Enligt universitetslagen ska likvärdiga antagningsgrunder tillämpas på alla sökande i samma grupp. En student som söker till en medicinsk fakultet vid något annat universitet får tillgodoräkna sig sitt bästa vitsord i en lång lärokurs i något språk, oavsett vilket språk det gäller.

Situationen kunde anses fördubbla den s.k. positiva särbehandlingen i fråga om en språkgrupps utbildningsbehov eftersom det vid medicinska fakulteten vid Helsingfors universitet också finns en särskild svenskspråkig kvot, inom vilken det årligen antas 38 studerande.

BJO ansåg att det fanns skäl för Helsingfors universitets medicinska fakultet att ändra sin praxis för antagning av studerande, så att den inte diskriminerar sökande som har avlagt olika kurser i gymnasiet (1071/4/15*).

Utnämnd till professor saknade den doktorsexamen som krävs

En klagande anförde kritik mot ett universitet för felaktigt förfarande och kränkning av jämlikheten i tillsättandet av en professur. Den som hade utsetts till professor hade inte avlagt den doktors-examen som krävdes då ansökningstiden löpte ut. Personen i fråga var den enda sökande som hade getts respit.

BJO ansåg att förfarandet var lagstridigt med tanke på det krav på god förvaltning som universitetslagen ställer och trygghandling enligt grundlagen. Även om universitetet kunde använda prövningsrätt i bedömningen av relativt jämnstarka sökande, medger man själv också att grunderna för ansökningsförfarandet borde ha preciserats (3177/4/14*).

Staden krävde ett lagstridigt utdrag ur straffregistret

Staden krävde att alla som vill arbeta med barn lämnar in ett utdrag ur straffregistret så att personen kan godkännas för det centraliserade vikarieregistret. Därigenom krävdes att ett utdrag ur straffregistret skickades in redan innan personen hade blivit vald till uppgiften och också när personens tjänstgöringsförhållande hade varat eller skulle vara i mindre än tre månader under ett år.

BJO konstaterade att staden hade handlat i strid med lagen om kontroll av brottslig bakgrund hos personer som arbetar med barn. Förfarandet som avses i lagen gäller endast personer som har utsetts till arbetsuppgiften, och den som är skyldig att kräva uppvisande av straffregisterutdrag har inte rätt att kräva ett utdrag ur straffregistret när personens arbets-, tjänste- eller annat tjänstgöringsförhållande varar mindre än tre månader under ett år.

BJO PAJUOJAS BESLUT 31.3.2015, DNR 3158/2/13*,
FÖREDRAGANDE PIATTA SKOTTMAN-KIVELÄ

Situationen i Finlands filmstiftelse har korrigerats

Efter en inspektion vid Finlands filmstiftelse undersökte BJO på eget initiativ huruvida en av stiftelsens styrelseledamöter eventuellt var jävig. BJO ansåg att UKM måste beakta risken för s.k. strukturell korruption när ledamöterna i stiftelsens styrelse utses (4712/2/12). För mandatperioden som inleds från och med början av 2016 utsågs experter till stiftelsens styrelse som inte direkt eller indirekt kan vara stiftelsens kunder.

JO Jääskeläinen avgörande om yttrandefriheten för lärare presenteras i avsnittet Övriga ärenden (se s. 321) och avgörandet om undervisningsställe för ett utvecklingsstört barn i avsnittet Rättigheter för personer med funktionsnedsättning (se s. 252).

4.19

Språkärenden

Språkärendena ingick i JO *Petri Jääskeläinens* ansvarsområde. Huvudföredragande för dessa ärenden var äldre JO-sekreterare *Mikko Sarja*. Om inte något annat nämns avgjordes samtliga fall som refereras i avsnitt 4.19.4 av JO och föredrogs av huvudföredraganden.

4.19.1 ALLMÄNT

Till detta sakområde hör de ärenden som avses i 17 § i grundlagen. Oftast är det fråga om rätten att enligt paragrafens 1 och 2 mom. använda sitt eget språk, antingen finska eller svenska, samt det allmännas skyldighet att tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhällseliga behov enligt lika grunder. Dessa rättigheter preciseras framför allt i språklagen, som tillämpas som en allmän lag, och i lagen om de språkkunskaper som krävs av offentligt anställda, men även i den speciallagstiftning som gäller olika förvaltningssektorer.

Till sakområdet hör också ärenden som gäller de i 17 § 3 mom. i grundlagen nämnda övriga språkets ställning och användning. Dessa ärenden har dock varit få till antalet. Samerna och romerna samt övriga grupper har rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur. Det samiska språkets ställning regleras särskilt i samiska språklagen. Rättigheterna för personer som använder teckenspråk samt för personer som på grund av handikapp behöver tolknings- och översättningshjälp tryggas genom lag. Teckenspråkets ställning regleras i teckenspråklagen. Till kategorin språkärenden hör också ärenden som gäller rätten att använda främmande språk hos myndigheterna.

Justitieministeriet (JM) följer i samråd med delegationen för språkärenden verkställigheten av språklagen. JM kan ge rekommendationer i frågor som gäller lagstiftningen om 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 och 2013. Nästa berättelse ges 2017.

4.19.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNING OCH ANNAN VERKSAMHET

År 2015 avgjordes 38 språkärenden (34 klagomål, 2 egna initiativ och 2 utlåtanden). Av klagomålen och de egna initiativen ledde 13 (38,2 %) till åtgärder. Åtgärdsprocenten i språkärenden har av hävd varit högre än den genomsnittliga åtgärdsprocenten vid kansliet.

De flesta avgörandena gällde liksom tidigare år rätten att använda svenska. Två ärenden gällde finska språkets ställning. Avgörandet som gäller utgångspoängen i universitetets urvalsprov (1071/4/15*) refereras i avsnittet om utbildning och kultur. Det andra fallet som gällde finska språkets ställning ledde inte till åtgärder. Ett ärende gällde teckenspråk. Under berättelseåret avgjordes inga språkärenden som gällde samiska. Fem ärenden gällde användningen av främmande språk (vanligtvis engelska). I ett av dessa hade språkproblemen gjort det svårare att få hjälp av polisen (103/4/15*). I detta eller andra ärenden som gällde främmande språk förekom ändå inte lagstridiga förfaranden i fråga om de språkliga rättigheterna.

Under inspektionerna av olika förvaltningsområden fästes liksom tidigare år också avseende vid förverkligandet av de språkliga rättigheterna.

JO gav ett utlåtande till JM om behoven av utveckling av den samiska språklagen (2281/5/15). Ärendekategoriens huvudföredragande hördes i grundlagsutskottet och gav utskottet ett skriftligt utlåtande (123/5/15) om regeringens proposition med förslag till teckenspråkslag (RP 294/2014 rd). Teckenspråklagen (359/2015) trädde i kraft 1.5.2015.

JO diskuterade planeringen av statsrådets nästa språkberättelse med representanter för JM:s enhet för demokrati, språk och grundläggande rättigheter.

Europeiska ombudsmannen gav sitt avgörande i ett ärende som gällde språkfrågor angående europeiska standarder inom byggbranschen (Q2/2013/EIS). JO hade 2013 delgivit Europeiska ombudsmannen sitt avgörande gällande ärendet och för eventuella åtgärder (se berättelsen för 2013, s. 304–305).

4.19.3 AVGÖRANDE

Publicering av God medicinsk praxis -rekommendationerna och Pharmaca Fennica

Till följd av ett klagomål från Ålands landskapsregering utvärderade JO om God medicinsk praxis -rekommendationerna och Pharmaca Fennica borde publiceras även på svenska. Enligt klagomålet är de officiella källor inom hälso- och sjukvården, varvid ärendet var av särskild betydelse för det enspråkigt svenska Åland.

Utvärdering angående God medicinsk praxis -rekommendationerna

Läkarsällskapet Duodecim och specialistläkarföreningarna sammanställer God medicinsk praxis -rekommendationerna med officiell finansiering. De innehåller sammanfattningar av vården och diagnostiken för de vanligaste sjukdomarna.

Ungefär 100 rekommendationer har publicerats. Årligen sammanställs 15–20 nya rekommendationer. Största delen av patientversionerna av rekommendationerna har översatts till svenska.

JO konstaterade att God medicinsk praxis -rekommendationerna inte är sådana föreskrifter som avses i självstyrelselagen för Åland och som ska finnas på svenska. De är ändå av betydelse vid fastställandet av innehållet i den flexibla rättsnormen om yrkesetiska skyldigheter för yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården ("En yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården skall i sin yrkesutövning tillämpa allmänt godtagna och beprövade metoder"). Rekommendationerna kan i hög grad likställas med rekommendationerna om god revisionssed, som JO i sin laglighetsövervakning har ansett ska översättas.

Å andra sidan fanns det ännu starkare skäl för att översätta vårdrekommendationerna, eftersom vårdkvaliteten kan försämrats och patientsäkerheten äventyras om de inte följs. Rekommendationerna har också betydelse för de yrkesutbildade personernas rättsskydd och landskapsregeringens tillsynsuppgift. För översättning av rekommendationerna talade även det att sammanställningen av dem i huvudsak finansieras med offentliga medel.

Utvärdering angående Pharmaca Fennica

Pharmaca Fennica är en databas som publiceras av Läke-medelsinformationscenter Ab och som innehåller information för yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården om läkemedel som säljs i Finland. Informationen publiceras såväl elektroniskt som i bokform. Informationen grundar sig på de preparatsammandrag som bekräftats vid förfarandet för beviljande av försäljningstillstånd för läkemedel.

Del I innehåller sammanfattningar av preparatsammandragen, en förteckning över läkemedel terapigruppsvis samt expertartiklar och myndighetsanvisningar. I de övriga delarna (II–V år 2015) finns produktdeklarationer, som i sak motsvarar preparatsammandragen. Sammandragen har pub-

licerats på finska på Säkerhets- och utvecklingscentret för läkemedelsområdet (Fimea) webbplats. Där finns länkar till de svenskspråkiga preparatsammandragen, om försäljningstillstånd har beviljats i EU:s centraliserade förfarande. Bipacksedlarna för konsumenter finns på Fimeas webbplats på både finska och svenska.

I social- och hälsovårdsministeriets (SHM) förordning om förskrivning av läkemedel hänvisas till den information som ingår i preparatsammandragen och därmed i Pharmaca Fennica. JO konstaterade att den information som det hänvisas till i lagstiftningen i vissa fall blir en del av en rättsregel och därmed ska publiceras enligt författningarnas bestämmelser om publiceringsspråk.

Samma princip ska följas i fråga om den ovan nämnda förordningens hänvisningar till informationen i preparatsammandragen. Den har bekräftats av en myndighet, och en yrkesutbildad person som förskriver läkemedel ska känna till den. Därför skulle SHM utan dröjsmål se till att all den information i preparatsammandragen till vilken det hänvisas i lagstiftningen publiceras också på svenska.

Angående den övriga informationen i preparatsammandragen konstaterade JO att den information som läkemedelsanvändarna behöver har publicerats på båda nationalspråken. Den huvudsakliga målgruppen för informationen i preparatsammandragen är utöver läkemedelsindustrin yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården. Det är uppenbart att särskilt läkare behöver information om läkemedlets effekt, biverkningar och interaktioner när de behandlar patienter.

I fråga om information som är avsedd för en begränsad specialiserad yrkesgrupp kan man enligt JO följa delvis andra principer än i fråga om information för allmänheten. I yrkesrelaterade frågor kan man i vissa fall använda ett språk som en yrkesutbildad person kan antas kunna. I fråga om läkemedelsinformation verkade praxisen bygga på ett antagande om att yrkesutbildade personer som utbildats i Finland kan använda finskspråkigt material. Det gäller emellertid inte Åland, för en betydande del av landskapets läkarkår är utbildad i Sverige.

Preparatsammandragen är inte anvisningar eller bestämmelser i juridisk bemärkelse. De fungerar ändå i praktiken som anvisningar när läkare förskriver läkemedel, även om de inte är bindande för läkarna. I JO:s praxis har det ansetts att anvisningar som är av betydelse för tillgodoseendet av medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter ska publiceras på både finska och svenska.

Patientsäkerheten sammanhänger med den grundlagsenliga rätten till liv, trygghet och tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster. Det allmänna ska se till att de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses. Därför kunde JO framföra mycket starka motiveringar för att den viktigaste informationen i preparatsammandragen bör vara tillgänglig på båda nationalspråken precis som den information som det hänvisas till i lagstiftningen.

De problem som den nuvarande situationen medför verkade i huvudsak gälla Åland. Därför anser JO att SHM och andra behöriga statliga myndigheter tillsammans med landskapets myndigheter bör överväga hur den information som behövs för en säker praxis för förskrivning av läkemedel kunde göras tillgänglig för de läkare som inte kan finska.

JO delgav SHM sin uppfattning och bad ministeriet meddela vilka åtgärder det kommer att vidta.

JO JÄÄSKELÄINENS BESLUT 30.12.2015,
DNR 5498/4/14*, FÖREDRAGANDE HÅKAN STOOR

Information och webbtjänster

Information om utdelning av vårdartiklar samt beställning av artiklar

JO undersökte utdelningen av vårdartiklar i en tvåspråkig stad. Det handlade bl.a. om ett kundbrev och om elektronisk beställning av vårdartiklar.

Staden hade skickat 6 000 kundbrev om ändringar i utdelningen av vårdartiklar. Det finskspråkiga brevet hade distribuerats i december och det

svenskspråkiga i januari. I lagen finns inga uttryckliga bestämmelser om att informationen ska ske samtidigt på båda nationalspråken. Enligt JO borde det emellertid eftersträvas. Att skicka ut kundbrev hade varit en omfattande åtgärd. JO ansåg det tillräckligt att delge staden sin uppfattning om att informera samtidigt på båda språken.

I det adb-system som användes för beställning av vårdartiklar fanns ingen svenskspråkig beställningsblankett. Det gick att beställa artiklar elektroniskt dygnet runt. Det var mer flexibelt och snabbare än att kunden ringer hälsovårdscentralen under den begränsade telefontiden och redogör muntligen för sitt ärende.

Avsaknaden av en svenskspråkig beställningsblankett kan leda till att en kund avstår från sin rätt till svenskspråkig service för att kunna göra sin beställning elektroniskt. Språkvalet är inte nödvändigtvis fritt, om kunden avstår från sitt eget språk och använder en blankett på "fel" språk för att undvika det extra besvär som det traditionella sättet att uträtta ärendet medför. Avsaknaden av en svenskspråkig beställningsblankett kränkte kundernas jämlikhet. JO delgav staden sin uppfattning och bad staden meddela vilka åtgärder den kommer att vidta (465/4/15*).

Staden meddelade att den hade tagit i bruk en svenskspråkig elektronisk beställningsblankett.

Diskussionsforums tillgänglighet på båda nationalspråken

På Fpa:s webbplats finns ett diskussionsforum (Kysy Kelasta) där man kan ställa frågor om Fpa:s förmåner. Där kan man också söka svar på frågor bland tidigare frågor och svar. Tjänsten är tillgänglig endast på finska.

Tvåspråkiga myndigheter ska använda nationalspråken jämlikt i all verksamhet. De ska således beakta båda språkgruppernas behov av information när de lägger ut material på webben. Alla tjänster eller allt material behöver ändå inte vara precis likadant på båda språken.

Enligt JO var språklagens minimikrav på tvåspråkig webbinformation ganska anspråkslösa. Eftersom lagen stiftades för över tio år sedan, motsvarar den inte nödvändigtvis dagens krav i alla avseenden. Webbtjänsterna har fått större betydelse, medan behovet av personlig kontakt med myndigheterna har minskat och fortsätter att minska.

JO ansåg det problematiskt om en i och för sig enskild men betydelsefull webbtjänst är tillgänglig bara på det ena nationalspråket. Enligt JO:s iakttagelser var det inte ovanligt att en tvåspråkig myndighet först publicerar en tjänst på finska, medan den svenskspråkiga tjänsten fördröjs av resursmässiga skäl.

Fpa:s diskussionsforum var en mångsidig tjänst som kombinerade information, rådgivning och åtminstone i viss mån interaktion. En sådan tjänst var mer omfattande än den sedvanliga telefontjänsten som var tillgänglig på båda nationalspråken. JO ansåg att skillnaderna mellan den finsk- och svenskspråkiga servicen var större än språklagen tillåter. Eftersom Fpa hade för avsikt att ta i bruk webbtjänsten också på svenska, föranledde ärendet inga andra åtgärder än att JO delgav Fpa sin uppfattning (1793/4/15*).

Publicering av anvisningar och ärendeförteckning

JO utvärderade marknadsdomstolens sätt att publicera rättegångsanvisningar och en förteckning över anhängiggjorda ärenden på sin webbplats.

De svenska rättegångsanvisningarna hade färdigställts fem veckor efter att de finska anvisningarna hade publicerats, men granskningen hade tagit över åtta månader, även om anvisningarna omfattade bara cirka 20 sidor. JO ansåg att marknadsdomstolen inte hade beaktat båda språkgruppernas informationsbehov så som språklagen förutsätter. JO delgav marknadsdomstolen sin uppfattning.

Enligt speciallagen har marknadsdomstolen skyldighet att publicera en förteckning över anhängiggjorda upphandlingsärenden. I förteckningen, som publicerades på den finskspråkiga webb-

platsen, var varje anteckning skriven på det språk på vilket ärendet hade anhängiggjorts. På den svenskspråkiga webbplatsen fanns en länk till den här förteckningen med anteckningar på både finska och svenska.

I språklagens bestämmelser om information avses allmän information till allmänheten, medan den aktuella förteckningen tillgodoser upphandlingsenheternas informationsbehov. Med beaktande av de enskilda anteckningarnas korthet och antalet anhängiggjorda ärenden skulle det inte ha varit omöjligt att publicera förteckningen i sin helhet på båda nationalspråken. JO hade emellertid inte skäl att ingripa i ärendet (2036/4/14*).

Publicering av lagförslag och uppgörande av planer

JO bedömde hur nationalspråkens likställdhet uppfylldes vid publiceringen av ett lagförslag om lagen om fiske. Lagtexterna hade publicerats samtidigt på finska och svenska på jord- och skogsbruksministeriets (JSM) webbplats. Samtidigt hade den finska motiveringstexten publicerats. Den svenskspråkiga motiveringstexten hade publicerats flera veckor senare.

Enligt JSM var det frågan om en omfattande lagstiftningsreform som behövde fås till riksdagen utan dröjsmål, så att riksdagen skulle ha tillräckligt med tid för att behandla den. Den svenskspråkiga versionen hade publicerats omedelbart när översättningen var färdig. JSM hade också beviljat tilläggstid för inlämning av utlåtanden till alla som hade begärt det.

Enligt JO var det frågan om huruvida motiveringar till lagförslag ska publiceras samtidigt på båda nationalspråken, om ministeriet har bedömt att det är befogat att publicera dem på båda språken. Språklagen tar inte ställning till tidpunkten för publicering av språkversionerna av motiveringar till lagförslag eller lagutkast.

Enligt JO borde man ända sträva efter att publicera motiveringar till lagförslag samtidigt på båda nationalspråken, om det har beslutats

att de ska publiceras på båda språken. Nu hade det svenskspråkiga materialet varit tillgängligt cirka fem veckor senare än det finskspråkiga.

I sin bedömning beaktade JO de orsaker som hade inverkat på att språkversionerna av motiveringarna hade publicerats vid olika tidpunkter och det faktum att JSM hade beviljat tilläggstid för inlämning av utlåtanden. JO delgav JSM sin uppfattning (384/4/14*).

JO bedömde också om det hade funnits tillräckligt med information på svenska vid beredningen av planen för vård av vargstammen. Enligt JSM borde det ha funnits mer material på svenska innan planen fastställdes. JSM ansåg sig ändå ha uppfyllt språklagens minimikrav. Eftersom JSM redan hade noterat de svaga punkterna i sin beredningsprocess, föranledde ärendet inga vidare åtgärder (604/4/15).

Publicering av teckenspråkigt material

År 2013 utreddes ett klagomål om att Fpa hade publicerat mindre material på finlandssvenskt teckenspråk än på finskt teckenspråk på sin webbplats (4208/4/13). Då meddelade Fpa att allt teckenspråkigt material skulle förnyas. JO bad Fpa meddela tidtabellen för detta.

Fpa meddelade att man av sparskäl inte kunde börja förnya materialet. För att behandla finska och finlandssvenska teckenspråkiga jämlikt tänkte Fpa ta bort material som fanns endast på finskt teckenspråk.

JO bad Fpa om en utredning om huruvida det var rätt sätt att främja jämlikheten mellan olika språkgrupper. Då meddelade Fpa att webbplatsen skulle förnyas och att man i samband med det också skulle publicera nya videor på finskt och finlandssvenskt teckenspråk. JO ansåg det befogat att be Fpa meddela när förnyelsen är genomförd (928/2/15*).

Andra avgöranden som gäller information

Det fanns brister i konkursombudsmannens svenskspråkiga information. Den svenskspråkiga webbplatsen hade varit ur bruk i över ett halvt år. Senare hade förnyelsen av webbplatsen framskridit och svenskt material hade satts in (2147/4/15).

Också ett regionalt räddningsverk och inrikesministeriets (IM) räddningsavdelning behövde förbättra sin information. Ärendet föranledde ändå inga vidare åtgärder av JO. Det berodde på att IM:s enhet för juridiska frågor redan hade bett dessa myndigheter fästa uppmärksamhet vid såväl språklagens krav som JO:s tidigare riktlinjer och sänt sitt ställningstagande till regionförvaltningsverket, som övervakar att räddningsverkets tjänster är korrekta. Därtill hade myndigheterna redan börjat effektivisera sin information (2149 och 2151/4/15).

JO utvärderade också Postens Postintidning, vars texter var endast på finska. Enligt JO var publikationen en blandning av ett omslag för distribution av reklam och ett informationsblad. De innehöll varierande information bl.a. om sändning av helghälsningar, namnsdagar, adressändringar, paketuppföljning och annalkande val. De innehöll också företagsreklam.

Enligt JO användes publikationen i första hand för distribution av reklam. Det var ändå delvis oklart om det var frågan om information som gällde samhällsomfattande posttjänster eller en annan offentlig uppgift. JM meddelade offentligt, att Posten ska informera på båda språken oavsett informationens form, och Posten meddelade att den inför mer svensk text. Ärendet föranledde inga vidare åtgärder av JO (1481/4/15).

Kundservice

I tre fall förekom brister i tillgodoseendet av svenskspråkiga kunders rättigheter. En klagande hade inte fått betjäning på svenska vid en tvåspråkig polisinsättning (217/4/14*), och vid riksdagens säkerhetskontroll hade en klagande tillfrågats på engelska om hon kan prata engelska (2583/4/14). En fånge hade i sin tur tillfrågats om hans fall kan skötas på finska, även om det var frågan om ett fängelse som enligt JM:s förordning har en tvåspråkig avdelning (5124/4/14). JO uppmärksammade myndigheterna på att tillgodose de språkliga rättigheterna.

4.20

Beskattning

Till sakområdet beskattning hänförs både den direkta och den indirekta beskattningen. Den beskattning som Tullen verkställer hör inte till detta sakområde utan den behandlas under punkt 4.5. De klagomål som gällde beskattningen avgjordes under året av BJO *Maija Sakslin*. Som huvudföredragande för dessa ärenden fungerade referendarieråd *Ulla-Maija Lindström*.

4.20.1 VERKSAMHETSMILJÖN

Finansministeriet (FM) är en del av statsrådet. Ministeriet bereder regeringens ekonomi- och finanspolitik samt statsbudgeten och är sakkunnig i fråga om skattepolitik. FM:s skatteavdelning är regeringens expert inom skattepolitiken. FM styr Skatteförvaltningen med hjälp av årliga resultatavtal.

Skatteförvaltningen har till uppgift att verkställa beskattningen, utöva skattekontroll, uppbära, driva in och redovisa skatter och avgifter samt bevaka skattetagarnas rätt. Skatteförvaltningen är en nationell myndighet. Skatteförvaltningen har enheter som handhar beskattningen och andra enheter.

Till de enheter som sköter om beskattningen hör Personbeskattningsenheten, Företagsbeskattningsenheten och Skatteuppbördsenheten. Övriga enheter inom Skatteförvaltningen är Informationsförvaltningsenheten, Förvaltningsenheten, Stabs- och rättsenheten, Kommunikationsenheten, Enheten för intern revision och Enheten för utredning av grå ekonomi. Central-skattenämnden, som ger förhandsavgöranden, och Skatterättelsenämnden, som behandlar omprövningen, är organ som fungerar oberoende av skatteförvaltningen.

Utöver av Skatteförvaltningen uppbärs skatter också av bl.a. Trafiksäkerhetsverket (Trafi), som verkställer fordonsbeskattningen.

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om inkomstskatteskalen för 2016 och till lagar om ändring av vissa andra lagar (RP 31/2015 rd) innehåller en progressiv inkomstskatteskala som ska tillämpas på beskattning av förvärvsinkomst vid statsbeskattningen. Skalans inkomstgränser höjs med ca 1,2 %. Dessutom föreslås en sänkning av nedre gränsen för skalans högsta inkomstklass från 90 000 euro till 72 300 euro. Detta innebär att de två högsta inkomstklasserna i skalan slås samman.

Inkomstskattelagen ändras enligt förslaget så, att arbetsinkomstavrdragets högsta belopp, in- och utfasningsprocentsats och grundavdragets högsta belopp i kommunalbeskattningen höjs. Räntheavdraget för bostadsskuld sänks stegvis så, att det avdragsgilla beloppet är 55 % år 2016, 45 % år 2017, 35 % år 2018 och 25 % år 2019. Förlust som har uppkommit vid överlåtelse av egendom ska i fortsättningen kunna dras av också från andra kapitalinkomster. Det föreslås att den högre skattesatsen för kapitalinkomst ska höjas från nuvarande 33 % till 34 %.

Lagarna trädde i kraft vid ingången av 2016. Den temporära bestämmelsen om rätten att dra av räntorna på bostadslån i inkomstskattelagen gäller till utgången av 2018. Lagarna tillämpas första gången vid beskattningen för 2016, dock så att den ändring av inkomstskattelagen som gäller rätten att dra av räntorna på bostadslån tillämpas första gången vid beskattningen för 2019. Riksdagen godkände lagförslagen i regeringens proposition i plenum.

Regeringen överlämnade en proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om det nationella genomförandet av de be-

stämmelser som hör till området för lagstiftningen i rådets direktiv om administrativt samarbete i fråga om beskattning och om upphävande av direktiv 77/799/EEG samt om tillämpning av direktivet, av lagen om beskattningsförfarande, av 3 och 13 § i lagen om beskattning av begränsat skattskyldig för inkomst och av 2 a § i lagen om beskattning av delägare i utländska bassamfund (RP 129/2015 rd).

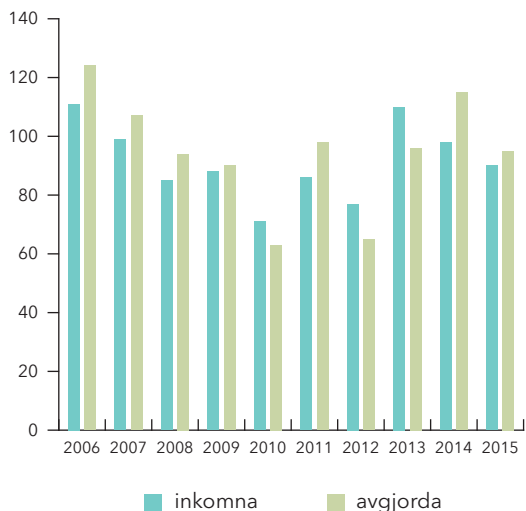
Målsättningen med propositionen är att på nationell nivå genomföra ändringarna i det s.k. handräkningsdirektivet som gäller administrativt samarbete i fråga om beskattning. Genom ändringarna tar man i bruk automatiskt informationsutbyte som motsvarar den globala standarden (Common Reporting Standard, CRS) som OECD offentliggjorde i juli 2014 och som gäller sådana rapporteringspliktiga finanskonton som upprätthålls i de i direktivet avsedda rapporteringsskyldiga finansiella instituten.

Direktivändringarna är en del av den utveckling som tagit fart av USA:s s.k. FATCA-lagstiftning (lagen The Hiring Incentives to Restore Employment Act (HIRE)), genom vilken man vill förbättra det automatiska informationsutbytet mellan olika länder i fråga om finanskonton. Informationsutbyte som grundar sig på FATCA ger klart bättre förutsättningar för det än tidigare. Ändringarna kan också förebygga kringgående av skatt, eftersom bankhemlighet inte längre är ett giltigt skäl för att vägra ge den information som direktivet förutsätter. Riksdagens finansutskott konstaterade i sitt betänkande om regeringens proposition (FiUB 15/2015 rd) att det inte hade någonting att anmärka på innehållet i propositionen.

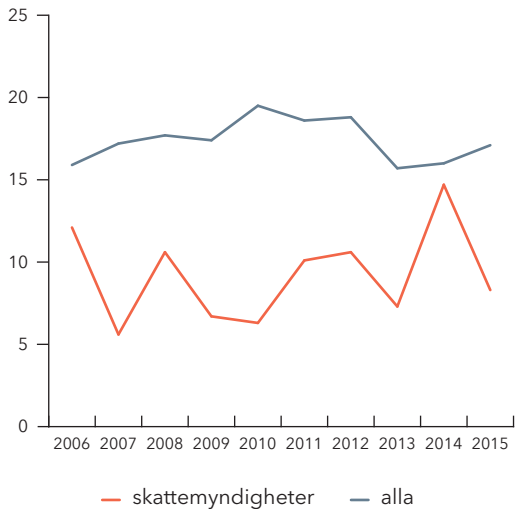
4.20.2

LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Under verksamhetsåret avgjordes något under ett-hundra klagomål och egna initiativ som gällde beskattningen. Antalet avgöranden var oförändrat jämfört med föregående år. I sammanlagt fem fall ledde ärendet till åtgärder. Antalet åtgärdsavgö-



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2006–2015



Åtgärdsprocent under åren 2006–2015

randen har sedan länge varit relativt lågt, trots att skattelagstiftningen är komplicerad och beskattningen är ett massförfarande, vilket innebär att ett stort antal ärenden behandlas inom en kort tid. Det faktum att kunderna inte har upplevt att de haft behov av att vända sig till den högsta laglighetsövervakaren kan vara ett tecken på att tjänsterna och rättsmedel är effektiva.

Under verksamhetsåret gällde flertalet klagomål beskattningen av privatpersoner. I en del klagomål riktades det kritik mot de skattegranskningar som utförts vid olika företag och mot den efterbeskattning som utförts på basis av granskningarna eller mot åtgärderna för indrivning av skatt. Också skattekontot och bestämmelserna i skattekontolagen orsakade problem för vissa företag. Av de klagomålsavgöranden som gavs under berättelseåret var det i många fall fråga om en sak som redan var anhängiggjord hos besvärmyndigheterna eller i vilken det ännu var möjligt att söka ändring med lagstadgade besvärsförfaranden.

JO kan inte ta ställning i ärenden som fortfarande behandlas hos myndigheterna och i de svar som gavs till klagandena betonades, att JO inte kan fungera som ett alternativ som ersätter eller kompletterar det på lag baserade besvärssystemet. Klagandena hänvisades till att använda de rättsmedel som föreskrivs i lagen. I en del svar redogjordes det också för beskattnings- och rättspraxisen. Ibland hänförde sig klagomålen till skattelagarnas bestämmelser. Härvid försökte man klargöra för klagandena lagstiftningens mål och grunder utgående från lagarnas förarbeten och särskilt finansutskottets ställningstaganden.

Flera klagande misstänkte att de hade beskattats två gånger för löne- eller pensionsinkomster från utlandet. Skatteförvaltningen får inkomstuppgifter från utlandet först när den förhandsifyllda skattedeklarationen har skickats till den skattskyldiga. Därför saknas den här informationen i den förhandsifyllda skattedeklarationen. Om den skattskyldiga inte har kompletterat uppgifterna i den förhandsifyllda skattedeklarationen, skickar Skatteförvaltningen, när den via informationsutbyte har fått de inkomstuppgifter

som saknas, en begäran om utredning till den skattskyldiga innan beskattningen verkställs. I verkställda beskattningar beaktas inkomstskatt som har betalats till utlandet på det sätt som fastställts i skatteavtalet.

I svaren till de skattskyldiga försökte man förklara grunderna för förfarandet och beskriva den förhandsifyllda skattedeklarationens natur. Dessutom hänvisades de att begära omprövning av den verkställda beskattningen, om de fortfarande ansåg sig ha blivit felaktigt beskattade.

4.20.3 AVGÖRANDEN

Verkställande av serviceprincipen i utmanande kundservicesituationer

Den klagande hade drygt 7 600 euro i skatteåterbäring inestående på Skatteförvaltningens kon-ton. Även om han inte gick med på att meddela sina konto- eller kontaktuppgifter till Skatteförvaltningen, hade han enligt BJO rätt att få dessa återbärningar, och Skatteförvaltningen, särskilt den skattebyrå där den klagande ofta hade utträttat ärenden, hade skyldighet att utreda hur återbärningarna kunde betalas till honom i den här situationen. Av handlingarna framgick inte på vilket sätt Skatteförvaltningen hade försökt utreda ärendet i den här exceptionella situationen.

Enligt BJO skulle en adekvat behandling av ärendet i en sådan utmanande kundservicesituation ha förutsatt anlitan- de av specialsakkunskap som fanns hos Skatteuppbördsenheten. Skattebyrån borde ha utrett ärendet utan dröjsmål antingen genom att kontakta Skatteuppbördsenheten eller genom att överföra ärendet till denna. Enheten skulle redan då ha kunnat ge den klagande mer exakta anvisningar än skattebyrån. Först till följd av den begäran om utredning som BJO sände på grund av klagomålet fick Skatteuppbördsenheten tillgång till den klagandes e-postadress och kunde ge personen mer detaljerad rådgivning i ärendet.

Samarbetet mellan den klagande och skattebyrån fungerade inte och ärendet om utbetalning av den klagandes skatteåterbäring utreddes inte tillräckligt på skattebyrån. Till följd av förfarandet fördröjdes behandlingen av ärendet, och den klagandes misstro mot Skatteförvaltningen fördjupades. BJO delgav skattebyrån och Skatteförvaltningen sin uppfattning (5179/4/14).

Äldre klagande hade fått bristfällig service och rådgivning vid en annan skattebyrå. Kravet på ändamålsenlig service och myndighetens rådgivningsskyldighet uppfylldes inte, när de klagande inte informerades om orsakerna till att de inte fick hjälp med att fylla i skatteblanketten.

Av utredningen framgick inte heller om de klagande informerades om att de kostnader som de påtalade inte kunde beaktas eftersom de inte hade några verifikationer på dessa. I utredningen beskrevs inte heller varför de klagande inte redan vid första besöket fick den kopia som de bad om. När de bad om kopian vid det andra besöket, kunde skattebyrån ha frågat dem om de ville få kopian per post senare. När de klagande inte fick ändamålsenlig betjäning och deras missuppfattningar om förfarandena inte korrigerades, var de med fog otillfredsställda med sitt besök på skattebyrån.

Eftersom Skatteförvaltningen till följd av klagomålet meddelade att den kommer att uppmärksamma de tjänstemän som har hand om kundbetjäning på äldre kunders omständigheter och specialbehov, föranledde klagomålet inte andra åtgärder från BJO:s sida än att hon delgav Skatteförvaltningen sin uppfattning (5251/4/14).

Eget initiativ om att för hög rundradioskatt hade uppburits av personer med de lägsta inkomsterna

BJO hade i sina avgöranden (76 och 165/4/13) 2014 ansett det problematiskt att förskottsinnehållning uppbärs endast för betalning av rundradioskatten. På grund av avrundningsregeln för förskottsinnehållningen uppbärs 1 % i skatt un-

der skatteåret, även om skatten enligt beräkningsgrunderna i lagen är 0,68 %. BJO hade bett Skatteförvaltningen utreda metoder för att uppbära förskottsinnehållningen enligt beräkningsgrunderna i lagen i de fall där den verkställs enbart för betalning av rundradioskatt.

Skatteförvaltningen meddelade 16.5.2014 att den kommer att förbättra anvisningarna till kunderna. Kunderna instrueras att ansöka om ett ändringsskattekort under skatteåret, så att de kan betala skatten enligt grunderna i lagen. Enligt meddelandet pågick sammanställandet av anvisningarna, som skulle publiceras under hösten. Anvisningarna fanns på Skatteförvaltningens webbplats under rubriken Yle-skatt – Vanliga frågor. I svaret på sidans sista fråga, nummer 18, informerades kunderna om möjligheten att ansöka om ett ändringsskattekort. Webbplatsen hade senast uppdaterats i januari 2014.

Enligt BJO var det frågan om personer med de lägsta inkomsterna, som ofta också är de mest utsatta, och alla dessa har inte ekonomiska eller tekniska möjligheter eller förmåga att ta del av Skatteförvaltningens instruktioner på webben eller per telefon. Eftersom anvisningarna och rådgivningen var bristfälliga, tog BJO upp ärendet till utredning på eget initiativ.

Enligt Skatteförvaltningens utredning och utlåtande till BJO hade anvisningarna på Skatteförvaltningens webbplats förbättrats. På sidan finns allmänna skatteråd för pensionärer och också anvisningar om rundradioskatten. Kundrådgivarna på Skatteförvaltningen har instruerats att informera låginkomsttagare om möjligheten att ändra skattekortet i slutet av året, även om kunden inte uttryckligen frågar om detta.

Dessutom kommer Skatteförvaltningen i början av hösten att rikta kommunikation om ändring av förskottsinnehållningsprocenten för skatteåret 2015 till pensionärer. Kommunikationen riktas särskilt till pensionärsorganisationerna och pensionärstidningarnas redaktioner, så att informationen om möjligheten att söka ändring av förskottsinnehållningsprocenten når så många av Skatteförvaltningens kunder som möjligt och vid rätt tidpunkt.

Regeringen överlämnade hösten 2015 en proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om rundradioskatt (RP 58/2015 rd). Enligt den ska rundradioskatten för personer ändras så att minimibeloppet skatt som debiteras höjs från 51 euro till 70 euro. Därmed skulle 300 000 personer i den grupp som har de allra lägsta inkomsterna bli befriade från rundradioskatt. Inkomstgränsen, vid vilken rundradioskatt för personer ska betalas, höjs från nuvarande cirka 8 120 euro till 10 914 euro för löntagare och från 7 500 till 10 294 euro för pensionärer och mottagare av förmånsinkomst. Rundradioskatt tas inte längre ut hos sådana inkomsttagare som inte betalar någon inkomstskatt. Lagen trädde i kraft 1.1.2016 och tillämpas första gången vid beskattningen för 2016.

BJO konstaterade att Skatteförvaltningen hade effektiviserat rådgivningen om rundradioskatten 2015. Den hade på sin webbplats, i sin kundservice och via riktad kommunikation strävat efter att råda kunder med de lägsta inkomsterna att söka ändring av skatteårets förskotts-
uppbördsprocent, så att den rundradioskatt som uppbärs i samband med förskotts-
uppbördet ska motsvara den lagenliga grunden för skatten så väl som möjligt.

Med tanke på detta och med beaktande av ändringen i lagen om rundradioskatt, enligt vilken rundradioskatt inte längre tas ut hos sådana inkomsttagare som inte betalar någon inkomstskatt, ansåg BJO att hon inte inom sin laglighetsövervakning har skäl att vidta ytterligare åtgärder, eftersom situationen kommer att rättas till (5327/2/14*).

Skatteförvaltningens beslut att begränsa skyldigheten att lämna uppgifter vid byggande till elektronisk anmälan

Skatteförvaltningen hade med stöd av bemyndigandet i lagen om beskattningsförfarande gett ett beslut 14.2.2014 om skyldigheten att lämna uppgifter vid byggande. Enligt beslutet gäller skyldigheten att lämna uppgifter om arbetstagarna på

en byggarbetsplats och om byggtjänstentreprenaden projekt och entreprenader vars sammanlagda värde överskrider 15 000 euro på en viss byggarbetsplats. Uppgifterna måste lämnas månatligen senast den femte dagen i den andra månaden efter redovisningsmånaden.

Enligt beslutet kan huvudentreprenören på en byggarbetsplats och den som beställer byggtjänster lämna uppgifterna endast elektroniskt via Skatteförvaltningens elektroniska anmälnings-tjänster. Däremot kan en fysisk person som verkar som byggherre lämna uppgifter om de arbetstagare och företag som utfört byggarbetet via Skatteförvaltningens elektroniska anmälnings-tjänster eller på Skatteförvaltningens blankett.

I lagen om beskattningsförfarande föreskrivs om försummelseavgift. En försummelseavgift på högst 2 000 euro kan åläggas den uppgiftsskyldige bl.a. om denna utan giltig orsak har lämnat en uppgift eller handling för sent eller har lämnat uppgifterna på annat sätt än vad som bestämts av Skatteförvaltningen. Om uppgifterna lämnats in först efter en bevisligen sänd uppmaning, kan den uppgiftsskyldige åläggas en försummelseavgift på högst 5 000 euro. Om den uppgiftsskyldige avsiktligt inte alls lämnat in någon deklARATION, kan en försummelseavgift på högst 15 000 euro åläggas.

I sitt utlåtande och sin utredning motiverade Skatteförvaltningen sitt beslut att begränsa skyldigheten att lämna uppgifter till den elektroniska tjänsten med att ärenden i regel uträttas elektroniskt även i samhället i övrigt, även av jordbrukare och företagare, och att det däremot inte kan anses orimligt att kräva att uppgifterna lämnas in elektroniskt. Enligt Skatteförvaltningens syn har var och en oberoende av boningsort tryggats en nätförbindelse på en megabit per sekund som samhällsomfattande tjänst. Den elektroniska ärendetjänsten stöder Skatteförvaltningens strategiska mål.

Enligt Skatteförvaltningens uppfattning kan det inte anses vara orimligt att en kund i ett område med långt avstånd också till övriga tjänster tvingas resa tiotals kilometer för att nå Skatteförvaltningens elektroniska tjänster. I utlåtandet och

utredningen konstateras det också att Skatteförvaltningen följer en resonlig linje vid påförande av försummelseavgifter och inte påför någon avgift om kunden kan påvisa en giltig orsak till försummelsen. Skatteförvaltningen anser att dess förfarande uppfyller serviceprincipens krav och inte försätter kunder i ojämlig ställning utifrån bonusort.

Vid sin bedömning av Skatteförvaltningens motiveringar ansåg BJO att det för det första var relevant att lagstiftarens avsikt har varit att skapa ett system där övervakningens effekt bygger på att uppgifterna lämnas i realtid, varje månad, och på att anmälningsskyldigheten är lätt att uppfylla. För det andra konstaterade hon att utredningarna visade att majoriteten av de anmälningsskyldiga har beredskap att lämna in anmälningarna elektroniskt, varför hon ansåg det sannolikt att de flesta gör det. För det tredje noterade hon att Skatteförvaltningen har beredskap att ta emot anmälningar också på pappersblankett av fysiska personer som verkar som byggherre.

Med beaktande av de här aspekterna ansåg BJO att det inte är troligt att mottagande av anmälningar på papper skulle orsaka Skatteförvaltningen så betydande tilläggskostnader och behov av tid och årsverken som det hävdades i utredningarna.

Med tanke på kravet på bestämmelser i lag fäste BJO uppmärksamhet också vid att Skatteförvaltningen meddelade att den planerar att göra det obligatoriskt för företag att lämna in sina anmälningar elektroniskt.

Till BJO:s bedömning att Skatteförvaltningens förfarande var lagligt bidrog riksdagsbehandlingen av lagen om elektroniska recept. Skyldigheten att ge elektroniska recept baserar sig på en bestämmelse i en lag stiftad av riksdagen. Syftet med lagen är att förbättra patient- och läkemedelssäkerheten. Bestämmelsen utgår från att recept ska göras upp elektroniskt. Skyldigheten är ändå inte absolut, utan t.ex. om det på grund av en teknisk störning inte är möjligt att göra en elektronisk förskrivning får ett recept också ges skriftligt eller per telefon. Lagen fastställer inga sanktioner som hänför sig till re-

ceptets form. På förslag av riksdagens social- och hälsovårdsutskott förlängdes lagförslagets tidsfrister för övergång till elektroniska recept bl.a. för att trygga enskilda läkares och mindre läkarstationers verksamhet.

Kravet på god förvaltning, som tryggas i 21 § i grundlagen, omfattar serviceprincipen för förvaltning. Enligt 2 § 3 mom. i grundlagen ska all utövning av offentlig makt bygga på lag. Enligt 80 § 1 mom. ska därtill bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter utfärdas genom lag. Enligt den här principen om lagbundenhet, en av rättsstatens grundvalar, får förvaltningen inte fatta beslut genom vilka den utövar offentlig makt, eller utöva offentlig makt på något annat sätt, om den inte har ett bemyndigande i lagen. Eftersom offentlig makt utövad av myndigheter inte får överskrida de gränser som riksdagen har fastställt i lag, och endast får utövas på grundval av lagar stiftade av riksdagen, måste ett bemyndigande i lagen tolkas restriktivt snarare än extensivt.

Vid bedömningen av om Skatteförvaltningens bestämmelse är laglig bör man beakta att en betydande avgift kan åläggas om den uppgiftsskyldige försummar sin skyldighet att lämna uppgifter. Enligt BJO begränsar Skatteförvaltningens beslut de rättigheter som förvaltningens kunder tryggas i lagen. Hon anser att Skatteförvaltningen inte i tillräckligt hög grad har bedömt alla uppgiftsskyldiga kunders möjligheter att uppfylla sin skyldighet endast elektroniskt. Proportionalitetsprincipen, som är en av rättsprinciperna för förvaltningen, bör tillmätas stor betydelse särskilt i situationer där försummelsen av en skyldighet ålagd av en myndighet innebär ofördelaktiga rättsliga påföljder för en kund hos förvaltningen.

Enligt BJO innebär Skatteförvaltningens beslut om att begränsa skyldigheten att lämna uppgifter endast till ett elektroniskt anmälningsförfarande att de rättigheter som förvaltningslagen tryggar för alla kunder hos förvaltningen som garanti för god förvaltning inte uppfylls. Begränsningen beaktar inte kundperspektivet i tillräckligt hög grad, särskilt inte småföretag och företagare samt enskilda näringsidkare i olika delar av landet

och dessas möjligheter att uppfylla sin skyldighet endast via elektroniska ärendetjänster, och inte heller en jämlik behandling av de uppgiftsskyldiga.

Skatteförvaltningen har beredskap att ta emot anmälningar även på papper. Enligt Skatteförvaltningens beslut om en allmän skyldighet att lämna uppgifter kan uppgifter lämnas elektroniskt eller på blankett. En fysisk person som verkar som byggherre kan alltså lämna uppgifter om byggnad på blankett.

Av Skatteförvaltningens utredningar framgick inte någon annan motivering för begränsningen än orsaker som hänför sig till förvaltningens rationalitet. Elektroniska anmälningar är effektivt för Skatteförvaltningen och minskar dess behov av arbetskraft. Enligt BJO uppfyller dessa motiveringar inte förvaltningens rättsprinciper, särskilt proportionalitetsprincipen och principen om jämlikhet, vilka utgör grunderna för god förvaltning enligt förvaltningslagen och är förpliktande för myndigheterna, och inte heller serviceprincipen.

På dessa grunder konstaterade BJO att Skatteförvaltningen genom sitt beslut hade begränsat rätten till god förvaltning för en part som enligt lag är skyldig att lämna uppgifter, när den enligt sitt beslut inte har tagit emot uppgifter på annat sätt än elektroniskt. Skatteförvaltningen hade överskridit sin befogenhet när den gav en föreskrift om detta.

I bemyndigandet i lagen om beskattningsförfarande konstateras att Skatteförvaltningen meddelar närmare föreskrifter om hur uppgifterna ska lämnas. BJO anser att de noggrannare föreskrifter som meddelas på basis av bemyndigandet i lagen och vars försummelse innebär en betydande rättslig påföljd inte kan begränsa dem som är skyldiga att lämna uppgifter till att använda en enda metod, den elektroniska, så som nu görs. Skatteförvaltningen bör erbjuda sina kunder möjlighet att uppfylla sin skyldighet att lämna uppgifter även på andra sätt, t.ex. med Skatteförvaltningens blankett (4653/4/14*).

Skatteförvaltningen gav 11.3.2016 ett nytt beslut om skyldigheten att lämna uppgifter vid byggande. Bestämmelsen om beslutets anmälningssätt ändrades så att uppgifter kan lämnas både elektroniskt

eller på Skatteförvaltningens blankett. Det nya beslutet trädde i kraft 15.3.2015 och iakttas i fråga om de uppgifter som lämnas för januari 2016.

Handläggningen av ett beslut som förvaltningsdomstolen återförvisade till Skatteförvaltningen fördröjdes olagligt länge hos Koncernskattecentralen

Skatteförvaltningen dröjde till april 2015 med att verkställa ett lagakraftvunnet beslut som Helsingfors förvaltningsdomstol hade fattat 15.11.2013 och bolaget fick sin skatteåterbäring enligt beslutet i mitten av april 2015. Det dröjde således totalt 17 månader innan Skatteförvaltningen verkställde beslutet.

Vid bedömningen av om handläggningen hos myndigheten hade fördröjts beaktades på basis av rättspraxisen utöver handläggningstiden också särskilt ärendets karaktär och omfattning, partens och myndighetens verksamhet samt ärendets betydelse för parten. Enligt utredningen av handlingar hade de beskattningar som hade återförvisats 15.11.2013 på beslut av förvaltningsdomstolen och som skulle verkställas på nytt tagits upp till handläggning vid Skatteförvaltningen först i mars 2015, varvid ett brev om hörande, daterat 13.3.2015, skickades till bolaget. Bolaget gav sitt svar 1.4.2015 och beskattningarna verkställdes genom beslut vars betalningsdag var 9.4.2015.

De efterbeskattningar som förvaltningsdomstolen återförvisade till Skatteförvaltningen för ny handläggning var därmed anhängiga cirka 16 månader utan att aktiva åtgärder vidtogs. När ärendet togs upp till handläggning verkställdes beskattningarna på nytt och skatteåterbäringen betalades till bolaget inom cirka en månad. Det var frågan om en skatteåterbäring på drygt 700 000 euro och enligt bolaget har denna betydande summa, med beaktande av den låga räntan på återbäringen, klar finansiell betydelse för bolaget.

På basis av den tillgängliga utredningen bedömer BJO att verkställandet av förvaltningsdomstolens beslut inte var ett krävande ärende i fråga om omfattning och karaktär, för när ärendet togs upp till handläggning kunde beslutet verkställas inom cirka en månad. Trots det var ärendet anhängigt vid Koncernskattecentralen cirka 15 månader utan att några som helst aktiva åtgärder vidtogs. Den betydande summan skatter som skulle återbäras hade finansiell betydelse för bolaget. Dessutom handlade det om en beskattningsrelaterad rättegång som hade inletts redan 2007.

Enligt BJO var det orimligt att det dröjde 17 månader för Skatteförvaltningen att verkställa förvaltningsdomstolens beslut. På dessa grunder ansåg hon att det var frågan om en kränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna i fråga om rätten till en rättvis rättegång och ett effektivt rättsmedel enligt artikel 6 och 13 i konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och 21 § i grundlagen.

Det var fråga om att Skatteförvaltningen hade fördröjt verkställandet av ett domstolsbeslut olagligt länge. Genom lagen om gottgörelse för dröjsmål vid rättegång (gottgörelselagen) ges parten rättsskydd genom nationella rättsmedel på det sätt som avses i konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna även då en rättegång som gäller ett förvaltningsärende fördröjs.

Enligt lagen har parten rätt till skälig gottgörelse av statens medel. Gottgörelselagens bestämmelser om domstolar tillämpas också på nämnder som behandlar besvärssärenden. Lagen tillämpas däremot inte på verkställande av domstolsbeslut hos Skatteförvaltningen.

Enligt BJO förutsätter kravet på effektivt tillgodoseende av de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna att parten, också i en situation där Skatteförvaltningen olagligt har fördröjt verkställandet av en lagakraftvunnen dom, har rätt till ersättning för bekymmer, osäkerhet och annan jämförbar olägenhet som förfarandet har gett upphov till.

BJO delgav Skatteförvaltningen sin framställning om att bolaget borde betalas gottgörelse för kränkning av rätten till en rättvis rättegång och

ett effektivt rättsmedel. I detta syfte sände hon dem en kopia av beslutet. Hon bad Skatteförvaltningen meddela senast 31.3.2016 vilka åtgärder hennes framställning om gottgörelse har föranlett (976/4/15*).

Ogrundat användningsförbud på grund av för stor betalning av ett fordonsskattebelopp

Trafi hade försatt fordon i användningsförbud, när en rat av fordonsskatten hade betalats till ett för högt belopp. BJO konstaterade att i en situation där den skattskyldiga mitt i skatteperioden ändrar sitt val om att betala skatten i rater och betalar mera skatt än han eller hon har meddelat före skatteperioden började, har skatten eller den förfallna andelen ändå *de facto* betalats inom utsatt tid. Den skattskyldiga har kunnat betala mera skatt än den minsta summan av fyra rater, men mindre än hela skatten om den betalas i en rat. Han eller hon har ändå betalat mera skatt och genom att använda referensnumret på debetsedeln har han eller hon på det sätt som avses i lagen visat vilken skatt betalningen gällde.

Enligt BJO har det då inte varit frågan om att skatten har betalats med bristfälliga eller oriktiga betalningsuppgifter, om vilket det finns bestämmelser i fordonsskattelagen. På debetsedeln anges inte att skatten kan betalas endast genom att betala rätt summa enligt antalet rater och att betalning av någon annan summa, även större, leder till användningsförbud. Enligt förarbetena till lagen avses med bristfälliga eller oriktiga betalningsuppgifter uttryckligen referensnumret på debetsedeln, utifrån vilket datasystemet hänför betalningen till rätt skatt. Den skattskyldiga kan inte förutsättas veta att Trafis datasystem är programmerat så att betalningen inte registreras överhuvudtaget om summan är för stor, även om betalaren har använt rätt referensnummer.

Enligt BJO uppfyller Trafis förfarande i ärendet inte rättsprinciperna för god förvaltning, vilka är en del av det rättsskydd som tryggas i de grundläggande fri- och rättigheterna. Kunden har rätt

att lita på att när han eller hon betalar skatten före förfallodagen med hjälp av referensnumret på debetsedeln och betalar en större summa än den som förfaller, kommer betalningen att hänföras till den skatt som anges på debetsedeln. Ett användningsförbud för ett fordon till följd av en myndighets datasystem är en orimlig påföljd för en skattskyldig som i själva verket har försökt betala mera skatt och därmed betala av på sin skatt för hela skatteperioden i snabbare takt.

Eftersom Trafí hade känt till problemet i datasystemet, anser BJO att det inte räcker att göra ändringar först i samband med ett utvecklingsprojekt som ska avslutas före utgången av 2015. Särskilt en skatteuppbördsmyndighet, som utövar betydande offentlig makt, är skyldig att se till att dess datasystem inte orsakar kunderna lagstridiga och felaktiga påföljder. BJO delgav Trafí sin uppfattning om dess försummelse att göra ändamålsenliga ändringar i sitt datasystem (3450/4/14*).

4.21

Miljöärenden

Som miljöärenden statistikförs främst ärenden som gäller planläggning och byggande samt naturskydd, miljövard, miljötillstånd, miljö- och hälsoskydd och avfallshantering. Till miljöärendena hänförs också vattenärenden som hör till miljöministeriets förvaltningsområde. Dessa ärenden behandlas emellertid av flera olika myndigheter. Miljöklagomålen avgjordes av BJO *Maija Sakslin*. Huvudföredragande var äldre JO-sekreterare *Erkki Hännikäinen*, men miljöärenden föredrogs också av andra föredragande.

4.21.1

LAGSTIFTNINGSREFORMER OCH ÄNDRINGAR INOM VERKSAMHETSMILJÖN

Inga väsentliga lagstiftningsändringar företogs. Den nya klimatlagen trädde i kraft 1.6.2015. Till sin karaktär är den en ramlag som gäller de statliga myndigheterna och som inte innehåller några materiellrättsliga bestämmelser för olika branscher. I lagen föreskrivs det bl.a. om ett planeringssystem för klimatpolitiken. Verkställigheten av klimatlagen börjar genom att det utarbetas en klimatpolitisk plan på medellång sikt som föreläggs statsrådet för godkännande under denna valperiod. Planen samordnas till behövliga delar med den övriga planeringen av energi- och trafikpolitiken. Under året trädde också ett antal smärre författningsändringar i kraft. Syftet med dem var i allmänhet att minska regleringen utan att ändå ge avkall på nivån för miljöskyddet.

Regeringens beslut om inrättande av 18 självstyrande områden och regionförvaltningsreformen kommer att medföra betydande förändringar i miljöförvaltningens organisation och i olika myndigheters uppgifter. Uppenbarligen kommer NTM-centralerna att upplösas och deras uppgifter i huvudsak att överföras till de självstyrande om-

rådena/landskapen, och till en del till andra myndigheter. Reformen förändrar också kommunernas och regionförvaltningsverkens miljöuppgifter.

Miljöministeriet gav 18.12.2015 in sin bakgrundsutredning om överföringen av uppgifter till de självstyrande områdena. Enligt det förslag som utredaren Lauri Tarasti överlämnade 26.1.2016 ska NTM-centralerna upplösas och deras uppgifter överföras till de nya landskapen. Dessutom blir landskapen ansvariga för att ordna byggnadstillsynsuppgifterna, vilka i dagens läge hör till kommunerna. En kommun eller flera kommuner gemensamt som uppfyller de minimiförutsättningar för att producera byggnadstillsynstjänster som kommer att fastställas i markanvändnings- och bygglagen i ett senare skede får emellertid åta sig byggnadstillsynen, om den eller de så önskar.

En del av de uppgifter inom miljöministeriets förvaltningsområde som NTM-centralerna har hand om föreslås bli överförda till regionförvaltningsverken; dessa tilldelas rikstäckande befogenheter. Regionförvaltningsverken föreslås ta hand om NTM-centralernas uppgifter i fråga om miljökonsekvensbedömningar, miljöskyddstillsyn och naturskydd samt regionförvaltningsverkens nuvarande miljötillståndsuppgifter. I gengäld föreslås de uppgifter inom miljö- och hälsoskyddet som regionförvaltningsverken sköter bli överförda till Evira och landskapen.

4.21.2

LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Liksom tidigare år gällde klagomålen i allmänhet kommunala miljömyndigheter men också de regionala miljöcentralerna, regionala förvaltningsverk och miljöministeriet och vissa andra miljömyndigheter.

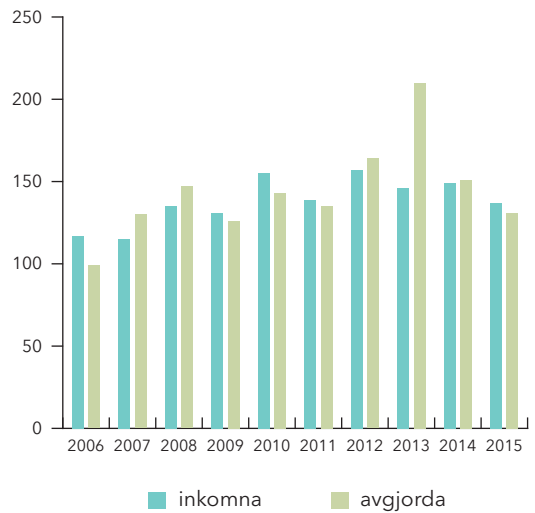
Ofta vände man sig till JO efter att redan ha anlitat alla ordinära rättsmedel. JO ombads i flera klagomål göra ändringar i myndighetsbeslut. JO är emellertid inte behörig att ändra myndighetsbeslut. Å andra sidan ombads JO i fler klagomål än förr ingripa i ärenden som fortfarande behandlades eller där parterna fortfarande hade möjligheter att inkomma med de anmärkningar och besvär som lagen erbjuder. JO ingriper i allmänhet inte i ett sådant anhängigt ärende. JO:s uppgift är inte att ta ställning till eller inverka på hur en behörig myndighet ska avgöra ett ärende som ingår i dess befogenheter.

I miljöklagomålen påtalas också allt oftare att medborgarnas påverkningmöjligheter och informationen har varit otillräckliga i samband med beslutsfattande som hänför sig till livsmiljön och att de berörda parterna inte har hörts i beslutfattandet på det sätt som lagen förutsätter. Ofta är det ändå fråga om att åsikten inte har kunnat beaktas.

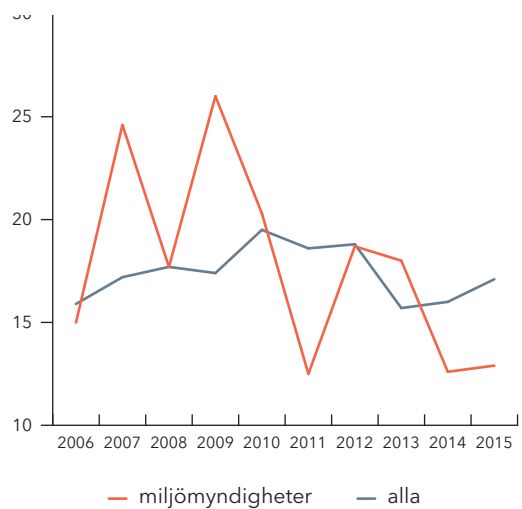
Det typiska för miljöärenden är att de har behandlats av flera olika myndigheter, vilka ofta samtidigt har tillämpat flera olika lagar. Ofta sträcker sig händelserna som är föremål för klagomål över en lång tidsperiod. Tvåårsregeln som gäller utredningen av klagomål kan dock begränsa utredningen om det inte finns någon särskild anledning att utreda äldre ärenden än så. Allvarliga lagstridiga förfaranden eller kränkningar av de grundläggande rättigheterna konstateras endast sällan i miljöfrågorna.

År 2015 avgjordes 131 klagomål. De inkomna nya klagomålen var något fler, 137 stycken. Två av de klagomål som hade inlämnats till JO överfördes till en NTM-central för att behandlas.

Antalet åtgärdsavgöranden gällande miljöfrågor sjönk något och var något lägre än i ärendegrupperna i genomsnitt. År 2015 föranledde ungefär vart åttonde avgjort klagomål åtgärder från JO:s sida. I avgörandena fästes uppmärksamhet vid kraven på god förvaltning eller på de allmänna synpunkterna gällande tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna. I många enskilda klagomålsärenden upptäcktes inte något lagstridigt förfarande.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2006–2015



Åtgärdsprocent under åren 2006–2015

Cirka hälften av klagomålen gällde byggnadstillsyn, byggnads- och undantagstillstånd och planläggning. Klagomål anfördes också angående miljöövervakning och -tillstånd samt bl.a. i ärenden med anknytning till miljö- och hälsoskydd samt vattenförsörjning. Också flera klagomål som på olika sätt anknöt till vindkraftsbyggande (304, 4149 och 5186/4/14 samt 442 och 2637/4/15) anfördes, men i dem var det ofta fråga om ärenden som var anhängiga och som inte undersöktes desto mer.

I ärenden som gällde byggnadstillsyn, miljöövervakning och miljö- och hälsoskydd anfördes ofta klagomål över att ärendet inte lett till övervakningsåtgärder eller att åtgärderna inte har varit tillräckliga. Då gavs klaganden anvisningar om att denna har möjlighet att anhängiggöra ärendet som tillsynsärende hos en myndighet. Tillsynsmyndigheten fäste åter uppmärksamhet vid att överklagbara beslut ska meddelas parterna.

I ett avgörande var det fråga om att erhållandet av undantagslov och bygglov hade fördröjts betydligt på grund av oklarheter kring besittningen av byggplatsen och ett stort antal besvär (9/4/15). Vidare behandlades ett klagomål över rådgivningen om behovet av tillstånd i en situation där det kanske blir nödvändigt att riva jordvärmesystemet i ett flervåningshus för boende som beviljats åtgärdstillstånd, eftersom det tillstånd enligt vattenlagen som senare visat sig vara nödvändigt inte har fått (4581/4/15). Dessutom hänförde sig ett avgörande bl.a. till tillsynen över ett med vattenlagen förenligt tillstånd för båt-brygga (5133/4/14).

Klagomålen med anknytning till miljö- och hälsoskyddet gällde i allmänhet en i bostaden eventuellt förekommande sanitär olägenhet, men klagomål anfördes också om problem med mögel och inneluften i skolor och daghem. När det gäller skolor och daghem kan klagomålen gälla kommunen som anordnare av verksamhet, upprätthållare av lokaler eller bygglovs- och hälsoskyddsmyndighet. Klagomålen kan gälla också arbetarskyddsmyndigheterna. Klagomål av detta slag kan därmed undersökas också i form av klagomål som gäller det berörda förvaltningsområ-

det. Som miljöärenden behandlades närmast klagomål där hälsoskydds- eller bygglovsmyndigheternas förfarande var huvudsaken.

I ett fall rättades ett beslut om reparationsunderstöd till nackdel för understödstagaren utan dennes samtycke. Understödet hade i strid med bestämmelserna beviljats också för en vattenskada för vilken ersättning redan hade betalats från en försäkring. Byggnadsinspektören hade förfarit i strid med förvaltningslagen när han utan den berörda personens samtycke hade undanröjt det tidigare beslutet och avgjort ärendet på nytt så att understödet slopades för vattenskadans del. Det ansågs emellertid inte att byggnadsinspektören hade förfarit felaktigt, när han längre fram inte betalade ut understödet för vattenskadans del i överensstämmelse med det ursprungliga beslutet, trots att understödstagarens son hade yrkat på det (5247/4/14).

Vidare avgjordes ett klagomål som gällde tillsynen över miljö- och marktåktstillstånd i anslutning till ett stenbrott och möjligheterna att förebygga miljöskador som sprängningar eventuellt kan orsaka. Det ankom på den kommunala miljö- och hälsomyndigheten att ha tillsyn över tillståndsbestämmelserna om sprängningar, till den del sådana med stöd av miljöskyddslagen hade fastställts i miljötillståndet. Tillsyn över sprängningsverksamheten och förebyggande av sprängnings-skador ingick i övrigt inte i den kommunala miljö- och hälsomyndighetens uppgifter (3985/4/14).

Ett klagomål handlade om myndigheternas förfarande i samband med att miljötillståndet för en motocrossbana behandlades och information om beslutet gavs. Tillståndsansökan hade behandlats en vinter. Tillkännagivandet av att ansökan blivit anhängig och av att beslut fattats hade skett i enlighet med lag men minimikraven i lagen iakttoogs i sammanhanget, vilket ledde till att informationen om ansökan och beslutet inte nådde de sommarboende i tid. Klagandena hade resultatlöst använt alla extraordinära rättsmedel. Inte heller JO kunde längre hjälpa dem i ärendet (5406/4/14).

4.21.3 AVGÖRANDE

BJO klandrade åländska myndigheter för tillsyn över komposteringsanläggning

I en kommun hade det sedan mitten av föregående decennium funnits två intill varandra liggande komposteringsanläggningar för biologiskt nedbrytbart avfall. Vid den ena av anläggningarna komposteras också avfall av animaliskt ursprung, bl.a. slaktavfall. Verksamheten förutsätter miljötillstånd, och för det animaliska avfallets del också godkännande i enlighet med EU:s biproduktförordning. På Åland utfärdar landskapsregeringen detta godkännande.

BJO klandrade Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighet (ÅMHHM) för att behandlingen av ansökningarna om miljötillstånd för komposteringsanläggningarna dröjt. Den ena anläggningen hade ett giltigt miljötillstånd, men behandlingen av ansökan om revidering av tillståndet hade redan pågått i mer än fyra år. Miljötillståndet för den anläggning som behandlar animaliskt avfall hade upphört att gälla. Efter det hade verksamheten vid anläggningen fortgått i ett år. Verksamhetsledaren hade först därefter på uppmaning av ÅMHHM lämnat in en ny ansökan om miljötillstånd, och behandlingen av den hade redan pågått i mer än tre år. En så lång behandlingstid för ansökningar var inte acceptabel. ÅMHHM uppmanades att sörja för att dessa ansökningar behandlas på behörigt sätt utan dröjsmål.

Enligt landskapsregeringens godkännande ska anläggningen när den komposterar animaliskt avfall iakttå biproduktförordningen, där det fastställs ytterligare krav på kompostering av animaliskt avfall utöver villkoren i miljötillståndet. Komposteringsanläggningen hade redan från verksamhetens början haft problem med att nå den temperatur som hygieniseringen kräver. Landskapsregeringen hade nöjt sig med att begära in tilläggsutredningar och ställa ytterligare krav angående temperaturmätningar och provtagningar.

Situationen hade korrigerats till viss del, men utredningen visade på fortsatta brister när det gällde att nå upp till den temperatur som krävdes. Bristerna hade fortgått länge och situationen verkade ha blivit permanent. BJO ansåg att landskapsregeringen under dessa omständigheter i egenskap av tillsynsmyndighet borde ha tagit reda på huruvida det finns anledning att i stället för de uppmaningar och krav som utfärdats i ärendet vidta andra åtgärder som är förenliga med biproduktförordningen och som det också föreskrivs om i biproduktlagen, som trädde i kraft 2015.

BJO SAKSLINS BESLUT 31.12.2015, DNR 2846/4/14,
FÖREDRAGANDE ERKKI HÄNNIKÄINEN

Utövande av myndighets- befogenheter i felaktigt syfte

BJO avgjorde två klagomål där en myndighet hade utövat befogenheter för ett annat ändamål än det som de är avsedda för. BJO fäste myndigheternas uppmärksamhet vid att en myndighet kan utöva sina lagstadgade befogenheter endast för det ändamål som fastställs i lag. Principen om förvaltningens ändamålsbundenhet innebär ett förbud mot att utöva befogenheter i annat syfte än för att fullgöra en lagenlig uppgift eller uppnå ett lagenligt mål. Båda avgörandena anknöt till byggnadstillsynen.

Säljaren av ett egnahemshus hade vänt sig till kommunens bygglovsingenjör efter att köparen hade gjort en reklamation hos säljaren på grund av fel i byggnaden. Bygglovsingenjören hade inspekterat egnahemshuset i syfte att utreda eventuella byggfel, för att sedan kunna ta ställning till huruvida reklamationen var befogad. Bygglovsingenjören hade inte som sig bör klargjort för köparen att hans besök hänförde sig till utredande av den tvist som gällde fastighetsaffären, inte till lagstadgade byggnadstillsynsuppgifter. På grund av detta hade köparen, kanske på basis av felaktiga uppgifter, samtyckt till inspektionen.

Enligt den redogörelse som bygglovsingenjören gav till JO var det fråga om en eftersyn som hörde samman med en sådan uppmaning att avhjälpa en brist som hade getts vid ibruktagningsynen. Vid slutsynen hade samma bygglovsingenjör emellertid godkänt byggnaden utan anmärkningar i det avseendet.

I det andra klagomålsärendet hade kommunens mättningsväsende tidigare på begäran av byggnadstillsynen utfört mätningar i byggnadstillsynsärenden som två grannar hade inlett för var sin del och som redan hade avgjorts på laga-kraftvunnet sätt. Den ena av parterna hade senare vänt sig till mättningsväsendet och begärt att få mätresultaten (handlingarna) i fråga om höjden på ett staket som hade uppförts på grannens tomt, eftersom hon misstänkte att staketet inte var förenligt med det tillstånd som hade beviljats. Staketets höjd hade inte mätts, men mättningsväsendet beslutade på eget initiativ att kontrollermäta den för att kunna lämna informationen till frågeställaren.

Efter detta hade mättningsväsendet utan förhandsanmälan mätt staketets höjd på tomten, och den av grannarna som hade begärt informationen hade varit närvarande vid tillfället. Tomtägaren hade inte upplysts om den exakta anledningen till mätningen eller om varför grannen var närvarande. Enligt den redogörelse som mättningsväsendet gav till JO hade det varit fråga om en mätning som anknöt till upprätthållande av baskartan och som mättningsväsendet enligt lag hade rätt att utföra.

BJO SAKSLINS BESLUT 30.11.2015,
DNR 5166/4/14 OCH 18.9.2015, DNR 2897/4/14,
FÖREDRAGANDE ERKKI HÄNNIKÄINEN

Användning av markägarens konsult vid uppgörande av detaljplan

Utgående från två klagomål om olika kommuners förfarande hade BJO på eget initiativ börjat undersöka huruvida markägaren eller en konsult som arbetar för markägaren kan godkännas som utarbetare av en detaljplan eller en detaljplaneändring.

I sitt avgörande konstaterade BJO att enskilda markägare inte har någon lagfäst rätt att utarbeta förslag till andra detaljplaner för områden som de äger än stranddetaljplaner. För utarbetandet av andra detaljplaner svarar kommunen. Markägaren kan emellertid föreslå att ett område som är i hans eller hennes ägo planläggs; ett sådant förslag har betraktats som en ansökan som rikts till kommunen. Förslaget kan sannolikt innehålla ett utkast till en plan. I princip svarar då kommunen eller kommunens konsult för uppgiften att utarbeta planen, alldeles som när det gäller kommunens övriga planer.

Enligt BJO kan det i någon mån vara problematiskt att låta en markägare eller en av denne avlönad konsult utarbeta en detaljplan, framför allt eftersom förfarandet kan försvaga den allmänna tilltron till planläggningens objektivitet och opartiskhet. BJO framhöll därför att det är viktigt att utarbetandet av planen går till så att det står klart också för kommuninvånarna att kommunen alltid svarar för att planen utarbetas lagenligt och för beslutsfattandet.

BJO poängterade att kommunen alltid ska se till att målen för områdesplaneringen beaktas vid planläggningen. Kommunen ska se till att den svarar för utarbetandet av planen så att markägarens intressen inte *de facto* styr processen för planläggning av området eller i övrigt inverkar så att sådana områden för samhällsbyggande, boende, affärs- och kontorsbyggande samt industri samt för bl.a. rekreation och tjänster som kommuninvånarna har behov av inte anvisas i detaljplanen.

Fastän den som äger området eller en konsult som markägaren anlitar skulle ha hand om uppdraget att utarbeta planen, ska det lagstadgade förfarandet iakttas när planen utarbetas. Godkännande av detaljplaner och de växelverkans- och andra förfaranden som ingår i utarbetandet innebär utövning av offentlig makt, något som kommunen inte kan överlåta till utomstående. Det är meningen att det lagstadgade planläggningsförfarandet med tillhörande växelverkan samt beslutsfattandet ska trygga möjligheten att delta i och påverka beredningen av planen och säkerställa att förutsättningarna för att god-

känna planen blir klarlagda i kommunens behöriga organ när detta beslutar om godkännande av planen.

En annan omständighet som enligt BJO är värd att beakta när man överväger huruvida det kan tillåtas att en konsult i markägarens tjänst anlitas är att kommuner och andra offentliga samfund i regel ska konkurrensutsätta alla sina upphandlingar. Om en markägare tillåts se till att ett detaljplaneförslag utarbetas och en konsult som arbetar för markägaren godkänns för uppdraget, i syfte att kringgå en eventuell konkurrensutställningsskyldighet, kan förfarandet sannolikt anses strida mot principen om ändamålsbundenhet.

BJO sände en kopia av sitt beslut till miljöministeriet och till Finlands Kommunförbund rf för kännedom.

BJO SAKSLINS BESLUT 18.12.2015, DNR 3737/2/13*,
FÖREDRAGANDE TERHI ARJOLA-SARJA

Byggnadstillsynen borde ha utrett huruvida det var lagenligt att riva kanalslussar

Enligt skyddsbestämmelserna i en stranddelgeneralplan med rättsverkan finns inom området i fråga en kulturhistoriskt värdefull kanal eller ett kulturhistoriskt värdefullt kraftverk. Byggnadsbeståndet och konstruktionerna i området samt närmiljön bör bevaras. Byggnader och konstruktioner på området får inte rivas och deras yttre får inte ändras på ett sådant sätt att deras kulturhistoriskt värdefulla karaktär förstörs. Kanalen ingick också i Museiverkets inventering Bygga kulturmiljöer av riksintresse (RKY 2009).

Klaganden hade först bett NTM-centralen utreda varför kanalens slussanordningar hade avlägsnats och hört sig för angående NTM-centralens eventuella åtgärder i saken. I svaret från NTM-centralens ansvarsområde för miljö och naturresurser konstaterades det att enligt uppgift från Trafikverket hade dåvarande Sjöfartsverket avlägsnat slussportarna på begäran av Senatfastigheter. Orsaken till rivningen hade uppgetts vara att portarna var i dåligt skick. NTM-centra-

len konstaterade i sitt svar att den inte hade någon anledning att vidta ytterligare åtgärder i ärendet vad gällde tillsynen över vattenlagen och att tillsyn över att planen iakttas hör till kommunens uppgifter.

Enligt klaganden lät kommunens byggnadstillsyn förstå att det inte var värt att utreda frågan. Enligt en redogörelse som miljönämnden i kommunen gav hade byggnadstillsynen redan 2010, när det hade upptäckts att slussarna hade avlägsnats, per telefon underrättat den tjänsteinnehavare vid NTM-centralen som skötte ärenden med anknytning till den byggda kulturmiljön om att kanalslussarna hade avlägsnats. Efter det hade NTM-centralen inte kontaktat byggnadstillsynen i ärendet.

BJO konstaterade att det med stöd av markanvändnings- och bygglagen är den kommunala byggnadstillsynsmyndigheten som är behörig att vidta effektiva tillsynsåtgärder och bl.a. rätta till en situation där skyddsbestämmelser i en plan har åsidosatts. I sista hand kan byggnadstillsynsmyndigheten vid behov tillgripa förvaltningstvångsmedel. NTM-centralen hade ingen motsvarande befogenhet att ingripa. NTM-centralen hade därmed inte förfarit lagstridigt.

BJO ansåg att det skulle ha varit befogat för kommunens byggnadstillsyn att, efter att klaganden i januari 2014 hade besökt byggnadstillsynen för att diskutera avlägsnandet av kanalslussarna, senast i det skedet åtminstone börja utreda slussrivningen som tillsynsärende för att bedöma huruvida ärendet föranledde några fortsatta åtgärder. Byggnadstillsynen skulle senast då också ha haft anledning att fråga NTM-centralen hur man vid NTM-centralen eventuellt hade gått till väga i fråga om den anmälan om avlägsnande av slussarna som byggnadstillsynen år 2010 hade gjort till en tjänsteinnehavare vid NTM-centralen.

I NTM-centralens uppgifter ingår dock att styra kommunernas uppgifter som följer av markanvändnings- och bygglagen och att hålla ett öga på att lagen efterlevs. BJO underströk att NTM-centralen har anledning att ha uppsikt över kulturhistoriskt betydelsefulla miljöobjekt som skyddats genom skyddsbestämmelser i planer samt

över åtgärder som riktar sig till dem. Om NTM-centralen upptäcker att ett sådant ingrepp i ett skyddat objekt som sker i strid med planbestämmelserna inte ser ut att bli behandlat som ett tillsynsärende inom kommunens byggnadstillsyn, är det befogat att NTM-centralen åtminstone kontaktar byggnadstillsynen och genom rådgivning styr byggnadstillsynen så att ärendet behandlas.

BJO SAKSLINS BESLUT 29.1.2015, DNR 532/4/14,
FÖREDRAGANDE JOUNI TOIVOLA

Fastighetschef var jävig i ärende om anbudsförfrågan

Tjänstförrättande fastighetschefen i en kommun borde ha avstått från att utarbeta och sända anbudsförfrågan i samband med en upphandling, eftersom han var jävig. Tf fastighetschefen hade utarbetat en anbudsförfrågan om förnyande av bruksvattenpumpen i en skola och sänt den till två företag. Det ena företaget var ett kommanditbolag vars ansvarige bolagsman var tf fastighetschefens bror.

Enligt förvaltningslagen är en tjänsteman jävig, om en närstående till honom eller henne är part. Dessutom bör det anses att ett eventuellt godkännande av bolagets anbud och genomförande av beställningen kunde väntas medföra sådan synnerlig nytta som avses i förvaltningslagen för brodern. Tf fastighetschefen själv var också tyst bolagsman i kommanditbolaget. Att en tyst bolagsman i kommanditbolaget i egenskap av tjänsteman utarbetade en anbudsförfrågan och sände den till bolaget äventyrade tilltron till hans opartiskhet på det sätt som avses i en allmän bestämmelse i 28 § i förvaltningslagen (om tilltron till tjänstemannens opartiskhet av något annat särskilt skäl äventyras).

BJO konstaterade att anbudsförfrågan är av väsentlig betydelse för behandlingen och avgörandet av ett upphandlingsärende. Utarbetande och sändning av anbudsförfrågan är ett led i beredningen av det förvaltningsärende som gäller upphandlingen i fråga.

Kommunens tekniska väsende begärde anbud på ett tvåårigt avtal om småskaliga VVS-arbeten som hänförde sig till underhållet och servicen av kommunala fastigheter. Anbudsförfrågan hade utarbetats av den byggnadsinspektör som hade tjänstgjort som tf fastighetschef. Anbudsförfrågan delgavs allmänt genom en annons i lokaltidningen.

Anbudsförfrågan gällde inte ett visst konkret arbete (eller vissa konkreta arbeten) och var inte riktad uttryckligen till vissa specificerade företag. Byggnadsinspektören måste emellertid ha känt till att kommanditbolaget i fråga var ett av de företag i regionen som högst sannolikt var intresserade av att besvara anbudsförfrågan.

När hänsyn togs till hur pass viktig för kommanditbolaget anbudsförfrågan om VVS-arbeten var ansåg BJO att det skulle ha varit befogat för byggnadsinspektören att av jävsskäl avstå från att utarbeta också denna anbudsförfrågan om VVS-arbeten som hänförde sig till underhållet och servicen av kommunala fastigheter.

BJO SAKSLINS BESLUT 23.10.2015, DNR 3052/4/14,
FÖREDRAGANDE JOUNI TOIVOLA

Avgöranden om behörighetsvillkor och kompetenskrav

Också klagomål som hänförde sig till olika slag av behörighetsvillkor och kompetenskrav behandlades.

Ett avgörande gällde anvisningen för gatuarbeten i kommunerna i huvudstadsregionen och de kompetenskrav som fr.o.m. 1.1.2015 ingick i anvisningen. Frågan gällde i synnerhet att det på gatubyggen enligt anvisningen skulle finnas åtminstone en person med giltig behörighet som erhållits genom utbildningen Pääkaupunkiseudun katu-työt (gatuarbeten i huvudstadsregionen).

BJO fäste kommunernas uppmärksamhet vid att det bör påpekas att anvisningen inte är bindande. I lagen om underhåll och renhållning av gator och vissa allmänna områden tilldelas kommuner-

na inte någon rätt att meddela juridiskt bindande allmänna normer som gäller gatuarbeten. Kommunerna kan dock med stöd av nämnda lag meddela behövliga villkor för utförande av arbete med anledning av en anmälan om ett enskilt arbetsprojekt.

BJO tog inte ställning till huruvida det behörighetsvillkor som avses i klagomålet kan vara ett sådant villkor. Om behörighetsvillkoret i fråga ställs, kan frågan om villkorets behövlighet och lagenlighet fås prövad av byggnadstillsynsmyndigheten, och ett beslut som byggnadstillsynsmyndigheten har fattat kan överklagas hos förvaltningsdomstolen.

BJO SAKSLINS BESLUT 17.12.2015, DNR 4179/4/14,
FÖREDRAGANDE JOUNI TOIVOLA

Ett avgörande gällde huruvida information om den arbetserfarenhet (som ersätter utbildning) som den som upprättar energicertifikat för byggnader ska ha bör kunna fås i förväg. Klaganden hade bett att få en förteckning över de uppgifter som hänför sig till byggnaders energiförbrukning, senare ”uppgifter som hänför sig till byggnaders energiprestanda”, där inhämtad arbetserfarenhet räcker till för att ersätta examen.

Det var emellertid mycket sällsynt att behörighet söktes enbart på basis av arbetserfarenhet utan en examen. Bestämmelsen i fråga hade dessutom ändrats nyligen. Ingen förteckning kunde ges, utan frågan avgjordes i vart och ett fall för sig. Inga fel konstaterades vad förfarandet beträffade.

I avgörandet var det också fråga om JO:s behörighet att pröva det förfarande som Byggnads-, VVS- och fastighetsbranschens personkompetenser FISE Ab och Suomen LVI-liitto ry tillämpar i ärendet i fråga.

BJO SAKSLINS BESLUT 3.3.2015, DNR 901/4/14,
FÖREDRAGANDE HÄNNIKÄINEN

Två klagomål anknöt till kompetenskraven för byggnadsprojekterare. Det ena klagomålet gällde ARK-planering och det andra VVS-planering. En ARK-planerare ansåg att kommunens praxis var alltför släpphänt och att också inkompetenta planerare hade godtagits. En VVS-tekniker åter ansåg att en annan kommuns förfarande var olagligt, då VVS-teknikern inte längre godkändes för planeringsuppgifter av klass A. Inga fel i förfarandet konstaterades emellertid i dessa fall.

BJO SAKSLINS BESLUT 9.4.2015,
DNR 760/4/14 OCH 7.4.2015, DNR 840/4/15,
FÖREDRAGANDE ERKKI HÄNNIKÄINEN

4.22

Jord- och skogsbruk

Inom detta sakområde statistikfördes ärenden som hör till jord- och skogsbruksministeriets (JSM) verksamhetsområde. Utöver jordbruk, utveckling av landsbygden och skogsbruk omfattar sakområdet bl.a. fiskeri-, vilt- och renhus-hållningsärenden, lantmäterinärenden, fastighets-inskrivningsärenden och ärenden som gäller livs-medel samt djurs hälsa och välbefinnande. I sak-området ingår förutom ärenden som ingår JSM:s verksamhetsområde dessutom ärenden som gäl-ler kommunala vägnämnder och i regel ärenden som gäller jorddomstolens förfarande.

Ärendena inom detta sakområde avgjordes av BJO *Maija Sakslin*. Huvudföredragande var äldre JO-sekreterare *Mirja Tamminen*.

4.22.1

VERKSAMHETSMILJÖN OCH LAGSTIFTNINGSREFORMER

De nya stödsystemen i anknytning till reformen av Europeiska unionens gemensamma jordbruks-politik togs i bruk i medlemsstaterna fr.o.m. 2015. Reformen av Europeiska unionens gemensamma jordbrukspolitik bildar en lagstiftningshelhet som omfattar sammanlagt sju förordningar av Europa-parlamentet och rådet samt ett stort antal av de-legerade förordningar och genomförandeförord-ningar som kommissionen utfärdat med stöd av förordningarna om olika delområden inom den gemensamma jordbrukspolitiken. Riksdagen god-kände ändringarna i anknytning till reformen i den nationella lagstiftningen 2014 och de trädde i kraft 1.1.2015.

En del av statsrådets förordningar som inne-håller bl.a. närmare villkor för erhållandet av o-lika stöd och ersättningar utfärdades först i februa-ri-mars. Vid reformen av stödsystem och förord-

ningar har det varit nödvändigt att bygga om da-tasystemen för behandlingen av stödansöknings-uppgifter och utbetalning av stöden. Tiden för genomförandet av de nya stödsystemen har varit kort. I synnerhet det att ibruktageandet av datasys-tem fördröjts förorsakade problem för odlarna.

Den nationella och regionala organisations-strukturen för Finlands skogscentralens enhet för offentliga tjänster omorganiserades. Verksam-heten inom skogscentralens enhet för offentli-ga tjänster på landsnivå följer funktionsindel-ningen. Näringstjänster, skogsdata- och gransk-ningstjänster och förvaltningstjänster är service-funktioner som täcker hela landet. Arbetet inom näringstjänster, skogsdata- och granskningstjän-ster organiserades till fem serviceområden, vilka är det norra, östra, västra, sydöstra och södra ser-viceområdet.

Skogscentralens uppgifter har inte ändrats. Riksdagen godkände lagen om ändring av 39 § i lagen om Finlands skogscentral. Övergångs-bestämmelserna i lagen ändrades sålunda att åtskiljande av affärsverksamheten inom Finlands skogscentral beviljades fr.o.m. slutet av 2015 till slutet av 2016. Jord- och skogsbruksutskottet ansåg i sitt betänkande det vara nödvändigt att åtskiljandet av skogscentralens affärsverksamhet slutförs omedelbart för att skapa en konkurrens-neutral lösning.

Närings-, trafik- och miljöcentralerna (NTM-centralerna) som hanterar uppdrag inom fiskeri-hushållning inom statens regionalförvaltning minskades fr.o.m. 1.1.2015 från elva till tre (NTM-centralerna i Egentliga Finland, Norra Savolax och Lappland). Målet var att utveckla tjänster-na inom fiskeriförvaltningen sålunda att den kan tjäna sina kunder effektivt och på ett resultat-inriktat sätt även i framtiden. Bakgrunden till den genomförda reformen var även statens regio-

nalförvaltnings utvecklingsåtgärder vari ingår betydande krav på effektivisering och nedskärningar av NTM-centralernas resurser. Tjänstemännen som ansvarade för fiskerihushållningsuppgifter fortsatte inom den nya organisationsstrukturen i sina tidigare kontor så att den regionala sakkunskapen och tjänsterna hålls så nära kunderna som möjligt.

Riksdagen godkände lagen om fiske och en del därmed anknutna lagar, vilka trädde i kraft 1.1.2016. Fiskevårds- och spöfiskeavgiften sammanslogs till en fiskevårdsavgift som betalas av alla personer som bedriver annat fiske än mete eller pilkfiske i åldern 18–64 år. Fiskevårdsavgiften är till sin rättsliga natur en avgift av skattenatur. I regeringens proposition hänvisades till den BJO:s ställningstagande 2009 enligt vilket insamlingen av fiskevårds- och spöfiskeavgifterna innebär skötsel av en offentlig förvaltningsuppgift. Fiskevårdsavgiften konstaterades vara till sin natur helt jämförbar med fiskevårds- och spöfiskeavgifterna och därmed gäller samma förutsättningar för insamlingen av den som för de nämnda avgifterna.

Enligt den nya lagen om fiske ansvarar Forststyrelsen för insamlingen av fiskevårdsavgifterna. Forststyrelsen kan avtala med en privat serviceproducent om mottagandet av fiskevårdsavgifter. Forststyrelsen ska med serviceproducenten avtala om uppdragets innehåll, redovisningen av avgiftsmedlen och annat som behövs för skötseln av uppdraget samt om en skälig serviceavgift för uppdragets fullgörande som den som betalar fiskevårdsavgiften ska stå för.

Naturresursinstitutet (Luke), som inledde sin verksamhet i början av 2015, bildades genom en sammanslagning av Forskningscentralen för jordbruk och livsmedelsekonomi, Skogsforskningsinstitutet, Vilt- och fiskeriforskningsinstitutet samt statistikuppgifterna vid jord- och skogsbruksministeriets informationstjänstcentral. Lukes verksamhet går ut på att främja en konkurrenskraftig näringsverksamhet utifrån en hållbar användning av förnybara naturresurser samt främja välfärd och landsbygdens livskraft.

Verksamhetsområdet för Lantmäteriverket (LMV) blev mer omfattande då Geodetiska institutet och en del av jord- och skogsbruksministeriets informationstjänstcentral kopplades till LMV 1.1.2015. Syftet var att uppgifter gällande informationstjänst och geografisk information tillhörande JSM:s förvaltningsområde ska samlas inom LMV. LMV producerar bl.a. verksamhetsbundna expert- och IT-tjänster inom förvaltningsområdets dataadministration till verk och inrättningar inom JSM. Inga väsentliga förändringar förekommer i fastighetsbildnings- och inskrivningsuppgifter inom LMV.

Tjänsten som djurskyddsombudsman som inrättades 2013 på viss tid upphörde i slutet av året.

4.22.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

År 2015 statistikfördes 89 ärenden som jord- och skogsbruksärenden vilket är samma antal som året innan. Under året avgjordes 79 ärenden. De flesta klagomålen gällde lantmäterinärenden, ärenden om djurs välfärd samt ärenden gällande jordbruksstöd. I de övriga klagomålen gällde det t.ex. kommunala vägnämnders förrättningar, förfarande vid beslut om jaktlicenser för älg och tjänstemannarättsliga ärenden.

Klagomålen över lantmäteriförrättningar gällde olika typer av lantmäteriförrättningar, i de flesta fallen enskilda vägförrättningar, klyvningar och rågångar. I klagomålen gällde det t.ex. hörande av sakägare vid förrättning och bestämmande av fastighetsförrättningsavgift. Klagomålen i anknytning till djurens välfärd gällde bl.a. djurskyddsinspektioner och åtgärder som djurskyddsmyndigheten hade vidtagit i ärendet på grund av observationer vid inspektionen. Klagomålen som lämnades under verksamhetsåret om jordbruksstöd gällde bl.a. de ändrade tidpunkterna för betalning av jordbruksstöd och ändringar i stöd villkoren.

I sakområdet ingår många myndigheter och andra aktörer som sköter offentliga uppdrag. Klagomålen gällde bl.a. JSM, Livsmedelssäkerhetsverket (Evira), Landsbygdsverket, LMV, NTM-centralerna, kommunala vägnämnder, kommunala veterinärer och regionförvaltningsverket, värderingsnämnd enligt renskötellagen, Finlands viltcentral, viltvårdsföreningar, Finlands skogscentral och Forststyrelsen. Finlands viltcentral, viltvårdsföreningarna, Finlands skogscentral och Forststyrelsen omfattas av JO:s tillsynsbehörighet när det är fråga om sådana offentliga uppgifter som de sköter. Till JO lämnades klagomål om frågor var det tydligt gällde Forststyrelsens affärsverksamhet och som JO inte har behörighet att pröva.

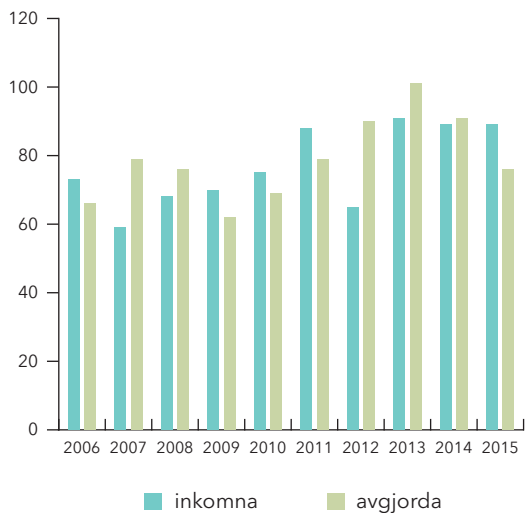
4.22.3 INSPEKTIONER

Inspektionsobjektet för BJO var miljö- och hälsoskyddsenheten inom ansvarsområdet för bas-service, rättsskydd och tillstånd vid regionförvaltningsverket i Södra Finland. Inspektionen gällde särskilt uppdrag i anknytning till djurens välfärd. Vid tillfället diskuterades frågor i anknytning till djurskyddsinspektioner och myndighetssamarbete vid övervakningen av djurskydd.

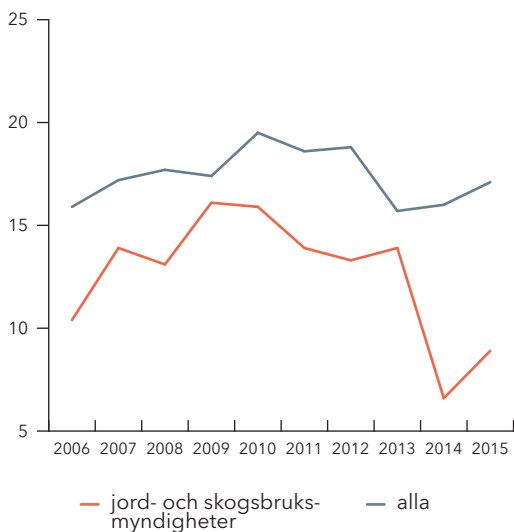
4.22.4 AVGÖRANDE

Förfarande i samband med skador som orsakats av renar

Den klagande kritiserade värderingsnämndens ordförande för att denna inte behandlat hans krav på konstaterande av skador som orsakats av renar och fastställande av skyldighet att inhägnas. Ordförande grundade förfarandet på att den klagande och renbeteslagets renvärd hade gjort en överenskommelse om att åkrarna inhägnas så fort som möjligt och att den klagande meddelat sig på grundval av detta att dra tillbaka samman-



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2006–2015



Åtgärdsprocent under åren 200–2015

kallandet av värderingsnämnden. Ordföranden berättade att han framfört för parterna förlikning eftersom den klagandes anmälan hade anlänt utanför växtperioden. På grund av ett snötäcke på marken var det då omöjligt att konstatera skador. Enligt den klagande hade renbeteslaget inte byggt stängslet.

BJO konstaterade att det i renskötsellagen inte förekommer bestämmelser om förlikning av ärendet som framlagts för behandling av värderingsnämnden. BJO ansåg det i sig som önskvärt att det vid beredningen av ärendet som framförts för värderingsnämnden eller vid behandlingen av ärendet vid värderingsnämnden utreds om det finns förutsättningar för förlikning i ärendet.

Syftet att åstadkomma förlikning mellan parterna i ärendet får dock inte enligt BJO fördröja påbörjandet av behandlingen av ärendet vid värderingsnämnden utan parternas godkännande. Ärendet som framlades för behandling vid värderingsnämnden får inte heller lämnas obehandlat utan att det finns ett godkännande från den som framlagt ärendet för behandling vid värderingsnämnden.

Den klagande bestred inte i sitt bemötande anmälan från värderingsnämndens ordförande om återkallandet av sammankallandet av värderingsnämnden. I ärendet framfördes dock inte den klagandes skriftliga anmälan eller någon annan handling om återkallande.

Det finns inga bestämmelser i renskötsellagen eller renskötselförordningen om meddelande gällande hänskjutande av ärende för värderingsnämnden. BJO ansåg att anmälan som görs för värderingsnämndens ordförande om hänskjutande av ärende för behandling vid värderingsnämnden, såväl som återkallandet av anmälan, skulle vara bra att göra skriftligt. Om värderingsnämndens ordförande godkänner en muntlig anmälan ska han i enlighet med god förvaltningsred registrera anmälan och i samband med det eventuella framförda kravet.

Enligt BJO skulle det varit ändamålsenligt för tydlighetens skull att värderingsnämndens ordförande skulle ha anmält skriftligt till parterna om att behandlingen upphör med den motiveringen att anmälan om sammankallandet av värderingsnämnden återkallades innan nämnden hade sammankallats.

BJO delgav sin uppfattning till värderingsnämndens ordförande om förlikning och registrering av ärendet (4997/4/14*).

Övriga avgöranden

Den sammanlagda tiden för behandling av ett lagfartsärende vid tingsrätten och lantmäteribyrån var 4 år 20 dagar. BJO ansåg att behandlingen av ärendet hade fördröjts utan grund vid lantmäteribyrån där behandlingstiden för ärendet var över 3 år och 11 månader. Behandlingen av lagfartsärenden som kommit till inskrivningsjuristens behandling hade anhopats och uppföljningen av de anhopade ärendena hade inte fungerat på önskat sätt även om visstidsanställda jurister anställdes under åren 2010 och 2012. Enligt BJO verkade inte LMV:s åtgärder vara tillräckliga för uppföljningen av de anhopade ärendena. LMV omorganiserade senare behandlingen av inskrivningsärenden (120/4/14).

Behörighetsvillkoren för besiktningsveterinärens språkkunskaper var goda muntliga och skriftliga kunskaper i finska samt god förmåga att förstå finska. Enligt Evira gjordes vid besättningen av en tjänst en bedömning av de verkliga språkkunskaperna som förutsätts av tjänsten och utgående från en fallspecifik bedömning förutsattes inte kunskaper i svenska i uppdraget.

BJO ansåg att Evira:s förfarande att fallspecifikt fastställa krav på kunskaper i finska eller svenska för besiktningsveterinären var i strid mot lagen. Kompetenskraven för en besiktningsveterinär fastställs i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) Nr. 854/2004 om fastställande av särskilda bestämmelser för genomförandet

av offentlig kontroll av produkter av animaliskt ursprung avsedda att användas som livsmedel. Behörigheten som besiktningsveterinär är kopplad med avseende på en examen som genomförs i Finland till rätten att verka som en legitimerad veterinär. Förutsättningen för legitimering är högskoleexamen. BJO konstaterade att i besiktningsveterinärens uppgifter i slakterier ingår även betydande utövning av offentlig makt i förhållande till individens rättigheter och skyldigheter.

BJO ansåg att vid besättning av tjänster borde Evira ha tillämpat bestämmelserna i 6 § 1 mom. i språkkunskapslagen om kraven om kunskaper i finska och svenska, eftersom kraven på besiktningsveterinärens språkkunskaper inte fastställts separat (632/4/14*).

JO:s beslut om tillgodoseendet av nationalspråkens likställdhet vid publiceringen av ett lagförslag om lagen om fiske (384/4/14*) redogörs i punkten 4.19.3.

4.23

Kommunikationer

Kommunikationsärendena sköttes av BJO *Maija Sakslin*. Huvudföredragande för dessa ärenden var äldre JO-sekreterare *Mikko Sarja*. De fall som refereras ingående i avsnitt 4.23.2 avgjordes och föredrogs av dem, om inte något annat nämns. Föredragande i luftfartsärenden var referendarie-råd *Riitta Länsisyrrjä*.

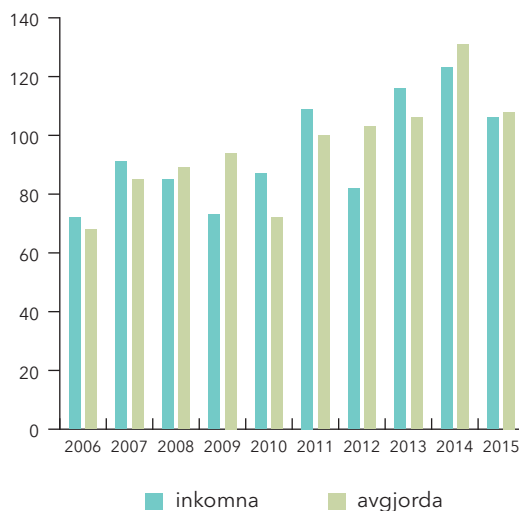
4.23.1

LAGLIGHETSÖVERVAKNING

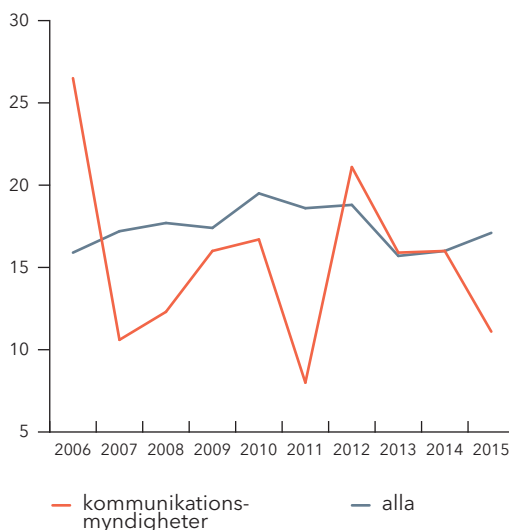
Inom kommunikationerna anhängiggjordes 106 ärenden och 108 avgjordes. Av ärendena ledde 12 till åtgärder (11,1 %). BJO gjorde två framställningar, gav en anmärkning och delgav sin uppfattning i sex avgöranden. Tre ärenden föranledde andra åtgärder.

Antalet klagomål inom detta sakområde har fördubblats under de senaste tio åren och uppgår nu till över 100 per år. Andelen ärenden som lett till åtgärder har varierat, i medeltal kring eller under kansliets genomsnitt. Eftersom siffrorna är låga och berör flera olika myndigheter kan inte några långtgående slutsatser om kommunikationsministeriets (KM) förvaltningsområde dras av dem.

Klagomålen om kommunikationer gäller många slags ärenden, såsom kollektivtrafikens tjänster, biljettpriser, kontrollavgifter, trafikförbindelser och tidtabeller, vägunderhåll, trafikmärken, parkering, registrering och besiktning av fordon, tillstånd för väg- och flygtrafik, flygplatsavgifter, postutdelning, postlådornas placering och frimärken samt rundradions programverksamhet. Sådana ärenden avgjordes också under berättelseåret. De avgöranden som föranledde åtgärder gällde för det mesta Trafiksäkerhetsverket (Trafi).



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2006–2015



Åtgärdsprocent under åren 2006–2015

JO framställde år 2013 att KM vidtar åtgärder för att på lagnivå reglera metrotrafiken samt i synnerhet säkerhetskraven och övervakningen av att de efterlevs (JO:s berättelse från 2013, s. 334–335). Lag om spårbunden stadstrafik (1412/2015) gavs i slutet av 2015 och den träder i kraft 1.3.2016.

Ärendekategoriens huvudföredragande deltog i JO:s inspektion på Kommunikationsverket.

4.23.2 AVGÖRANDEN

Tillståndsansökan behandlades felaktigt

Den klagande hade ansökt om tillstånd för sin son att avvika från minimiåldern för körkort enligt körkortslagen, som är 18 år. Pojken var 16 år och 2 månader när ansökan inlämnades. I Trafis svar rekommenderades den klagande att lämna in ansökan tidigast cirka två månader före sonens 17-årsdag. Den klagande hade skriftligen bett om ny behandling av ansökan. Begäran hade besvarats endast per telefon.

BJO konstaterade att myndigheten ska anhängiggöra, utreda och avgöra de ärenden som hör till dess behörighet och som har anhängiggjorts korrekt. En ansökan lämnas outhärdad eller avgörs utifrån tillgängliga utredningar och det fattas ett beslut, som den sökande i normal ordning kan överklaga.

Den klagandes kontakter hade innehållit en individualiserad begäran med motiveringar till den behöriga undantagstillståndsmyndigheten om att beviljas undantag enligt lagen i en situation där lagen inte föreskrev någon tidsfrist för inlämnande av ansökan. Ett beslut om en sådan här ansökan om undantagstillstånd är överklagbart. Den klagandes skriftliga kontakter kunde inte anses vara sådana förfrågningar som kunde besvaras i form av rådgivning per brev eller telefon.

Förfarandet var felaktigt, när det inte hade fattats ett överklagbart beslut. Det var också problematiskt att myndigheten utan stöd i lagen själv

hade bestämt när man kan anhängiggöra ansökan. Eftersom inget överklagbart beslut hade fattats, hade den sökande inte heller ur detta perspektiv möjlighet att föra ärendet till domstol.

Den klagande hade i och för sig i Trafis brev fått rådgivning om verkets rutiner. I svaret borde Trafif emellertid också ha informerat om den klagandes rätt att få ett beslut och anvisningar om hur man begär omprövning samt om den eventuella avgiften för ett beslut. Senast när den klagande, efter att ha fått det första svaret, skriftligen begärde att ärendet skulle tas upp till ny behandling, borde Trafif enligt BJO ha sänt ett beslut med anvisningar om hur man begär omprövning.

BJO delgav Trafif sin uppfattning. Därtill föreslog hon att KM bör överväga om det i körkortslagen borde införas särskilda bestämmelser t.ex. om när man tidigast kan lämna in en tillståndsansökan om åldersundantag och om att Trafif kan fatta ett villkorligt förhandsbeslut som träder i kraft vid en senare tidpunkt, det vill säga då den sökande har uppnått den minimiålder som fastställs i lagen (4147/4/15).

KM meddelade att behoven av ändringar i körkortssystemet utreds i den andra fasen av den pågående trafikreformen och att den fråga som BJO lyfte fram lämpligen kan bedömas i samband med det. Avsikten är att regeringens proposition ska överlämnas till riksdagen före utgången av 2017.

Korrekt behandling av begäran om uppgifter försumrades

BJO gav Trafif en anmärkning, eftersom behandlingen av en begäran om loggdata hade dröjt över åtta månader, det vill säga betydligt längre än den maximitid på en månad som föreskrivs i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. BJO ansåg att det i och för sig var förståeligt att den juridiska oklarheten i fråga om loggdata hade föranlett en längre behandlingstid än vanligt. De faktorer som verket framförde, såsom att det hade konsulterats andra myndigheter och inväntat

högsta förvaltningsdomstolens (HFD) avgörande i ett liknande ärende, gav inte rätt att avvika från de föreskrivna tidsfristerna.

BJO noterade också att behandlingen av ärendet hade pågått över tre månader efter det att HFD hade gett sitt avgörande. Trafi meddelade att verket har sammanställt skriftliga anvisningar om hur en begäran om loggdata ska behandlas, vilka enligt verkets bedömning borde förkorta behandlingstiden avsevärt.

BJO SAKSLINS BESLUT 19.1.2015, DNR 2625/4/14,
FÖREDRAGANDE PETER FAGERHOLM

Bristfällig beredning av normer angående ändring av Finlands luftrums struktur

Utgångspunkten för lagberedningen är att hörandet genomförs så att intressentgrupperna bereds tillfälle att ge utlåtanden i det skede när förslaget är tillräckligt detaljerat men ändå så tidigt att utlåtandena kan ha en faktisk inverkan på det slutgiltiga beslutet eller förslaget. I det här fallet hade tidsfristen för utlåtanden påverkats av att kraven i det internationella informationssystemet för luftfart angående tidpunkten för utfärdande av författningarna skulle samordnas med en omfattande helhet av normer och beslut. Därför var tidsfristen för utlåtanden fyra till fem veckor.

BJO ansåg att regelverkets omfattning och EU-rättens skärpta krav på hörande av intressentgrupperna vid beredningen av författningar krävde att alla centrala intressentgrupper borde ha hörts redan före den nu genomförda remissrundan, som ägde rum bara två och en halv månad innan författningarna och besluten skulle träda i kraft. Vid planeringen av hörandet borde man särskilt ha beaktat att en på förhand fastställd tidpunkt för ikraftträdande kan leda till att man till följd av regelverkets omfattning blir tvungen att förkorta tiden för inlämnande av utlåtanden, såsom det gick i det här fallet. Fyra veckor är kort tid för att lämna in utlåtanden.

Som nationell tillsynsmyndighet bör Trafi se till att hörandet vid beredningen av författningar och föreskrifter om luftfarten sker vid rätt tidpunkt och i tillräcklig omfattning för att säkerställa att intressentgrupperna behandlas jämlikt.

BJO SAKSLINS BESLUT 1.6.2015, DNR 49/4/14*,
FÖREDRAGANDE RIITTA LÄNSISYRJÄ

Andra avgöranden som gäller Trafi

Trafi försummade att följa personuppgiftslagen, när det i körkortsregistret hade lagrat uppgifter om en brottsmisstanke mot den klagande utan att ha försäkrat sig om att uppgifterna var aktuella (369/4/15*).

Trafi handlade felaktigt också vid behandlingen av ett klagomål som gällde en flygrese- nars rättigheter, när inget beslut hade fattats i ärendet och behandlingen hade pågått över ett år (5071/4/14). Det fanns brister också i behandlingen av en anmälan om tillsyn över flygverk- samhet. Det förblev oklart om ärendet hade re- gistrerats. Inte heller en begäran om handlingar hade behandlats på det sätt som lagen kräver (4549/4/14).

När båtregisterärendena överfördes från ma- gistraterna till Trafi borde verket i sin tur ha för- sökt påverka fastställandet av tidpunkten för överföringen, så att verksamheten skulle ha in- letts vid en annan tidpunkt än under sommarens båtsäsong. Därtill borde verket ha sett till att be- handlingen av ärenden som gällde den första re- gistreringen av båtar inte skulle ha fördröjts när lagen trädde i kraft (3797/4/14).

I ett ärende som gällde förfrågan om fordons- uppgifter hade den klagande blivit tvungen att be- tala för Trafis e-tjänst, trots att han inte hade fått de uppgifter som han hade begärt. Trafi ändrade sitt förfarande så att användarna innan de betalar informeras om situationer där uppgifter inte kan ges ut. Verket preciserade också sina anvisningar om att tjänsten är avgiftsbelagd. Ärendet föran- ledde inga vidare åtgärder (4825/4/14).

Förtroendeskyddet uppfylldes inte när ett initiativ besvarades

Närings-, trafik- och miljöcentralen (NTM-centralen) hade besvarat den klagandes initiativ med att den klagande meddelas inom tre månader vilka åtgärder initiativet leder till. Något meddelande skickades ändå inte. Enligt preliminära uppgifter hade NTM-centralen på grund av resursbrist och det stora antalet initiativ ändrat rutinerna efter att den klagande hade fått sitt brev, så att den som lämnar in ett initiativ får ett brev som bekräftar att initiativet har tagits emot. I brevet sades inte längre att ett nytt svar skickas inom tre månader.

Enligt BJO hade den klagande med tanke på förtroendeskyddet skäl att förvänta sig mer information om sitt initiativ. Det verkade som om NTM-centralen inte vid ibruktagandet av de nya rutinerna hade tänkt på att vissa initiativtagare redan hade fått ett meddelande med ett löfte om att bli kontaktade på nytt. BJO bad NTM-centralen överväga att skicka ett meddelande till den klagande enligt det ursprungliga löftet (2571/4/14).

NTM-centralen meddelade att den hade kontaktat den klagande per telefon och beklagat att den inte hade besvarat initiativet. Den hade gått igenom förslagen i initiativet med den klagande och motiverat varför de önskade ändringarna inte kunde genomföras. Ärendet föranledde inga vidare åtgärder av BJO.

Behandling av begäran om utredning stred mot god förvaltning

Den klagande hade bett Kommunikationsverket utreda en mobiltelefonoperatörs faktureringspraxis, men verket hade inte tagit upp ärendet till behandling. I det första svaret hade verket konstaterat att det inte var behörigt i ärendet. Den klagande hade fått rådet att vända sig till abonnemangsoperatören och konsumentrådgivningen. Enligt

det andra svaret hade verket inte tagit upp ärendet till behandling, eftersom det redan undersöktes av konsumentombudsmannen.

Enligt BJO kunde den klagandes skriftliga kontakter inte anses vara sådana förfrågningar som kunde besvaras i form av rådgivning per vanliga brev. Den klagande hade riktat en individualiserad begäran till tillsynsmyndigheten om att utreda ett, enligt den klagande, konkret missförhållande genom ett tillsynsförfarande enligt den dåvarande kommunikationsmarknadslagen. Enligt en uttrycklig bestämmelse i lagen hade också enskilda konsumenter haft rätt att anhängiggöra ärenden, och beslutet kunde överklagas.

BJO betonade att myndigheter är tvungna att avgöra ärenden och att vid ett förvaltningsförfarande ska ett ärende lämnas outrett eller avgöras utifrån tillgängliga utredningar och det ska fattas ett beslut som överklagas i normal ordning. Kommunikationsverket kunde åtminstone inte lämna ärendet outrett med motiveringen att ärendet redan var anhängigt hos en annan myndighet, för Kommunikationsverkets behörighet hade inte uttryckligen uteslutits på detta sätt i lagen.

Det faktum att Kommunikationsverket skulle ha fattat ett överklagbart beslut på det sätt som det beskrev i sin utredning, om den klagande hade reagerat på verkets svar, skulle enligt BJO inte ha grundat sig på lagen. Verket hade dessutom tolkat förvaltningslagens bestämmelse om överföring av handlingar felaktigt. Bestämmelsen lämpar sig inte för situationer där myndigheten är behörig att behandla ärendet. I kommunikationsmarknadslagen fanns inga bestämmelser om överföring av ett ärende som hör till myndighetens behörighet till en annan myndighet för behandling.

En myndighet kan inte heller enligt egen prövning agera på ett sätt som inte grundar sig på lagen, även om förfarandet verkar ändamålsenligt ur myndighetens perspektiv. BJO delgav Kommunikationsverket sin uppfattning om att förfarandet var felaktigt (5343/4/14).

Rundradions förfarande angående Valgalleriet var jämlikt

BJO bedömde om Rundradion Ab:s (Yle) webbtjänst Valgalleriet var jämställd. Det var frågan om ett nytt slags medieprojekt, som tillhandahöll cirka fyra minuter långa valutfrågningar med alla riksdagskandidater. De publicerades dessutom på Yle Arenan och användes i Yles valprogram i tv och radio.

Enligt rundradiolagen är bolagets uppgift att tillhandahålla ett mångsidigt och omfattande allmännyttigt televisions- och radioprogramutbud med tillhörande special- och tilläggstjänster för alla på lika villkor. Dessa och andra allmännyttiga innehållstjänster kan tillhandahållas i alla telenät. Den programverksamhet som bedrivs i allmännyttigt syfte ska särskilt bl.a. stödja demokratin och enskildas möjlighet att påverka, genom att tillhandahålla ett mångsidigt utbud av fakta, åsikter och diskussioner samt en möjlighet till växelverkan.

Med tanke på demokratin är valprogram inför valen liksom journalistiska presentationer och bedömningar av politiska frågeställningar och kandidater viktiga enligt BJO. Tjänsten Valgalleriet främjade demokratin genom att ge en ny slags möjlighet att bekanta sig med alla kandidater, vilken hade använts redan i samband med Europaparlamentsvalet 2014. Det bör noteras att experter vid Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa hade tyckt att Valgalleriet var en positiv utveckling jämfört med det föregående valet 2011, eftersom det gav partier utanför riksdagen mer synlighet i Yles valprogram.

Yle erbjuder sina program och tjänster i tv- och radionäten, på internet, i mobilnätet och som inspelningar. Enligt BJO kan sättet att förmedla programmen vara problematiskt med tanke på jämställdheten. Så kan det vara exempelvis om ett visst slags programutbud har överförts endast till ett sådant medium som ännu inte används allmänt av skäl som beror på mediet i sig (tillgänglighet eller täckningsgrad) eller för att användningen skulle orsaka konsumenten osedvanligt höga kostnader på grund av specialinvesteringar. Det är ändå acceptabelt att rätten att ta del av programverksamhet som bedrivs i allmännyttigt syfte kan orsaka kostnader i form av exempelvis inköp av apparater.

Ur ett programperspektiv var servicen i Valgalleriet enligt BJO klart mer omfattande än i Yles andra kommunikationskanaler. I fråga om faktisk närbarhet var Valgalleriet ändå till följd av internets utbredning tillgängligt för ett mycket stort antal användare, och bland dem som använder internet var tjänsten tillgänglig på lika villkor.

Enligt BJO förutsätter inte grundlagens krav på jämlikhet eller diskrimineringsförbud eller Yles skyldighet enligt rundradiolagen att tillhandahålla sina tjänster för alla på lika villkor att alla program inom den allmännyttiga verksamheten ska vara precis likadana, det vill säga att alla oberoende av medium ska ha precis samma förutsättningar att ta del av dem. Däremot är det möjligt att differentiera programverksamheten, programutbudet och tjänsterna.

Det bör noteras att utfrågningarna i Valgalleriet användes i Yles valprogram på tv och radio, vilket gjorde dem mer tillgängliga. Väsentligt var också att kandidaterna var jämlika, då alla kandidater hade samma möjlighet att bli intervjuade i Valgalleriet och föra fram sin sak. Ärendet föranledde inte vidare åtgärder av BJO (580/4/15*).

4.24

Kyrkliga ärenden

För laglighetskontrollen av det kyrkliga området svarade BJO *Maija Sakslin* och referendarieråd *Jorma Kuopus* var huvudföredragande inom detta sakområde.

JO övervakar dessutom att förvaltningslagen och jämställdhetslagstiftningen efterlevs samt att de rättsliga principerna för god förvaltning förverkligas.

4.24.1

LAGLIGHETSÖVERVAKNING AV RELIGIONSSAMFUNDEN

I Finland övervakar JO också religionssamfundens verksamhet. För denna laglighetsövervakning finns det tre grunder i lagstiftningen. Religionsfrihetslagen gäller alla registrerade religionssamfund. Ortodoxa kyrkosamfundets verksamhet regleras dessutom i lagen om ortodoxa kyrkan. I lagstiftningshänseende intar den evangelisk-lutherska kyrkan en särställning. Bestämmelser om den finns i grundlagen, kyrkolagen och religionsfrihetslagen.

JO:s behörighet har traditionellt avgränsats så att den inte omfattar religionsutövning och lärofrågor. JO:s övervakning omfattar i första hand den evangelisk-lutherska kyrkan och den ortodoxa kyrkan. Övriga registrerade religionssamfund omfattas av övervakningen då de sköter offentliga uppdrag, exempelvis förrättar vigslar. I Finland är omfattningen och intensiteten av övervakningen när det gäller den lutherska kyrkan exceptionell i en internationell jämförelse. Detta beror framför allt på att den lutherska kyrkans centrala personal, exempelvis prästerskapet, har tjänstemannastatus till åtskillnad från vad som är fallet i andra religionssamfund.

JO är behörig att pröva om kyrkan, dess förvaltningsorgan eller tjänstemän eventuellt i sin verksamhet har kränkt grundläggande fri- och rättigheter, överskridit sina befogenheter eller annars tillämpat klart lagstridiga förfaranden.

4.24.2

VERKSAMHETSMILJÖN OCH LAGSTIFTNINGSGRENSAR

I slutet av 2015 hade evangelisk-lutherska kyrkan i Finland ungefär 4 miljoner medlemmar. Av kyrkans medlemmar är ca 73 % finländska. Antalet församlingar i den evangelisk-lutherska kyrkan minskade med ytterligare fyra på grund av församlingsförbunden, så i början av 2016 finns 408 församlingar och 285 ekonomiska församlingenheter i kyrkan.

Församlingarnas nya kyrkofullmäktige, som består av de 8 500 förtroendepersoner som valdes i församlingsvalen som hölls hösten 2014, inledde sitt arbete i januari 2015. Den viktigaste frågan för församlingarna under året var projektet att utveckla församlingsstrukturerna. Dess syfte var att alla församlingar ska höra till samfälligheter. Kyrkomötet förkastade projektet vid slutförhandlingen i maj. Församlingarna ska i framtiden göra sina egna lokala lösningar som behövs för att bemöta det försämrade ekonomiska läget, det minskade medlemsantalet och de ändringsbehov som den åldrande personalen föranleder.

I maj behandlade den evangelisk-lutherska kyrkans kyrkomöte ett initiativ där man önskade att kyrkan förbereder sig inför en reform av äktenskapslagen. Kyrkomötet beslutade att präster inte heller efter en ändring av äktenskapslagen har rätt att viga samkönade par. I maj utsåg kyrkomötet även kyrkans framtidskommitté som har till uppgift att utarbeta ett förslag till

kyrkans nya organisations- och verksamhetsmodell för det kyrkomöte som sammanträder senast i november 2016.

Regeringens nedskärningar av utvecklings-samarbetet och församlingarnas ekonomiska utveckling skär också ner det kyrkliga utvecklings-samarbetet och missionsorganisationernas verksamhet. Under hösten 2015 deltog de evangelisk-lutherska församlingarna i Finland aktivt i hjälpen av asylsökande t.ex. genom att inkvartera dem i församlingarnas lokaler.

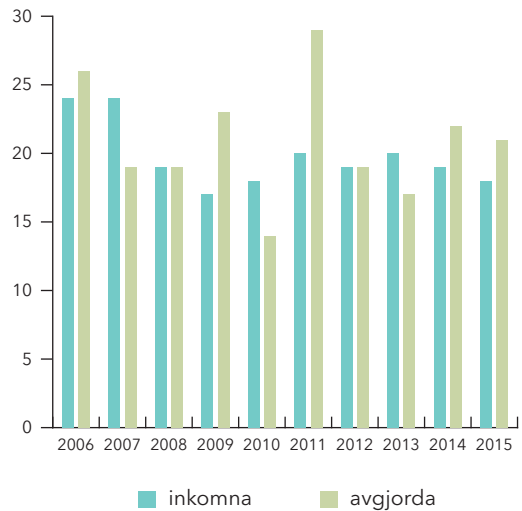
År 2015 (1498/2015 och 1602/2015, ikraft 1.1.2016) ändrades kyrkolagen bl.a. genom att förtydliga bestämmelserna om kyrkans gemensamma medlemsregister och användarrätts- och loggregistren i anslutning till det. Också bestämmelserna om förvaltningsförfarande och ändringssökande ändrades. I fråga om kyrkobesvär infördes ett tillståndsförfarande för när beslut av förvaltningsdomstolen ska överklagas hos högsta förvaltningsdomstolen.

Med anledning av reformen av finansieringen av kyrkans samhällsuppgifter lades en bestämmelse till kyrkolagen om grunderna för hur finansiering som betalas till kyrkans centralfond fördelas vidare till församlingar och kyrkliga samfälligheter. Kyrkomötet beslutar om grunderna. Merparten av finansieringen fördelas vidare till församlingar och kyrkliga samfälligheter för att täcka kostnaderna för samhällsuppgifter som ankommer på dem enligt lag. En del av finansieringen kan användas direkt för att täcka kyrkostyrelsens kostnader för upprätthållande och utveckling av kyrkans gemensamma medlemsregister samt för underhåll av kulturhistoriskt värdefulla byggnader och inventarier.

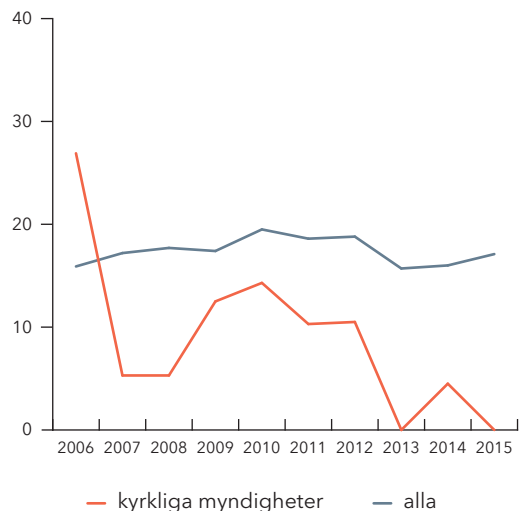
4.24.3

LAGLIGHETSÖVERVAKNING

År 2015 inkom 18 klagomål som gällde kyrkliga ärenden och 21 klagomål avgjordes. I dessa kritiserades bl.a. kravet att en tjänsteinnehavare i den evangelisk-lutherska kyrkan ska vara medlem i



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2006–2015



Åtgärdsprocent under åren 2006–2015

en församling och en församlings begravningsväsendes förfarande. En betydande del av klagomålen handlade om kyrkans trosfrågor, som JO inte har befogenheter att utreda, samt frågor som på grund av ändringssökande eller på annat sätt var anhängiga hos en annan myndighet.

Inom kyrkosektorn gjordes två laglighetskontroller. Föremålen var evangelisk-lutherska kyrkan i Finlands domkapitel i Uleåborgs stift samt kyrkostyrelsen för den ortodoxa kyrkan i Finland. Den senare hade senast inspekterats av justitieombudsmannen 1972. Vid inspektionerna fästes särskild uppmärksamhet vid kyrkans verksamhet och uppdrag i egenskap av förvaltningsmyndighet.

I kyrkornas offentliga ställningstaganden under året t.ex. om uppgörandet av grunderna för planen för småbarnspedagogiken och försvarsmaktens etiska undervisning krävdes att man beaktade en positiv trosfrihet. Riksdagens JO tog upp klagomål som gällde religions- och samvetsfrihet också inom brottspåföljdsområdets sakområde (se nedan) samt undervisningens sakområde (se s. 279).

I den rapport som arbetsgruppen som tillsatts av försvarsministeriet att planera försvarsmaktens etiska undervisning och fältandakten vid militärparader färdigställde i början av 2015 presenterades flera åtgärder för att garantera trosfriheten inom försvarsmakten. Vid JO:s inspektioner vid försvarsmaktens olika enheter fästes vidare uppmärksamhet vid praxis för försvarsmaktens kyrkliga arbete.

4.24.4 AVGÖRANDE

En fånge ska inte bli tvungen att välja mellan gudstjänsten och att träffa sin familj

Fångar på slutna avdelningar i Helsingfors fängelse blev tvungna att välja mellan att träffa sin familj och att delta i gudstjänsten eftersom de ordnades samtidigt på söndagsmorgonen. BJO Pajuoja konstaterade att fångarna ska ha rätt att både träffa familjen och utöva sin religion. Valet av endera verksamheten hindrar utövandet av den andra grundläggande rättigheten. Arrangemangen i fängelset ledde även till att fångar på olika avdelningar behandlades på olika sätt. BJO bad fängelset meddela sina åtgärder i ärendet senast 26.6.2015.

Fängelset i Helsingfors meddelade senare att man rättat till missförhållandet med överlappande aktiviteter under veckoslutet.

BJO PAJUOJAS BESLUT 7.4.2015, DNR 570/4/15*,
FÖREDRAGANDE PASI PÖLÖNEN

4.25

Övriga ärenden

4.25.1 FÖRUTSEENDE AV GÅVOR SOM GAVS I SAMBAND MED MINISTRARNAS BESÖK

JO Jääskeläinen föreslog för statsrådets kansli att det bör sammanställas anvisningar för förutseende av uppmärksammanden som förlämnas ministrarna. Enligt JO bör förutseendet vara en regelmässig del vid beredningen av ministrarnas besök. Då kan besökets objekt informeras vid behov om begränsningar gällande uppmärksammanden. Genom förutseende och förhandsinformation kan det undvikas att ministern tar emot en olämplig gåva på grund av bristfällig information.

Lämpligheten för mottagandet av en gåva eller annan förmån måste övervägas i överraskande situationer på samma sätt som annars, men snabbara och eventuellt med mindre kunskap, än om det hade varit möjligt att göra i förväg. Vid överraskande tillfällen kan man t.ex. inte kontrollera om parten som erbjuder gästvänlighet har kontakter till ministrarnas tjänsteåligganden och om gåvan kan godkännas. För ministern kan det även förekomma en belastning, att vägran att motta uppmärksammandet anses kränkande.

JO undersökte ärendet med anledning av ett klagomål över förfarandet vid justitieministeriet och försvarsministeriet. De hade mottagit i samband med sina Lapplandsresor fadderrenar. Justitieministern hade dessutom fått en yllesjal och ett smycke. JO ansåg att överlämnandet av fadderrenarna är en symbolisk handling, då det inte är frågan om överföring av äganderätten till djuret. Värdet för smycket och sjalen var cirka 500 euro. De var jämförelsevis dyrbara, men enligt JO dock typiska presentartiklar. JO ansåg att mot-

tagandet av gåvorna inte riskerade förtroendet för opartiskheten och saktligheten i ministrarnas verksamhet.

JO JÄÄSKELÄINENS BESLUT 30.10.2015,
DNR 4630/4/14*, FÖREDRAGANDE PASI PÖLÖNEN

Statsrådets kansli meddelade 23.2.2016 att ministrierna uppmanats att vid planeringen av ministrarnas resor i mån av möjlighet försöka förutse gåvor och andra uppmärksammanden som kommer ministrarna till del. Statsrådets kansli meddelade att anvisningar om detta kommer att utfärdas våren 2016.

4.25.2 TYPBOKSTÄVERNA I DEN GRUND- LÄGGANDE UTBILDNINGEN KAN ORSAKA MISSFÖRSTÅND

Enligt JO har de handskrivna typbokstäverna enligt grunderna för läroplanen för den grundläggande utbildningen som Utbildningsstyrelsen antog 2004 orsakat problem eftersom siffror och bokstäver blandas ihop. Bland tecknen har särskilt siffran 1 och siffran 7 som skrivs utan tvärstreck orsakat problem. Bokstaven q kan ha blandats ihop med siffran 9 och bokstaven z med siffran 2.

Yttrandefriheten som tryggas i grundlagen inbegriper rätten att framföra, sprida och ta emot information, åsikter och andra meddelanden. Förutsättningen för att yttrandefriheten tillgodoses på ett behörigt sätt är att individen på ett entydigt sätt kan uttrycka och ta emot meddelanden och information. De kulturella rättigheterna enligt grundlagen innebär att alla har rätt till avgiftsfri grundläggande utbildning och att det all-

männa ska säkerställa lika möjligheter för var och en att enligt sin förmåga få även annan än grundläggande utbildning. I rättssäkerheten ingår var och ens rätt att få sitt ärende behandlat på ett behörigt sätt.

JO anser att tillgodoseendet av dessa grundläggande rättigheter kan äventyras på grund av att de handskrivna typbokstäver som Utbildningsstyrelsen fastställde 2004 kan blandas ihop. Eftersom siffror och bokstäver kan tolkas olika, kan eleverna missförstås, vilket leder till att deras meddelanden eller skoluppgifter och prov inte bedöms på det sätt som eleven avsett. Det är möjligt att förväxlingen av handskrivna siffror och bokstäver äventyrar rättsskyddet också i studentskrivningarna eller i andra motsvarande prov eller inträdesprov till olika läroanstalter.

Utöver detta har förväxlingen av handskrivna siffror och bokstäver varit ett problem i fråga om ett behörigt tillgodoseende av rösträtten. Även om antalet underkända röstsedlar har varit förhållandevis lågt enligt de utredningar som gjorts, är det emellertid fråga om behörigt tillgodoseende av rösträtten som är en grundläggande rättighet.

Justitieministeriet (JM) har genom sina anvisningar försökt se till att väljaren anger sin kandidats nummer så tydligt på röstsedeln att det inte kan uppstå osäkerhet över vilken kandidat han eller hon har röstat på. I detta syfte har ministeriet uppmanat väljare att använda Utbildningsstyrelsens gamla siffror. Enligt JO har JM med de medel som står till ministeriets förfogande försökt trygga att väljarnas rösträtt tillgodoses på ett behörigt sätt.

Utgångspunkten för god förvaltning är bestämelsen om rättsskydd i grundlagen, enligt vilken var och en har rätt att på behörigt sätt få sin sak behandlad av en myndighet. Enligt bestämelsen ska garantier för god förvaltning dessutom tryggas genom lag. Det allmänna ska enligt grundlagen se till att de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses. Till grunderna för god förvaltning enligt förvaltningslagen

hör rättsprinciperna inom förvaltningen, av vilka förtroendeskyddet är en. En enskild person ska kunna lita på att myndigheternas verksamhet är korrekt och felfri samt på verksamhetens kontinuitet, så att förfarandet inte blir osammanhängande.

Myndigheterna ska enligt förvaltningslagen använda ett klart och begripligt språk. Detta gäller även fastställandet av handskrivna typbokstäver, eftersom bokstäver, siffror och andra tecken är ett redskap för språkanvändning. JO anser att en enskild person ska ha rätt att lita på att i typbokstäverna som lärts ut i den grundläggande undervisningen är sådana att det inte uppstår problem när dessa används i kommunikation, prov, inträdesprov till utbildning eller för att rösta.

Modellerna för typbokstäverna som Utbildningsstyrelsen antog 2004 skyddar inte individens berättigade förväntningar eftersom det finns risk att bokstäver och siffror blandas ihop. JO ansåg det ganska förvånande att man inte i tillräcklig grad har kunnat förutse att i synnerhet siffrorna 1 och 7 utan tvärstreck kan blandas ihop. JO anser att när man skapar handskrivna typbokstäver borde den centrala grundläggande utgångspunkten vara att undvika att blanda ihop olika tecken och att t.ex. stilistiska aspekter borde vara sekundära i detta hänseende.

I början av augusti 2016 tas nya läroplaner i bruk för den grundläggande utbildningen och Utbildningsstyrelsens rekommendation för nya modellbokstäver, siffror och övriga tecken. I och med reformen förses siffran 7 och bokstäverna z och q med ett tvärstreck och bokstaven lilla L med en slutkrok så att den skiljer sig från siffran 1. Dessa ändringar har önskats särskilt inom matematiken.

JO ansåg att reformen är mycket viktig. Beklagligt nog kommer effekterna av reformen 2004 och riskerna att fortsätta ännu under årtionden. Liksom undervisnings- och kulturministeriet och Utbildningsstyrelsen konstaterade har man fram till år 2016 hunnit lära ut bokstäver och siffror enligt modellerna som fastställdes 2004 till 12 elev-

generationer. JO var mycket bekymrad över tillgodoseendet av rättigheterna och rättsskyddet för dessa elevgenerationer.

Om en person i dessa elevgenerationer levererar ett handskrivet meddelande som t.ex. innehåller siffran sju utan tvärstreck till en person i en annan elevgeneration, finns det en risk att den som mottar meddelandet tolkar siffran sju som en etta. Följderna av ett sådant missförstånd kan beroende på situationen också innebära skada för den som mottar meddelandet.

Utbildningsstyrelsen konstaterade i sitt utlåtande att under de kommande provomgångarna är studentexamensnämndens sensorer tvungna att fästa särskild uppmärksamhet vid tolkningen av tecknen för att säkerställa en rättvis utvärdering av studenternas prestationer.

I utlåtandet kände JM oro över tillgodoseendet av dessa elevgenerationers rösträtt på ett behörigt sätt och konstaterade att ministeriet är redo att överväga eventuella utvecklingsalternativ. Det handlar emellertid inte om tillgodoseendet av rösträtten utan om att dessa elevgenerationers rättigheter äventyras inom alla livsområden samt i relationen till myndigheter och privat. JO visste av egen erfarenhet att dessa risker är verkliga.

Även om elektronisk kommunikation används i allt större utsträckning, kommer handskrivna meddelanden alltid att användas i viss mån. Risken för missförstånd kan uppenbarligen undvikas endast genom att de ifrågasvarande elevgenerationerna övergår till de nya bokstäverna och siffrorna enligt OPS 2016-rekommendationen. En sådan reform som sträcker ut sig till individnivå kan i praktiken inte tillämpas i omfattande utsträckning.

Enligt grundlagen ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses. JO anser att alla förvaltningsområden bör fundera över vilka åtgärder det eventuellt är skäl att vidta för att elevgenerationerna i frågas rättigheter inte kränks på grund av de handskrivna bokstäver och siffror som lärts ut till dem. Enligt JO har undervisnings- och kulturministeriet samt Utbildningsstyrelsen ett särskilt ansvar vid över-

vägande och planering av nödvändiga åtgärder. JO bad dessa att senast 31.5.2016 meddela vilka åtgärder hans ställningstagande har gett upphov till.

JO JÄÄSKELÄINENS BESLUT 30.6.2015, DNR 2463/2/11*,
FÖREDRAGANDE ULLA-MAIJA LINDSTRÖM

4.25.3 AVGÖRANDE SOM BERÖR YTTRANDEFRIHETEN

Kommunen kränkte lärarens yttrandefrihet

JO gav rektorn en anmärkning på grund av kränkning av lärarens yttrandefrihet och bad kommunen överväga rättelse och gottgörelse av kränkningen. Kommunen hade lämnat en skriftlig varning till idrottsläraren på grund av att denna tog till orda under föräldramötet. Läraren hade meddelat att han fört barnens talan och frågat när eleverna skulle ha möjlighet att välja fler idrottslektioner. Kommunen ansåg att läraren förfarit i strid med gällande läroplan och verkat i eget intresse, vilket hade försvagat skolans inre atmosfär och inbördes förtroende.

Enligt JO stred tilldelandet av varning för utövandet av yttrandefrihet i detta fall mot Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och grundlagen. Kommunen hade inte i tillräcklig omfattning bedömt en tjänstemans yttrandefrihet i förhållande till dennas lojalitetsplikt. Utfärdandet av varning för utövandet av yttrandefrihet var inte heller proportionerlig och nödvändig i ett demokratiskt samhälle. I fallet var en rättvis balans mellan å ena sidan tjänstemannens yttrandefrihet och å andra sidan kommunens egna intressen väldigt avlägsen.

JO ansåg det vara naturligt att idrottsläraren tog upp frågor inom sitt eget område utan att det var ett egenintresse. Det gällde i första hand ett uttalande i barnens intresse i anknytning till barnens välbefinnande som hade en allmän betydelse åtminstone lokalt. JO fann inget skäl att ingripa i lärarens yttrandefrihet.

JO utvärderade i sitt beslut i stor omfattning principiella synpunkter med avseende på tjänstemannens yttrandefrihet bl.a. mot bakgrund av grundlagen, människorättskonventionen och avgöranden av domstolen för de mänskliga rättigheter. Han hänvisade även till sina tidigare avgöranden (se t.ex. JO:s berättelse från 2013, s. 340–345 och berättelsen från 2014, s. 314–315). I dessa hade han betonat att en skriftlig varning är en sträng påföljd från arbetsledningens sida, eftersom den är i anknytning till hot om uppsägning. Strängheten betonas även av att en kommunal tjänsteinnehavare inte kan överklaga varningen hos domstolen. Varningen kan dämpa utövandet av yttrandefrihet så att tjänstemannen som fått varningen eller andra personer anställda av samma arbetsgivare inte vågar utöva sin yttrandefrihet.

JO JÄÄSKELÄINENS BESLUT 12.6.2015, DNR 285/4/14*, FÖREDRAGANDE MIKKO SARJA

Kommunen meddelade att en sammankomst hade ordnats för undervisningsverksamhetens hela personal i samband med vilken kommundirektören och rektorn bad om ursäkt av den klagande för kräkning av dennas yttrandefrihet. Samtidigt hade kommundirektören meddelat, att den skriftliga varningen som den klagande tilldelats aldrig kommer att användas mot honom. Bildningsdirektören hade å sin sida meddelat under denna sammankomst att den klagande inte hade verkat i eget intresse. Ärendet föranledde inga vidare åtgärder av JO.

Ingripandet i yttrandefriheten grundade sig inte på lagen

Överläkaren och förmannen inom vårdarbete berättade att de fått en anmärkning från social- och hälsovårdsnämnden när de skrivit i tidningen om verksamheten i operationssalen med sitt eget namn och sin egen tjänstställning. De ansåg att de korrigerat en redan publicerad skriftvari det enligt de klagande lämnats felaktig information. Nämnden hade ordnat en diskussions-

sammankomst i samband med vilken det ansågs att de klagande förfarit i strid med stadens kommunikationsanvisningar.

JO utvärderade först om ingripande i de klagandes yttrandefrihet överhuvudtaget hade ägt rum. I människorättsdomstolens rättspraxis, nationell rättspraxis och i JO:s praxis för laglighetskontroll har ingripandet i yttrandefrihet vanligtvis varit uppenbart och konkret, när följderna av utövandet av yttrandefrihet varit uppsägning från tjänst, straff- eller skadeståndsdom eller en skriftlig varning eller anmärkning (se t.ex. JO dnr 3098/2/10*, 285/4/14*, 5342/4/13*, 4842/4/12* och 3793/2/12*).

I detta fall ordnades en sammankomst enligt social- och hälsovårdsnämndens beslut då de ledande befattningsinnehavarna hade upprepat för de klagande motiveringen för beslutet att inskränka operationsverksamheten och lämnat en anmärkning till dessa för att använda tjänstevägar vid underrättandet av offentligheten.

Enligt JO utgjorde omnämmandet i nämndens protokoll ”anmärkning för användning av tjänsteväg” och konstaterandet vid diskussionssammankomsten att de klagandes verksamhet är i strid med stadens kommunikationsanvisningar sammanlagt sådant klander riktat till utövandet av yttrandefrihet som kan ha varit ägnat att hindra de klagande att framföra likadana utlåtanden i framtiden. Enligt JO hade ett ingripande i de klagandes yttrandefrihet förekommit.

Huruvida ingripandet grundade sig på lagen, gjorde JO följande bedömning. De klagande ansågs ha verkat i strid med kommunikationsanvisningar, som utgjordes av stadens förvaltningsstadgan, social- och hälsovårdsnämndens bestämmelser om instruktioner och stadens kommunikationsstrategi. I detta material framkom inte att tjänstemannen inte skulle kunna delta i en offentlig diskussion och framföra sina synpunkter om frågor inom hans eller hennes eget verksamhetsområde.

Å andra sidan skulle sådana interna administrativa normer och anvisningar inte ens kunna användas som grund för klander av tjänstemän för

utövande av yttrandefrihet. Därför kunde dessa normer och anvisningar inte användas som grund för ingripande i yttrandefrihet sålunda att verksamhet i strid med dem samtidigt skulle ha kunnat konkretisera ett förfarande i strid med lagen om kommunala tjänsteinnehavare. Sålunda var ingripandet i de klagandes yttrandefrihet inte grundat i lagen.

Eftersom ett ingripande i de klagandes yttrandefrihet skett och ingripandet inte var grundat i lagen hade deras yttrandefrihet kränkts. Det var inte nödvändigt att utreda vidare godtagbarheten, nödvändigheten eller proportionaliteten i ingripandet i yttrandefriheten i ärendet.

JO tog i beaktande att sammankomsten då ingripandet i de klagandes yttrandefrihet hade skett inte endast var ordnat för detta ändamål. Sammankomsten hade även sakliga och godtagbara grunder i anknytning till praktisk uppläggning av informationsförmedling och arbete. JO ansåg att kränkningen av yttrandefrihet var i sin helhet lindrig. Ärendet förutsatte inga ytterligare åtgärder än att JO delgav sin uppfattning om kränkning av de klagandes yttrandefrihet till social- och hälsovårdsnämnden samt arbetsgivarens representanter som verkade på uppdrag av nämnden.

JO JÄSKELÄINENS BESLUT 9.10.2015, DNR 364/4/15*,
FÖREDRAGANDE MIKKO SARJA

Yttrandefrihet i sociala medier

JO utvärderade ett ärende då en sjukskötare som arbetat i stadens tjänst fått en muntlig anmärkning för skrivande i sociala medier.

JO konstaterade att yttrandefriheten inte var bunden till någon särskild typ av kommunikation vilket gör att yttrandefriheten även gäller i sociala medier. Även en arbetstagare i det offentliga samfundet får därför i princip kritisera i sociala medier förutom myndigheterna inom sitt eget förvaltningsområde även andra förvaltningsområden och inom dem verksamma myndigheter.

De sociala medierna är kopplade till en stark interaktion. Det använda sociala mediet kan enligt JO beaktas t.ex. så att det i sociala medier kan vara tillåtet även för en arbetstagare i det offentliga samfundet att uttrycka sig friare än i saklig stil. Det gäller dock ett skriftligt framförande då skribenten har en möjlighet att överväga sina uttalanden noggrannare än vid muntlig interaktion. Därör kan inte heller i sociala medier framföras synpunkter om arbetsgivaren förklädda under skenet av friare stil, som kan leda till en ogrundad uppfattning om att arbetsgivaren verkar lagstridigt eller något annat obehörigt.

Personens ställning i arbetsamfundet kan påverka i vilken mån han eller hon kan på ett godkänt sätt använda uttryck som avviker från sedvanlig saklig stil. I detta fall var den klagandes ställning inte sådan att stilens saklighet och framställningens avhållsamhet skulle ha betonats vid bedömningen av ärendet.

Den klagande hade i sex av sina skrivelser behandlat tre ämnesområden av vilka den centralaste var öppettiderna för stadens hälsovårdstjänster. De övriga skrivelserna rörde mer allmänt det lokala beslutssystemet och minskning av personal.

Hälsovårdstjänsternas öppettider

Arbetsgivaren ansåg att påståendet som framfördes i den klagandes skrivelse om slumpmässiga öppettider var osanna. Enligt JO är det möjligt att tolka skrivelserna så att den klagande skulle ha påstått att det inte alls existerade officiella öppettider.

JO vägrade faktorer som talade både för och emot anmärkningen.

Följande faktorer talade för en anmärkning: 1) den klagande borde veta genom sin ställning hälsovårdstjänsternas officiella och meddelade öppettider vid skrivandet, 2) detta framgick dock inte tillräckligt tydligt, 3) trots att skrivelserna innehöll kraftiga åsiktsuttryck det vill säga värdeomdömen, kunde de uppfattas så att arbetsgivarens åtgärder *de facto* var obehöriga, 4) på sina

ställan var den klagandes språkbruk onödigt tillspetsat och 5) i ärendet framgick inte att den klagande skulle ha först tagit upp oegentligheterna med sin arbetsgivare.

Följande faktorer talade i sin tur mot en anmärkning: 1) bakgrunden till skrivelserna var ett syfte att tjäna allmänna intressen, 2) vederbörligheten av den klagandes motiv ifrågasattes inte, 3) i skrivelsen framgick tydligt ett kraftigt åsiktsuttryck, 4) de mest tillspetsade formuleringarna riktades inte till den enskilda representanten för arbetsgivaren utan till arbetsgivaren mycket allmänt och 5) skadan som den klagandes skrivelser orsakade staden var endast en tolkningsfråga.

JO kom fram till att ur ett sådant tolkningsperspektiv som främjar arbetstagarens grundläggande fri- och rättigheter var arbetsgivarens förfarande i viss mån utsatt för kritik. JO hade dock inte tillräckliga grunder för att anse att arbetsgivaren överträtt gränserna för sin prövningsrätt då de tidigare behandlade skrivelserna använts som grund för anmärkning.

Övriga skrivelser

Angående skrivelsen om det lokala systemet för beslutsfattande konstaterade JO att det förblev oklart varför den ansågs ha kränkt och skadat arbetsgivaren. Därför kunde skrivelsen inte användas på ett godkänt sätt som grund för ingripande i den klagandes yttrandefrihet.

Skrivelsen gällande en minskning av personalen ansåg JO däremot i sig som en tillspetsad personlig åsikt om beredningen av ärenden samt om mängden personal och tjänsternas kvalitet. Det var frågan om en värdering, som rymdes inom gränserna för accepterat användning av yttrandefrihet. Ej heller denna skrivelse kunde användas som grund för ingripande i den klagandes yttrandefrihet.

Sammanfattning och slutsats

Anmärkningen som den klagande fick hade delvis stött sig på sådana skrivelser som kunde användas som grund för anmärkning, delvis även på sådana på vilka ingen anmärkning kunde grundas. Med avseende på det sistnämnda betydde anmärkningen obehörigt ingripande i den klagandes yttrandefrihet. Eftersom rättsligt godtagbara grunder som stöd för anmärkningen även framförts kunde det inte hållas i sin helhet som ogrundad.

Ingripandet i yttrandefriheten vari i sin helhet lindrig eftersom följden var den lindrigaste påföljd från arbetsledningens sida. Klagomålet förutsatte inga vidare åtgärder än att JO delgav primärvårdsdirektören och stadsförvaltningen sin uppfattning.

JO JÄÄSKELÄINENS BESLUT 13.11.2015, DNR 609/4/15*,
FÖREDRAGANDE MIKKO SARJA

Övriga avgörande gällande yttrandefrihet

Revisorn hade skrivit en kritisk skrivelse gällande revision i tidningen. Sekreteraren för Centralhandelskammarens revisionsnämnd hade anfört en klagan om tidningsskrivelsen till handelskammaren som övervakar revisorn där denna ansåg att revisorn brutit mot sin tystnadsplikt. Klagomålet ledde inte till åtgärder från handelskammarens sida. Enligt revisorn kränktes hans yttrandefrihet genom det mot honom riktade klagomålet.

JO konstaterade att i människorättsdomstolens avgörandep Praxis utvärderas även anförande av klagomål som en yttrandefrihetsfråga. Det fanns enligt JO en godtagbar och behörig orsak till anhängiggörandet av klagomålet i ett behörigt tillsynsorgan. Innehållet i klagomålet riktat mot den klagande överskred inte heller gränserna för behörig kritik, då det dessutom beaktades att yrkesrevisorer åtnjuter offentligt förtroende och de måste med avseende på sin ställning vara förberedda på klagomål. Ärendet föranledde inte åtgärder från JO:s sida (4863/4/14).

I ärendet gällande ordnandet av boendeservice för gravt handikappade ungdomar ansåg föräldrarna att deras yttrandefrihet begränsats. Enligt dem hade stadens tjänsteman vid den av staden ordnade diskussionssammankomsten om boendeservice förbjudit de anhöriga från att utnyttja offentligheten för att föra sin talan. Tjänstemannen medgav att hon uppmanat föräldrarna att överväga noggrant att lyfta fram frågan offentligt. Hon ansåg det inte vara bra att ärendet skulle behandlas negativt i offentligheten eftersom det kan vara en risk för förverkligandet av projektet. Två arbetstagare hade redan annullerat sitt deltagande och meddelat som skäl negativ publicitet.

JO betonade att tjänsteinnehavare måste vara försiktiga och avhållsamma när de framför negativa synpunkter om framlyftande av ärenden i offentligheten eftersom parten i målet kan lätt uppleva att detta begränsar yttrandefriheten. Ärendet föranledde inga andra åtgärder (1305/4/15).

Ställföreträdande BJO utvärderade avlägsnandet av konstutställningen från bibliotekets utrymmen. Han konstaterade att konstnärlig frihet som ingår i yttrandefriheten tryggar allmänt olika former av skapande verksamhet och självuttryck. Å andra sidan har ingen ovillkorlig rätt att offentliggöra sina synpunkter och konstverk i ett visst medium eller på en viss plats.

Staden hade enligt ställföreträdande BJO ingripit i konstnärens uttrycksfrihet då staden avlägsnade utställningen som den redan godkänt från bibliotekets utrymme. Frågan är godtagbarheten av ingripandet. Ingripandet grundade sig på moraliska skäl då verken ansågs vara "ekivoka". Myndigheterna har prövningsrätt vid begränsningen av spridningen av material som betraktas som moraliskt kränkande.

Skyddandet av barn och tryggheten av deras intressen utgör erkända nationella och internationella rättsliga utgångspunkter. Det av staden anförda skälet gällande skyddandet av barn var rättsligt godtagbart och under omständigheterna i fallet även trovärdigt eftersom vägen till barnavdelningen gick genom utställningsutrymmet. I ärendet kunde inte en närmare utvärdering göras huruvida utställningen hade kunnat ordnas så att barnen inte skulle ha åtkomst till tavlorna. Det gick inte heller att bedöma om det var nödvändigt att avlägsna hela utställningen. Ställföreträdande BJO såg sig inte ha skäl att ingripa i stadens förfarande (3410/4/14*).



5 Bilagor



Bestämmelser i Finlands grundlag gällande justitieombudsmannen (11.6.1999/731)

27 § Valbarhet och behörighet för uppdraget som riksdagsledamot

Valbar i riksdagsval är varje röstberättigad som inte är omyndig.

Till riksdagsledamöter kan dock inte väljas personer som innehar militära tjänster.

Justitiekanslern i statsrådet, riksdagens justitieombudsman, ledamöterna av högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen samt riksåklagaren kan inte vara riksdagsledamöter. Om en riksdagsledamot väljs till republikens president eller utnämns eller väljs till något av dessa ämbeten, upphör uppdraget som riksdagsledamot den dag han eller hon valdes eller utnämndes. Uppdraget upphör också, om en riksdagsledamot förlorar sin valbarhet.

38 § Riksdagens justitieombudsman

Riksdagen väljer för en mandattid på fyra år en justitieombudsman samt två biträdande justitieombudsmän, som skall ha utmärkta lagkunskaper. De biträdande justitieombudsmännen kan ha en ställföreträdare enligt vad som närmare bestäms i lagen. Angående de biträdande justitieombudsmännen och ställföreträdaren för dem gäller i tillämpliga delar vad som bestäms om justitieombudsmannen. (24.8.2007/802)

Riksdagen kan, efter att ha inhämtat grundlagsutskottets ställningstagande, av synnerligen vägande skäl befria justitieombudsmannen från uppdraget före mandattidens utgång. Beslutet skall fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

48 § Ministrarnas samt justitieombudsmannens och justitiekanslerns rätt att närvara

Ministrarna har rätt att närvara och delta i debatten i plenum även om de inte är riksdagsledamöter. En minister kan inte vara medlem i ett riksdagsutskott. En minister som enligt 59 § sköter republikens presidents uppgifter får inte samtidigt delta i riksdagsarbetet.

Riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern i statsrådet får vara närvarande och delta i debatten i plenum när deras egna berättelser eller andra ärenden som väckts på deras initiativ behandlas.

109 § Justitieombudsmannens uppgifter

Justitieombudsmannen skall övervaka att domstolarna och andra myndigheter samt tjänstemännen, offentligt anställda arbetstagare och också andra, när de sköter offentliga uppdrag, följer lag och fullgör sina skyldigheter. Vid utövningen av sitt ämbete övervakar justitieombudsmannen att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

Justitieombudsmannen ger årligen till riksdagen en berättelse om sin verksamhet samt om rättskipningens tillstånd och om de brister i lagstiftningen som justitieombudsmannen har observerat.

110 § Justitiekanslerns och justitieombudsmannens åtalsrätt och fördelningen av uppgifter mellan dem

Beslut om väckande av åtal mot en domare för lagstridigt förfarande i en ämbetsåtgärd fattas av justitiekanslern eller justitieombudsmannen. Dessa kan utföra åtal eller förordna att åtal skall väckas också i andra ärenden som omfattas av deras laglighetskontroll.

Bestämmelser om fördelningen av uppgifter mellan justitiekanslern och justitieombudsmannen kan utfärdas genom lag, dock så att ingenderas behörighet i fråga om laglighetskontrollen får begränsas.

111 § Justitiekanslerns och justitieombudsmannens rätt att få upplysningar

Justitiekanslern och justitieombudsmannen har rätt att av myndigheterna och av andra som söker offentliga uppdrag få de upplysningar som de behöver för sin laglighetskontroll.

Justitiekanslern skall vara närvarande vid statsrådets sammanträden och vid föredragning för republikens president i statsrådet. Justitieombudsmannen har rätt att vara närvarande vid dessa sammanträden och föredragningar.

112 § Laglighetskontrollen i fråga om statsrådets och presidentens ämbetsåtgärder

Om justitiekanslern finner att lagligheten av ett beslut eller en åtgärd av statsrådet eller en minister eller republikens president ger anledning till anmärkning, skall justitiekanslern framställa en motiverad anmärkning. Om den lämnas obeaktad, skall justitiekanslern låta anteckna sin ståndpunkt i statsrådets protokoll och vid behov vidta andra åtgärder. Också justitieombudsmannen har motsvarande rätt att framställa anmärkning och vidta andra åtgärder.

Om ett beslut av presidenten är lagstridigt, skall statsrådet efter att ha fått yttrande av justitiekanslern meddela att beslutet inte kan verkställas och föreslå presidenten att beslutet ändras eller återtas.

113 § Presidentens straffrättsliga ansvar

Om justitiekanslern, justitieombudsmannen eller statsrådet anser att republikens president har gjort sig skyldig till landsförräderibrott, högförräderibrott eller brott mot mänskligheten, skall detta meddelas riksdagen. Om riksdagen då med tre fjärdedelar av de avgivna rösterna beslutar att åtal skall väckas, skall riksåklagaren utföra åtal vid riksrätten och presidenten under tiden avhålla sig från ämbetsutövning. I andra fall får åtal inte väckas mot presidenten med anledning av en ämbetsåtgärd.

114 § Åtal mot minister

Åtal mot en medlem av statsrådet för lagstridigt förfarande i ämbetet behandlas i riksrätten enligt vad som närmare bestäms genom lag.

Beslut om väckande av åtal fattas av riksdagen sedan grundlagsutskottet tagit ställning till lagligheten av en ministers ämbetsåtgärd. Före beslutet skall riksdagen bereda medlemmen av statsrådet tillfälle att avge förklaring. När utskottet behandlar ärendet skall utskottet vara fulltaligt.

Åtal mot en medlem av statsrådet utförs av riksåklagaren.

115 § Inledande av undersökning som gäller ministeransvarighet

En undersökning av frågan om en ministers ämbetsåtgärd är laglig kan inledas i riksdagens grundlagsutskott genom

- 1) en anmälan till grundlagsutskottet av justitiekanslern eller justitieombudsmannen;
- 2) en anmärkning som undertecknats av minst tio riksdagsledamöter, samt genom
- 3) en begäran om undersökning som framställts till grundlagsutskottet av något annat riksdagsutskott.

Grundlagsutskottet kan också på eget initiativ börja undersöka lagligheten av en ministers ämbetsåtgärder.

117 § Justitiekanslerns och justitie- ombudsmannens juridiska ansvar

Angående undersökning av lagligheten av justitiekanslerns och justitieombudsmannens ämbetsåtgärder, väckande av åtal mot justitiekanslern och justitieombudsmannen för lagstridigt förfarande i tjänsteutövning samt behandlingen av sådana åtal gäller vad som i 114 och 115 § sägs om medlemmarna i statsrådet.

Lag om riksdagens justitieombudsman (14.3.2002/197)

1 KAP Laglighetskontroll

1 § *Riksdagens justitieombudsmans övervakning*

Med övervakade avses i denna lag i enlighet med 109 § 1 mom. grundlagen domstolar och andra myndigheter samt tjänstemän, offentligt anställda arbetstagare och andra som sköter offentliga uppdrag.

Justitieombudsmannen övervakar också lagligheten i fråga om beslut och åtgärder av statsrådet, medlemmarna av statsrådet och republikens president, enligt vad som bestäms i 112 och 113 § grundlagen. Vad som nedan föreskrivs om de övervakade gäller i tillämpliga delar också statsrådet, medlemmarna av statsrådet och republikens president.

2 § *Klagomål*

Klagomål till justitieombudsmannen kan i ett ärende som omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll framställas av var och en som anser att någon övervakad i skötseln av sin uppgift har förfarit lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sin skyldighet.

Klagomålet bör framställas skriftligen. Av klagoskriften skall framgå klagandens namn och kontaktinformation samt behövliga uppgifter om det ärende som klagomålet gäller.

3 § (20.5.2011/535) *Behandling av klagomål*

Justitieombudsmannen undersöker ett klagomål, om det ärende som klagomålet gäller omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll och

det finns anledning att misstänka att den övervakade har förfarit lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sin skyldighet eller om justitieombudsmannen på någon annan grund anser det motiverat.

Med anledning av ett klagomål som anförts hos justitieombudsmannen vidtar justitieombudsmannen de åtgärder som han eller hon anser vara befogade med tanke på efterlevnaden av lagen, rättsskyddet eller tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. I ärendet inhämtas sådana utredningar som justitieombudsmannen anser behövliga.

Justitieombudsmannen behandlar inte ett klagomål som gäller ett ärende som är äldre än två år, om det inte finns särskilda skäl till det.

Justitieombudsmannen ska utan dröjsmål informera klaganden om ärendet inte leder till åtgärder på grund av 3 mom. eller för att det inte hör till justitieombudsmannen, för att det behandlas vid en behörig myndighet eller kan överklagas genom ordinära rättsmedel eller om det finns något annat skäl. Justitieombudsmannen kan samtidigt informera klaganden om vilka rättsmedel som står till buds och ge annan behövlig handledning.

Justitieombudsmannen kan överföra behandlingen av ett klagomål till en behörig myndighet om det är motiverat med hänsyn till ärendets art. Klaganden ska informeras om detta. Myndigheten ska inom den tid som justitieombudsmannen bestämmer underrätta justitieombudsmannen om sitt beslut eller sina andra åtgärder i saken. I fråga om överföring av klagomål mellan riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern i statsrådet föreskrivs särskilt.

4 §**Eget initiativ**

Justitieombudsmannen kan också på eget initiativ besluta behandla ett ärende som omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll.

5 § (28.6.2013/495)**Inspektioner**

Justitieombudsmannen gör vid behov inspektioner för att göra sig förtrogen med angelägenheter som omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll. Justitieombudsmannen ska i synnerhet inspektera fängelser och andra slutna inrättningar för att övervaka hur de intagna behandlas samt försvarsmaktens olika enheter och Finlands militära krishanteringsorganisation för att ge akt på hur beväringar och andra som fullgör militärtjänst samt krishanteringspersonalen behandlas.

Vid en inspektion har justitieombudsmannen och en av justitieombudsmannen förordnad tjänsteman vid riksdagens justitieombudsmans kansli rätt att få tillträde till alla den övervakades lokaler och tillgång till den övervakades alla datasystem samt att enskilt få samtala med inspektionsobjektets personal och med dem som tjänstgör eller är intagna där.

6 §**Handräckning**

Justitieombudsmannen har rätt att av myndigheterna avgiftsfritt få den handräckning som han eller hon anser behövlig samt behövliga kopior eller utskrifter av handlingar och datafiler hos myndigheter och andra övervakade.

7 §**Justitieombudsmannens rätt att få upplysningar**

Bestämmelser om justitieombudsmannens rätt att få de upplysningar som justitieombudsmannen behöver för sin laglighetskontroll finns i 111 § 1 mom. grundlagen.

8 § (22.7.2011/811)**Förordnande om polis- eller förundersökning**

Justitieombudsmannen kan bestämma att polisundersökning enligt polislagen (872/2011) eller förundersökning enligt förundersökningslagen (805/2011) ska verkställas för utredning av ett ärende som justitieombudsmannen prövar.

9 §**Hörande av övervakade**

Om det finns anledning att anta att ett ärende kan ge anledning till kritik mot den övervakades förfarande, skall justitieombudsmannen innan ärendet avgörs ge den övervakade tillfälle att bli hörd med anledning av ärendet.

10 §**Anmärkning och uppfattning**

Om justitieombudsmannen i ett ärende som omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll anser att en övervakad har förfarit lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sin skyldighet, men justitieombudsmannen anser att åtal dock inte behöver väckas eller disciplinärt förfarande inledas i ärendet, kan justitieombudsmannen ge den övervakade en anmärkning för framtiden.

Om det finns orsak, kan justitieombudsmannen delge en övervakad sin uppfattning om det förfarande som lagen kräver eller uppmärksamma den övervakade på de krav som god förvaltningsstad 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 beslutsfattande

Justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen avgör ärendena på föredragning, om de inte i enskilda fall beslutar något annat.

16 § (24.8.2007/804)

Vikariat

Om justitieombudsmannen avlider eller avgår från sitt uppdrag under mandattiden och riksdagen inte har valt någon ny justitieombudsman, sköts justitieombudsmannens uppgifter av den biträdande justitieombudsman som är äldst i tjänsten.

Den biträdande justitieombudsman som är äldst i tjänsten sköter också justitieombudsmannens uppgifter när denne är jävig eller av någon annan orsak är förhindrad att sköta sitt uppdrag, enligt vad som närmare bestäms i arbetsordningen för riksdagens justitieombudsmans kansli.

Efter att ha mottagit grundlagsutskottets ståndpunkt väljer riksdagens justitieombudsman en ställföreträdare för de biträdande justitieombudsmännen för en mandattid på högst fyra år.

När en biträdande justitieombudsman är jävig eller av någon annan orsak är förhindrad att sköta sitt uppdrag, sköts hans eller hennes uppgifter av justitieombudsmannen eller den andra biträdande justitieombudsmannen, enligt vad som närmare bestäms i arbetsordningen för kansliet, om inte justitieombudsmannen med stöd av 19 a § 1 mom. kallar ställföreträdaren för de biträdande justitieombudsmännen till uppdraget. När ställföreträdaren för de biträdande justitieombudsmännen sköter uppdraget som biträdande justitieombudsman tillämpas på honom eller henne inte vad som i 1 och 2 mom. föreskrivs om de biträdande justitieombudsmännen.

17 §

Övriga uppgifter och tjänstledighet

Justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen får inte under sin mandattid sköta någon annan offentlig tjänst. De får inte heller ha något sådant offentligt eller privat uppdrag som kan äventyra förtroendet för att laglighetskontrollen utövas opartiskt eller annars försvåra skötseln av uppdraget som justitieombudsman eller biträdande justitieombudsman.

Om den som väljs till justitieombudsman, biträdande justitieombudsman eller direktör för Människorättscentret innehar en statlig tjänst, befrias han eller hon från sin skyldighet att sköta tjänsten under den tid uppdraget som justitieombudsman, biträdande justitieombudsman eller direktör för Människorättscentret varar. (20.5.2011/535)

18 § **Arvoden**

Justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen får arvode för sitt uppdrag. Justitieombudsmannens arvode bestäms enligt samma grunder som avlöningen för justitiekanslern i statsrådet och biträdande justitieombudsmännens arvode enligt samma grunder som biträdande justitiekanslerns avlöning.

Står den som valts till justitieombudsman eller biträdande justitieombudsman i ett offentligt eller privat anställningsförhållande, skall han eller hon för sin mandattid avstå från de med detta anställningsförhållande förknippade löneförmånerna. Justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen skall för sin mandattid också avstå från sådana andra med anställningsförhållanden eller förtroendeuppdrag förknippade förmåner som kan äventyra förtroendet för att laglighetskontrollen utövas opartiskt.

19 § **Semester**

Justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen har var och en rätt till en och en halv månads semester.

19 a § (24.8.2007/804) **Ställföreträdaren för de biträdande justitieombudsmännen**

Ställföreträdaren för de biträdande justitieombudsmännen kan sköta en biträdande justitieombudsmans uppgifter, om denne är förhindrad att sköta sitt uppdrag eller om uppdraget är obesatt.

Justitieombudsmannen beslutar när ställföreträdaren ska kallas att sköta en biträdande justitieombudsmans uppgifter. (20.5.2011/535)

Vad som i denna eller i någon annan lag föreskrivs om de biträdande justitieombudsmännen gäller i tillämpliga delar också deras ställföreträdare när han eller hon sköter uppdraget som biträdande justitieombudsman, om inte något annat föreskrivs särskilt.

3 a KAP (20.5.2011/535) **Människorättscentret**

19 b § (20.5.2011/535) **Människorättscentrets syfte**

För främjande av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna finns Människorättscentret i samband med riksdagens justitieombudsmans kansli.

19 c § (20.5.2011/535) **Människorättscentrets direktör**

Människorättscentret har en direktör som ska vara väl förtrogen med de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Efter att ha fått grundlagsutskottets ställningstagande utnämner riksdagens justitieombudsmans direktören för en mandatperiod om fyra år.

Direktörens uppgift är att leda och representera Människorättscentret och att avgöra de ärenden som ankommer på Människorättscentret och som inte enligt denna lag ska avgöras av människorättsdelegationen.

19 d § (20.5.2011/535) **Människorättscentrets uppgifter**

Människorättscentret ska

- 1) främja informationen, fostran, utbildningen och forskningen samt samarbetet i anslutning till dem i fråga om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna,

- 2) utarbeta rapporter om hur de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses,
- 3) ta initiativ och ge utlåtanden för främjande och tillgodoseende av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna,
- 4) delta i det europeiska och det internationella samarbetet för främjande och tryggnad av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna,
- 5) sköta andra motsvarande uppgifter som anknyter till främjandet och tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Människorättscentret behandlar inte klagomål.

Människorättscentret har rätt att av myndigheterna avgiftsfritt få de uppgifter och utredningar som centret behöver för att sköta sina uppgifter.

19 e§ (20.5.2011/535)

Människorättsdelegationen

Människorättscentret har en människorättsdelegation som riksdagens justitieombudsman tillsätter för fyra år i sänder efter att ha hört centrets direktör. Ordförande för delegationen är Människorättscentrets direktör. Delegationen har dessutom minst 20 och högst 40 medlemmar. Delegationen består av representanter för det civila samhället, forskningen kring de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna och andra aktörer som deltar i främjandet och tryggnaden av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Delegationen väljer inom sig en vice ordförande. Om en medlem av delegationen avgår eller avlider under mandatperioden, utser justitieombudsmannen en ny medlem i hans eller hennes ställe för den återstående mandatperioden.

Riksdagens kanslikommission fastställer arvudet för delegationens medlemmar.

Delegationen ska

- 1) behandla vittsyftande och principiellt viktiga frågor som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna,
- 2) årligen godkänna Människorättscentrets verksamhetsplan och centrets verksamhetsberättelse,
- 3) vara ett nationellt samarbetsorgan för aktörerna inom fältet för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Delegationen är beslut för när ordföranden eller vice ordföranden och minst hälften av medlemmarna är närvarande. Som delegationens beslut gäller den mening som flertalet har understött. Vid lika röstetal avgör ordförandens röst.

För organiseringen av sin verksamhet kan delegationen ha ett arbetsutskott och sektioner. Delegationen får anta en arbetsordning.

3 b KAP (10.4.2015/374)

Övriga uppgifter

19 f § (10.4.2015/374)

Främjande, skydd och övervakning av genomförandet av konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning

Riksdagens justitieombudsman, Människorättscentret och dess människorättsdelegation sörjer för uppgifterna enligt artikel 33.2 i den i New York den 13 december 2006 ingångna konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

3 b kap. och 19 f § har tillfogats genom L 374/2015, som träder i kraft vid en tidpunkt som bestäms genom förordning.

4 KAP

Riksdagens justitieombudsmans kansli och närmare bestämmelser

20 § (20.5.2011/535)

Riksdagens justitieombudsmans kansli

För beredning av de ärenden som ska avgöras av justitieombudsmannen och för skötseln av justitieombudsmannens övriga uppgifter samt för skötseln av Människorättscentrets uppgifter finns riksdagens justitieombudsmans kansli, som leds av justitieombudsmannen.

21 § (20.5.2011/535)

Instruktion för riksdagens justitieombudsman och arbetsordning för riksdagens 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:

Bestämmelser om när denna lag träder i kraft utfärdas genom förordning av statsrådet. (L 804/2007 träder i kraft enligt F 836/2007 1.10.2007.)

20.5.2011/535:

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2012.

Lagens 3 § samt 19 § 1 mom. träder dock i kraft den 1 juni 2011.

Åtgärder som inledandet av Människorättscentrets verksamhet förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft.

22.7.2011/811:

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2014.

28.6.2013/495:

Denna lag träder i kraft vid en tidpunkt som bestäms genom förordning av statsrådet. Lagens 5 § träder dock i kraft den 1 juli 2013. (L 495/2013 träder i kraft 7.11.2014 enligt F 848/2014.)

22.8.2014/674:

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.

10.4.2015/374:

Denna lag träder i kraft vid en tidpunkt som bestäms genom förordning av statsrådet.

Lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman (21.12.1990/1224)

1 §

Justitiekanslern i statsrådet befrias från skyldigheten att övervaka att lagen följs i ärenden som hör till riksdagens justitieombudsman och som gäller

- 1) försvarsministeriet, med undantag för laglighetskontrollen i fråga om statsrådets och dess medlemmars ämbetsåtgärder, eller försvarsmakten, gränsbevakningsväsendet, 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 bådass behörighet, om överföringen kan bedömas påskynda behandlingen av ärendet eller om det av andra särskilda skäl är motiverat. I klagomålsärenden skall klaganden underrättas om överföringen.

4 §

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1991.

Genom denna lag upphävs lagen den 10 november 1933 angående grunderna för fördelning av justitiekanslerns i statsrådet och riksdagens justitieombudsmans åligganden (276/33) och lagen av samma dag angående justitiekanslerns i statsrådet befriande från vissa av hans åligganden (275/33).

Denna lag tillämpas även på de ärenden som vid ikraftträdandet är anhängiga vid justitiekanslersämbetet eller riksdagens justitieombudsmans kansli.

Instruktion för riksdagens justitieombudsman (5.3.2002/209)

Riksdagen har med stöd av 52 § 2 mom. grundlagen godkänt följande instruktion för riksdagens justitieombudsman:

1 § Personalen vid riksdagens justitieombudsmans kansli

Vid riksdagens justitieombudsmans kansli kan finnas tjänster som kanslichef, referendarieråd, äldre justitieombudsmannasekreterare, justitieombudsmannasekreterare, rådgivande jurist, inspektör, informatör, notarie, avdelningssekreterare, registrator, arkivarie, biträdande registrator och byråsekreterare. Vid kansliet kan också utnämnas andra tjänstemän.

Vid kansliet kan inom ramen för budgeten anställas tjänstemän i tjänsteförhållanden för viss tid.

2 § Behörighetsvillkor för personalen

Behörighetsvillkor är

- 1) för kanslichefen, referendarieråden, äldre justitieombudsmannasekreterarna och justitieombudsmannasekreterarna juris kandidatexamen eller annan för tjänsten lämplig högre högskoleexamen samt sådan erfarenhet av offentlig förvaltning eller domaruppgifter som uppdraget förutsätter, samt
- 2) för dem som sköter andra uppgifter för dessa lämplig högskoleexamen eller sådan annan utbildning och erfarenhet som uppgifterna förutsätter.

3 § Utnämning av tjänstemännen

Justitieombudsmannen utnämner tjänstemännen vid sitt kansli.

4 § Tjänstledighet

Tjänstledighet för tjänstemän vid justitieombudsmannens kansli beviljas av justitieombudsmannen.

5 § Ikraftträdande

Denna instruktion träder i kraft den 1 april 2002.

Genom denna instruktion upphävs den instruktion för riksdagens justitieombudsman som godkändes den 22 februari 2000 (251/2000).

Arbetsfördelningen mellan riksdagens justitieombudsman och biträdande justitieombudsmän

Justitieombudsman Petri Jääskeläinen

avgör ärenden, som gäller

- de högsta statsorganen
- principiellt betydelsefulla frågor
- domstolarna, justitieförvaltningen och rättshjälp
- hälso- och sjukvård
- intressebevakning
- språkfrågor
- utlänningsärenden
- rättigheter för personer med funktionsnedsättning
- övervakning av hemligt inhämtande av information
- samordning av den nationella förebyggande mekanismens uppgifter och rapportering om dess verksamhet

Biträdande justitieombudsman Maija Sakslin

avgör ärenden, som gäller

- region- och lokalförvaltning
- barnets rättigheter och småbarnspedagogik
- socialvård
- samefrågor
- jord- och skogsbruk
- Tull
- utsökning, konkurs och insolvensförfarande
- beskattning
- miljöförvaltning
- militära ärenden, försvarsväsendet och Gränsbevakningsväsendet
- kyrkan
- trafik och kommunikationer

Biträdande justitieombudsman Jussi Pajuoja

avgör ärenden, som gäller

- polisen
- åklagarväsendet
- socialförsäkring
- arbetsförvaltning
- utkomstskydd för arbetslösa
- utbildning, vetenskap och kultur
- datasäkerhet, dataförvaltning och telekommunikation
- fångvård, verkställighet av straff och kriminalvård

Utlåtanden och sakkunniguppdrag

UTLÅTANDEN

Till riksdagens grundlagsutskottet

- om social- och hälsovårdsministeriets bemötande gällande ärendet RP 108/2014 rd (324/5/15)

Till riksdagens lagutskottet

- om ansvariga överläkare Hannu Lauermans utlåtande om ärendet RP 49/2015 rd (4522/5/15)

Till riksdagens förvaltningsutskottet

- om regeringens proposition RP 346/2014 rd till riksdagen med förslag till lag om ändring av polisförvaltningslagen och vissa lagar som har samband med den (594/5/15)
- om regeringens proposition RP 266/2014 rd till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och av utlänningslagen (605/5/15)

Till riksdagens social- och hälsovårdsutskottet

- om regeringens proposition RP 256/2014 rd till riksdagen med förslag till familjevårdslag (192/5/15)
- om regeringens proposition RP 49/2015 rd till riksdagen med förslag till lag om Enheten för hälso- och sjukvård för fångar och vissa lagar som har samband med den (4923/5/15)
- om regeringens proposition RP 92/2015 rd till riksdagen med förslag till lag om ändring av mentalvårdslagen (4997/5/15)

Till justitieministeriet

- om utredningen 39/2015 ”Utveckling av behandlingen av summariska tvistemål. Sammandrag av utlåtandena” (5507/5/14)
- om arbetsgruppsbetänkandet 3/2015 ”Revidering av strafflagens allmänna bestämmelser om förverkandepåföljder” (313/5/15)
- om utredarnas bedömningspromemoria 2/2015 ”Reformering av domstolarnas centralförvaltning. Bedömningspromemoria” (370/5/15* på finska)
- om arbetsgruppsbetänkandet 4/2015 ”Lag om domstolsavgifter” (611/5/15* på finska)
- om arbetsgruppsbetänkandet 9/2015 ”Vissa ändringsbehov i fråga om bestämmelserna om mutbrott” (1506/5/15* på finska)
- om utvecklingsbehoven av dem samiska språklagen (2281/5/15)
- om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till domstolslag och till vissa lagar som har samband med den samt om arbetsgruppsbetänkandet 38/2015 ”Utveckling av utbildningssystem för domare” (2721/5/15)
- om utkastet till statsrådets förordning om ett nätverk av kontaktpersoner för grundläggande och mänskliga rättigheter (3317/5/15)
- till arbetsgruppen om listan över externa kanaler genom vilka man kan anmäla korruptionsmisstankar och oegentligheter (3616/5/15)
- om bedömningspromemorian ”Reformen av anvisningarna för utarbetande av regeringspropositioner” (3665/5/15* på finska)

Till inrikesministeriet

- om utkastet till statsrådets förordning om ändrande av förordningen om förundersökning, tvångsmedel och hemligt inhämtande av information (3330/5/15)
- om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om identitetskort och till vissa lagar som har samband med den (4604/5/15)
- om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av utlänningslagen (4903/5/15)

Till social- och hälsovårdsministeriet

- om förnyande av de mentalvårdslagenliga blanketterna (1346/5/15* på finska)
- om promemoria av arbetsgruppen 21/2015 "Slutrapport av arbetsgruppen för revidering av handikapplagstiftningen" (2004/5/15)
- om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av mentalvårdslagen (1988/5/15)
- om utkastet till regeringens proposition till riksdagen om ordnande av hälso- och sjukvård för fångar och dess övervakning inom social- och hälsovårdsministeriets ansvarsområde (3133/5/15)
- om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda (3336/5/15)
- om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om stöd för hemvård och privat vård av barn (4026/5/15*)

Till försvarsministeriet

- om arbetsgruppsbetänkandet "Riktlinjer för en finsk underrättelagstiftning. Betänkande av arbetsgruppen för en informationsanskaffningslag" (729/5/15)

Till finansministeriet

- om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till tullag och till vissa lagar som har samband med den (1607/5/15)
- om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 20 § i tjänstemannalagen, promemoria av arbetsgruppen 38/2015 (4498/5/15)

Till utrikesministeriet

- om arbetsgruppsbetänkandet "Arbetsgruppen för förändringsbehov av lagstiftning som anknäuter till krishantering och annan internationellt samarbete" (4705/5/14)
- om Finlands sjunde periodiska rapport om FN:s konvention mot tortyr (161/5/15)
- FN; om utkastet till Finlands tjugotredje periodiska rapport om genomförande av den internationella konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering avlägsnande av all (1315/5/15)
- om utkastet till Finlands sjunde periodiska rapport om FN:s konvention mot tortyr (2413/5/15)
- om svarande på Europarådets enkät om domarnas självständighet och opartiskhet (3331/5/15* på finska)

Till undervisnings- och kulturministeriet

- om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om småbarnspedagogisk verksamhet och lag om ändring av 38 § i mervärdesskattelagen (1006/5/15)
- om utkastet till regeringens proposition till riksdagen om ändring av 48 f § i lagen om grundläggande utbildning; avgifter i morgon- och eftermiddagsverksamheten (3118/5/15)
- om utkastet till regeringens proposition till riksdagen om ändring av 11 a och 11 b § i lagen om småbarnspedagogik samt till statsrådets förordning om ändring av 6 § 1 mom. i förordningen om barndagvård (3813/5/15* på finska)

Till Riksfogdeämbetet

- om arbetsgruppsbetänkandet 2/2015 "Projekt för att reformera utskökningsväsendets struktur. Lagstiftningsarbetsgruppens första betänkande" (2928/5/15)

Till Polisstyrelsen

- om anvisningsutkastet "Bisysslor inom polisförvaltningen" (5427/5/14)

Till barnombudsman

- bedömning om jämställdhetens och jämlikhetens situation i den grundläggande utbildningen till barnombudsmannens årsbok 2016 (4736/5/15)

Till FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter

- enkät om korruption och mänskliga rättigheter inom de nationella människorättsinstitutionerna (3764/5/15)

Inget utlåtande

Under berättelseåret ankom dessutom 13 begäranden om utlåtande som inte erhöll något yttrande.

SAKKUNNIGUPPDRAG I RIKSDAGENS UTSKOTT

Grundlagsutskottet

- Äldre justitieombudsmannasekreterare Mikko Sarja hördes 6.2.2015 om regeringens proposition RP 294/2014 rd till riksdagen med förslag till teckenspråkslag (123/5/15)
- JO Petri Jääskeläinen, BJO Jussi Pajuoja och BJO Maija Sakslin hördes 18.9.2015 om berättelse B 3/2015 rd Riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2014 (3909/5/15)
- BJO Maija Sakslin hördes 12.11.2015 om regeringens proposition RP 96/2015 rd till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda (4834/5/15)
- JO Petri Jääskeläinen hördes 24.11.2015 om regeringens proposition RP 92/2015 rd till riksdagen med förslag till lag om ändring av mentalvårdslagen (4843/5/15)
- JO Petri Jääskeläinen hördes 2.12.2015 om ärenden O 76/2015 rd valet av ställföreträdare för de biträdande justitieombudsmännen

Lagutskottet

- Justitieombudsmannasekreterare Anu Rita och justitieombudsmannasekreterare Iisa Suhonen hördes 10.2.2015 om regeringens proposition RP 292/2014 rd till riksdagen med förslag till lagstiftning om behandling av personuppgifter vid Brottspåföljdsmyndigheten (402/5/15)
- BJO Jussi Pajuoja hördes 15.10.2015 om regeringens proposition RP 49/2015 rd till riksdagen med förslag till lag om Enheten för hälso- och sjukvård för fångar och vissa lagar som har samband med den (4330/5/15)

Förvaltningsutskottet

- JO Jääskeläinen och sakkunnig Kristiina Vainio hördes 22.1.2015 om SRR 6/2014 rd Statsrådets redogörelse om de mänskliga rättigheterna 2014 (247/5/15)
- JO Petri Jääskeläinen hördes 12.2.2015 om HAO 10/2014 rd Informationssystemet för misstänkta (Epri), behandling av, tillsyn över och dataskydd för personuppgifter (626/5/15)
- Justitieombudsmannasekreterare Mikko Eteläpää hördes 20.2.2015 om regeringens proposition RP 348/2014 rd till riksdagen med förslag till lag om ändring av 13 kap. i lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen (595/5/15 och 759/5/15)

Kulturutskottet

- Referendarierådet Jorma Kuopus hördes 17.6.2015 om berättelse B 9/2015 rd Regeringens årsberättelse 2014, med temat digitalisering av skolor (2758/5/15)
- BJO Jussi Pajuojä hördes 9.10.2015 om ämnet Laglighetsövervakarens synpunkt på utbildningssektorn – problem och utvecklingsbehov (4266/5/15)

Social- och hälsovårdsutskottet

- Äldre justitieombudsmannasekreterare Kirsti Kurki-Suonio hördes 28.1.2015 om regeringens proposition RP 256/2014 rd till riksdagen med förslag till familjevårdslag (192/5/15)
- Referendarierådet Tapio Rätty hördes 13.2.2015 om regeringens proposition RP 358/2014 rd till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om utkomststöd och av lagen om statsandel för kommunal basservice (521/5/15)

- Direktör för Människorättscentret Sirpa Rautio och justitieombudsmannasekreterare Juha-Pekka Konttinen hördes 18.2.2015 om regeringens proposition RP 284/2014 rd till riksdagen om godkännande av konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och av det fakultativa protokollet till konventionen samt med förslag till lagar om sättande i kraft av de bestämmelser i konventionen och dess fakultativa protokoll som hör till området för lagstiftningen och om ändring av lagen om riksdagens justitieombudsman (653/5/15)
- BJO Maija Sakslin hördes 17.11.2015 om regeringens proposition RP 80/2015 rd till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om småbarnspedagogik och lagen om stöd för hemvård och privat vård av barn (4864/5/15)

Försvarsutskottet

- Justitieombudsmannasekreterare Iisa Suhonen hördes 21.10.2015 om regeringens proposition RP 48/2015 rd till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om hälsovården inom försvarsmakten, lagen om Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården och lagen om patientens ställning och rättigheter (4442/5/15)

ÖVRIGA SAKKUNNIGUPPDRAG

Social- och hälsovårdsministeriet

- Referendarierådet Jorma Kuopus 24.11.2015 deltog i hörandetillfälle ”Övervakning i de nya strukturerna”, Ständerhuset (4996/5/15)

Utbildningsstyrelsen

- Referendarierådet Jorma Kuopus 17.12.2015 deltog i hörandetillfälle ”Läroanstaltnas ordningsregler” (5318/5/15)

Statistiska uppgifter om justitieombudsmannens verksamhet

BEHANDLADE LAGLIGHETSÖVERVAKNINGSSÄRENDEN

Behandlade laglighetsövervakningsärenden 6 522

Ärenden som anhängiggjorts år 2015	5 240
- klagomål till justitieombudsmannen	4 727
- ärenden som överförts från justitiekanslern	32
- egna initiativ	89
- begärda utlåtanden och sakkunniguppdrag	74
- övriga skrivelser	318
Ärenden som överförts från år 2014	1 228
Ärenden som överförts från år 2013	22
Ärenden som överförts från år 2012	19
Ärenden som överförts från år 2011	11
Ärenden som överförts från år 2010	1
Ärenden som överförts från år 2009	1

Avgjorda ärenden 5 255

Klagomål	4 794
Egna initiativ	73
Begärda utlåtanden och sakkunniguppdrag	75
Övriga skrivelser	313

Ärenden som överförts till följande år 1 267

Från år 2015	1 215
Från år 2014	28
Från år 2013	12
Från år 2012	8
Från år 2011	4

Övriga behandlade ärenden 328

Inspektioner ¹	152
Kansliets förvaltningsärenden	150
Internationella ärenden	26

¹ Inspektionsdagar 99

DE AVGJORDA ÄRENDENA MYNDIGHETSVIS

Klagomål		4 794
Socialtrygg		1 074
- socialvård	789	
- socialförsäkring	285	
Polismyndigheter		723
Hälsovårdsmyndigheter		483
Brottspåföljdsbranschen		469
Arbetsförvaltningsmyndigheter		256
Domstolar		241
- allmänna domstolar	210	
- specialdomstolar	6	
- förvaltningsdomstolar	25	
Utbildningsmyndigheter		184
Kommunala myndigheter		172
Miljömyndigheter		131
Utsökningsmyndigheter		128
Kommunikationsmyndigheter		108
Skattemyndigheter		95
Intressebevakningsmyndigheter		95
De högsta statsorganen		94
Jord- och skogsbruksmyndigheter		76
Åklagarmyndigheter		66
Militära myndigheter		65
Utlänningsmyndigheter		62
Tullmyndigheter		53
Offentliga rättsbiträden		32
Enskilda som inte övervakas		22
Kyrkliga myndigheter		21
Övriga övervakande		144

DE AVGJORDA ÄRENDENA MYNDIGHETSVIS

Egna initiativ		73
Hälsovårdsmyndigheter		18
Socialtrygg		11
- socialvård	10	
- socialförsäkring	1	
Brottspåföljdsbranschen		9
Polismyndigheter		8
Kommunala myndigheter		5
Militära myndigheter		5
Arbetsförvaltningsmyndigheter		3
Jord- och skogsbruksmyndigheter		3
Miljömyndigheter		1
Skattemyndigheter		1
Utsökningsmyndigheter		1
Utlänningsmyndigheter		1
Intressebevakningsmyndigheter		1
Tullmyndigheter		1
Övriga övervakande		5
Avgjorda ärenden sammanlagt		4 867

ÅTGÄRDER FÖRANLEDDA AV AVGJORDA ÄRENDEN

Klagomål		4 794
Avgöranden som föranlett åtgärder		777
- åtal		-
- anmärkning		11
- uppfattning		614
- kritisk	340	
- vägledande	274	
- framställning		26
- om rättelse av fel eller missförhållanden	3	
- om utveckling av bestämmelser eller föreskrifter	10	
- om kompensation för kränkning	12	
- medling	1	
- rättelse under behandlingstiden		24
- annan åtgärd		102
Ärenden föranledde inte åtgärder, eftersom		2 520
- inget felaktigt förfarande konstateras		295
- ingen anledning		2 225
- att misstänka lagstridigt eller felaktigt förfarande	1 651	
- för justitieombudsmannen att vidta åtgärder	574	
Klagomålet prövades inte, eftersom		1 497
- det inte hörde till justitieombudsmannens behörighet		171
- det var anhängigt hos en behörig myndighet eller möjligheten att överklaga inte hade utnyttjats		556
- det inte hade individualiserats		312
- det överfördes till justitiekanslern		20
- det överfördes till riksåklagaren		1
- det överfördes till någon annan myndighet		187
- över 2 år hade förflutit från händelsen		138
- det föreföll på någon annan grund		112

ÅTGÄRDER FÖRANLEDDA AV AVGJORDA ÄRENDEN

Egna initiativ		73
Avgöranden som föranlett åtgärder		57
- åtal	-	
- anmärkning	-	
- uppfattning	30	
- kritisk	15	
- vägledande	15	
- framställning	2	
- om rättelse av fel eller missförhållanden	-	
- om utveckling av bestämmelser eller föreskrifter	-	
- om kompensation för kränkning	2	
- medling	-	
- rättelse under behandlingstiden	6	
- annan åtgärd	19	
Ärenden föranledde inte åtgärder, eftersom		8
- inget felaktigt förfarande konstateras	4	
- ingen anledning	4	
- att misstänka lagstridigt eller felaktigt förfarande	2	
- för justitieombudsmannen att vidta åtgärder	2	
Eget initiativ prövades inte, eftersom		8
- det överfördes till någon annan myndighet	3	
- det föreföll på någon annan grund	5	

DE INKOMNA KLAGOMÅLEN MYNDIGHETSVIS

Tio största ärendegrupper

Socialtrygg		1 105
- socialvård	810	
- socialförsäkring	295	
Polismyndigheter		705
Hälsovårdsmyndigheter		495
Brottspåföljdsbranschen		447
Arbetsförvaltningsmyndigheter		249
Domstolar		246
- allmänna domstolar	214	
- specialdomstolar	6	
- förvaltningsdomstolar	26	
Utbildningsmyndigheter		170
Kommunala myndigheter		148
Miljömyndigheter		137
Utsökningsmyndigheter		136

Inspektioner

* = oanmäld inspektion

Domstolar

- 27.10 Södra Karelen tingsrätt, kansliet i Imatra
- 10.11 Östra Finlands förvaltningsdomstol, Kuopio

Åklagarväsendet

- 7.5 Åklagarämbetet i Salpausselkä, Kouvola
- 29.10 Åklagarämbetet i Östra Nyland, Vanda huvudkansliet
- 9.12 Riksåklagarämbetet, Helsingfors

Polisförvaltningen

- 4.2 Polisfängelset i Böle polisstation
- 25.2 Polisens trafiksäkerhetscentral, Helsingfors
- 4.3 Ledningscentralen och beredningsenheten på Helsingfors polisinsrättning
- 6.3 Centralkriminalpolisen, hemligt inhämtande av information
- 22.4 Polisfängelset vid huvudpolisstationen i Lahtis*
- 7.5 Polisinrättningen i Sydöstra Finland, Kouvola
- 7.5 Polisinrättningen i Sydöstra Finland, hemligt inhämtande av information, Kouvola
- 7.5 Polisfängelset och förvaringslokalen för berusade vid huvudpolisstationen i Kouvola
- 12.6 Polisstyrelsen, Helsingfors
- 15.6 Polisfängelset och förvaringslokalen för berusade vid huvudpolisstationen i Rovaniemi*
- 15.6 Polisfängelset och förvaringslokalen för berusade vid polisstationen i Kemijärvi*
- 15.6 Polisfängelset och förvaringslokalen för berusade vid polisstationen i Kuusamo*
- 16.6 Polisfängelset och förvaringslokalen för berusade vid polisstationen i Suomussalmi*
- 16.6 Polisfängelset och förvaringslokalen för berusade vid polisstationen i Kajana*
- 16.6 Polisfängelset och förvaringslokalen för berusade vid polisstationen i Sotkamo*
- 17.6 Polisfängelset och förvaringslokalen för berusade vid polisstationen i Kuhmo*
- 17.6 Polisfängelset och förvaringslokalen för berusade vid polisstationen i Nurmes*
- 17.6 Polisfängelset och förvaringslokalen för berusade vid polisstationen i Lieksa*
- 17.6 Polisfängelset och förvaringslokalen för berusade vid polisstationen i Joensuu*
- 10.7 Ordningspolisens verksamhet vid polisinsrättningen i Helsingfors
- 26.8 Polisfängelset och förvaringslokalen för berusade vid polisstationen i Joensuu
- 22.9 Polisfängelset och förvaringslokalen för berusade vid polisstationen i Raseborg*
- 22.9 Polisfängelset och förvaringslokalen för berusade vid polisstationen i Salo*
- 22.9 Polisfängelset och förvaringslokalen för berusade vid polisstationen i Åbo*
- 23.9 Polisfängelset och förvaringslokalen för berusade vid polisstationen i Raumo*
- 23.9 Polisfängelset och förvaringslokalen för berusade vid polisstationen i Björneborg*
- 23.9 Polisfängelset och förvaringslokalen för berusade vid polisstationen i Loimaa*
- 12.10 Polisfängelset och förvaringslokalen för berusade vid polisstationen i Iisalmi*
- 27.10 Polisfängelset vid polisstationen i Imatra*
- 29.10 Polisfängelset och förvaringslokalen för berusade vid huvudpolisstationen i Vanda*

- 30.10 Polisnrättningen i Östra Nyland, Vanda
- 30.10 Polisnrättningen i Östra Nyland (hemligt inhämtande av information), Vanda
- 3.11 Helsingfors polisnrättning, polisens förvaringslokal i Tölö
- 18.11 Polisstyrelsen, Helsingfors
- 4.12 Centralkriminalpolisen, Helsingfors
- 16.12 Polisstyrelsen, Helsingfors

Försvarmakten och Gränsbevakningsväsendet

- 6.3 Gardesjägarregementet, Sandhamn
- 6.3 Gardesjägarregementet, förvaringslokalerna för frihetsberövade*, Sandhamn
- 5.5 Uttis jägarregemente
- 5.5 Förvaringslokalerna för frihetsberövade vid Uttis jägarregemente*
- 12.5 Helsingfors gränskontrollavdelning på Helsingfors-Vanda flygstation
- 12.5 Förvaringslokalerna för frihetsberövade vid Helsingfors-Vanda flygstation*
- 26.5 Reservofficersskolan, Fredrikshamn
- 26.5 Förvaringslokalerna för frihetsberövade vid Reservofficersskolan
- 15.6 Jägarbrigaden, Förvaringslokalerna för frihetsberövade vid Rovaniemi Luftvärnsbatteriet*
- 16.6 Förvaringslokalerna för frihetsberövade vid Kajanalands brigad*, Kajana
- 21.10 Gräns- och sjöbevakningsskolan, Imatra
- 21.10 Sydöstra Finlands gränsbevakningssektion, Imatra
- 22.10 Markstridsskolan, Villmanstrand
- 22.10 Förvaringslokalerna för frihetsberövade vid Markstridsskolan*, Villmanstrand
- 3.11 Björneborgs Brigad, Niinisalo anstalten
- 3.11 Björneborgs Brigad, förvaringslokalerna för frihetsberövade vid Niinisalo anstalten*
- 4.11 Björneborgs Brigad, Säskylä anstalten
- 4.11 Björneborgs Brigad, förvaringslokalerna för frihetsberövade vid Säskylä anstalten*
- 1.12 Förvarshögskolan, Sandhamn

Brottspåföljdsbranschen

- 20.1 Helsingfors fängelse*
- 27.1 Helsingfors byrå för samhällspåföljder
- 3.2 Stödpatrullen vid Nylands byrå för samhällspåföljder, Vanda
- 12.3 Riihimäki fängelse*
- 1.4 Helsingfors fängelse
- 1.4 Polikliniken vid Helsingfors fängelse
- 24.4 Satakunta fängelse, enheten i Vittis
- 12.5 Vanda fängelse
- 2.6 Riihimäki fängelse*
- 4.6 Västra Finlands brottspåföljdsregion, Stödpatrullen vid Regioncentrum, Tammerfors
- 25.8 Pyhäselkä fängelse*
- 29.9 Brottspåföljdsmyndighetens centrala förvaltningsenhet (fångregistret)
- 12-13.10 Sukeva fängelse
- 13.10 Polikliniken vid Sukeva fängelse
- 19.10 Vånå fängelse, familjeavdelning vid enheten i Vånå
- 19.10 Familjeavdelning vid Tavastehus fängelse
- 10.11 Polikliniken vid Kuopio fängelse
- 10.11 Avdelning för kvinnliga fångar vid Kuopio fängelse
- 17.11 Tavastehus fängelse*

Utsökningsväsendet

- 13.3 Utsökningsverket i Brahestadsregionen, Raahe huvudkansli
- 13.3 Raahe stads ekonomi- och skuldrådgivning
- 24.11 Tavastehus stads ekonomi- och förvaltningsservicen

Utlänningsförvaltningen

- 8.10 Migrationsverket, Helsingfors
- 21.10 Joutseno förläggning och förvarsenhet*
- 27.10 Joutseno förläggning
- 27.10 Förvarsenhet vid Joutseno förläggning

- 27.10 Utlänningsenhet vid polisinsättningen i Sydöstra Finland
- 3.11 Grupphemmet för under 16-åriga asylsökande som drivs av Metsäkoto Oy*, Björneborg
- 3.12 Flyktingsluss för asylsökande i Torneå*

Nödcentralesverket och räddningsväsendet

- 12.3 Kervo nödcentral
- 20.8 Inrikesministeriets räddningsavdelning, Helsingfors
- 24.11 Helsingfors stads räddningsverk
- 24.11 Helsingfors stads Räddningsskola

Socialvård

- 27.1 Uusi-Annala Oy*, Nummela (privat boendeservice)
- 4.2 Helsingfors stad, Kasbergets mångsidiga servicecentral (Grupphemmet Huvikumpu, Ronja och Kultakukka)*
- 11.3 Uleåborgs stad, barnskyddet
- 12.3 Regionförvaltningsverket i Norra Finland, barnskyddet, Uleåborg
- 12.3 Skolhemmet Pohjolakoti samt barnskyddsenheter Toukola, Koivulehto, Koivu, Salorinne och Utanen-Nuojua, (drivs av en förening) Muhos
- 22.4 Djurbergets mångsidiga servicecentral i Helsingfors stad*
- 23.4 Barnhem Veera (privat barnskyddsanstalt)*, Träskända
- 27.5 Helsingfors stad, hemvård vid Social- och hälsovårdsverket
- 30.6 Salo stad, Anninkartano grupphem* (boendeservice för äldre)
- 30.6 Salo stad, Pahkavuori grupphem* (boendeservice för äldre)
- 10.7 Vårdhemmet Villa Petriina*, Hyvinge (privat boendeservice för äldre)
- 10.7 Servicehuset Hyvinge, Lepovillas Vilmahuset*, Hyvinge (privat boendeservice för äldre)

- 3.9 Expert- och stödcenter för personer med kognitiv funktionsnedsättning, Kris- och forskningscenter för utvecklingsstörning och psykiatri*, Pemar
- 3.9 Expert- och stödcenter för personer med kognitiv funktionsnedsättning, Servicehem*, Pemar
- 4.9 Karviainen samkommun för grundtrygghet, hemvård och servicelinjen för äldre, Nummela
- 1.10 Helsingfors stad, Kvarnbäckens mångsidiga servicecentral*
- 8.10 Kouvola stad, hemvård
- 22.10 Helsingfors stad, Servicehuset Madetoja (demenshem Emma och Psykogeriatriska grupphem Viljankukka)*
- 23.11 Kemi stad, Ungdomshemmet i Kemi* (barnskyddsenhet)
- 23.11 Kemi stad, Kaivarin vintti* (barnskyddsenhet)
- 11.12 Eteva samkommunen, Psykiatriska enhet för utvecklingsstörda i Tavastehus*

Hälsa- och sjukvård

- 22.4 Paihola sjukhus, vuxenpsykiatriska avdelningarna och barn- och ungdomspsykiatriska avdelningarna, Joensuu
- 7.5 Tillnyktringsenhet i Kouvola (drivs av A-klinikstiftelsen)
- 22.9 Avgiftnings- och tillnyktringsstationen för missbrukare i Åbo* (drivs av A-klinikstiftelsen)
- 3.11 Helsingfors stads tillnyktringsstation, Tölö sporthall
- 10.11 Niuvanniemi sjukhus, Kuopio
- 10.11 Norra Savolax sjukvårdsdistrikt, Kuopio universitetssjukhus (säkerhetsrum)*
- 10.11 Regionförvaltningsverket i Östra Finland, Verksamhetsstället i Kuopio (övervakning av psykiatrisk vård)
- 24.11 Samkommunen för Birkalands sjukvårdsdistrikt, Tays/tjänster för utvecklingsstörda, Ylinen vårdenhet 2*, Tammerfors

- 24.11 Samkommunen för Birkalands sjukvårdsdistrikt, Tays/tjänster för utvecklingsstörda, Psykosociala rehabiliteringsenhet*, Tammerfors
- 24.11 Samkommunen för Birkalands sjukvårdsdistrikt, Tays/tjänster för utvecklingsstörda, Rehabiliteringsenhet för ungdomar*, Tammerfors

Socialförsäkring

- 11.5 Statskontoret (handläggning av skadeståndsanspråk mot staten och rättigheter för personer med funktionshinder), Helsingfors
- 26.5 Statskontoret (serviceverksamheten för lagstadgande ersättningar), Helsingfors
- 3.9 Fpa/ Centret för tolkningsservice för handikappade, Åbo
- 2.12 Trafikförsäkringscentralen, Helsingfors
- 3.12 Trafikskadenämnden, Helsingfors

Arbetskraft och utkomstskydd för arbetslösa

- 6.5.NTM-centralen i Nyland, Ansvarsrådet för näringar, arbetskraft och kompetens, Helsingfors

Undervisningsväsendet

- 15.1 Studentexamensnämnden, Helsingfors
- 10.2 Undervisnings- och kulturministeriet
- 12.3 Pohjola skola och Unga vännernas skola (drivs av en förening), Muhos
- 16.4 Helsingfors stad, Nordsjö gymnasium
- 21.4 Utbildningsstyrelsen, Helsingfors
- 10.8 Nationella centret för utbildningsutvärdering, Helsingfors
- 2.11 Träskända gymnasium
- 2.11 Träskända stad, grundläggande utbildning
- 25.11 Studentexamensnämnden, Helsingfors

Övriga inspektionsobjekt

- 24.2 Inrikesministeriets enhet för juridiska frågor, Helsingfors
- 5.3 Konsumenttvistnämnden, Helsingfors
- 12.3 Samkommunen för Norra Österbottens sjukvårdsdistrikt, ekonomiförvaltning
- 14.4 Förhandsröstningsställen:
 - Gröndals bibliotek, Esbo*
 - Sökö servicehus, Esbo*
 - Mattby samservice, Esbo*
 - Posten i Kronohag, Helsingfors*
 - Ungdomsgården Rönnebacka, Helsingfors*
 - Galleria K, Vanda*
 - Hasselbackens bibliotek, Vanda*
- 22.4 Kyrkostyrelsen för Finlands Ortodoxa Kyrka, Kuopio
- 12.5 Flygtull, Helsingfors-Vanda flygstation
- 15.9 Domkapitlet i Uleåborgs stift
- 24.9 Avdelningen för information vid arbets- och näringsministeriet
- 10.11 Enhet för miljö- och hälsoskyddet vid Regionförvaltningsverket i Södra Finland, Helsingfors
- 12.11 Kommunikationsverket, Helsingfors

Andra möten i samband med inspektionsverksamheten

- 10.6 Samtalstillfälle med representanter från den juridiska gruppen vid Fpa:s förvaltningsenhet.
- 6.10 Möte med riksfogden och andra representanter för verket om aktuella frågor inom utsökning.
- 29.10 Palaver om frågor gällande förvaring av häktade där representanter från Östra-Nylands polisinsättning, Östra-Nylands åklagarämbete, Vanda fängelse och Vanda tingsrätt deltog.

Personalen vid riksdagens justitieombudsmans kansli

Kanslichef

Romanov Päivi, JuK, VH

Referendarieråd

Eteläpää Mikko, JuK, VH (från 1.4)
Haapamäki Juha, JuK, VH
Kuopus Jorma, JD, VH
Lindström Ulla-Maija, JuK (från 1.9)
Länsisyrjä Riitta, JuK, VH
Marttunen Raino, JuK, VH (till 31.5)
Niemelä Juha, JuK, VH
Ojala Harri, JuK, VH (till 31.5)
Pölönen Pasi, JD, VH
Rita Anu, JuK, VH (från 1.7)
Räty Tapio, JuK
Tanttinen-Laakkonen Kaija, JuK

Äldre JO-sekreterare

Aantaa Tuula, JuK, VH
Hännikäinen Erkki, JuK
Kurki-Suonio Kirsti, JD
(tjänstledig från 1.8)
Lindström Ulla-Maija, JuK (till 31.8)
Pirjola Jari, JD, FM
Sarja Mikko, JL, VH
Stoor Håkan, JL, VH
Tamminen Mirja, JuK, VH

JO-sekreterare

Arjola-Sarja Terhi, JuK, VH
Eteläpää Mikko, JuK, VH (till 31.3)
Holman Kristian, JM, AVM
Konttinen Juha-Pekka, JuK
Martikainen Juho, JuK, VH
Muukkonen Kari, JuK, VH
Rita Anu, JuK, VH (till 30.6)

Skottman-Kivelä Piatta, JuK, VH
Spolander Mia, JD, VH (från 1.11)
Suhonen Iisa, JuK, VH
Tamminen Heli, JuK, VH (20.1–31.7)
Toivola Jouni, JuK
Verronen Minna, JuK, VH
Äijälä-Roudasmaa Pirkko, JuK, VH

Rådgivande jurister

Romakkaniemi Jaana, JuK, VH
Wirta Pia, JuK, VH

Informatör

Tuomisto Kaija, SVM

IT-expert

Madetoja Janne, AVM

Inspektörer

Fagerholm, Peter
Laakso, Reima

Notarier

Koskiniemi Taru, FN
Lehtikangas Kaisu, SVM
Rahko Helena, FN
Tuominen Eeva-Maria, AVM, VN

Förvaltningssekreterare

Einola, Eija

Registrator

Kataja Helena

Biträdande registrator

Karhu Päivi (till 30.4)

Avdelningssekreterare

Ahola Päivi
Forsell Anu
Stern Mervi

Byråsekreterare

Hellgren Johanna
Hokkanen Pirjo (deltidsanställd till 30.4)
Kaukolinna Mikko
Keinänen Krissu

Moisio Nina, SVM, FM
Mäkinen Tiina
Raahenmaa Arja (deltidsanställd)
Raatikainen Taina, PK (från 19.10)
Salminen Sirpa, AVM (till 12.8)
Salminen Virpi
Saulamaa Riikka

Praktikant

Muhonen Mia (8.6–28.8)

Avlönad med sysselsättningsmedel

Kantola Matleena, PM (26.1–25.7)

Personalen vid Människorättscentret

Direktör

Rautio Sirpa, JuK, VH

Sakkunniga

Kouros Kristiina, JuK
Leikas Leena, JuK, VH (tjänstledig)
Vainio Kristiina, Pol.mag. (till 31.5)

Biträdande sakkunnig

Hakala, Elina, SVM
Mäkeläinen Anni, PK (17.11–15.12)
Rönty Hanna FM (från 19.7)

Praktikanter

Mäkeläinen Anni, PK (17.8–16.11)
Sarpola Amina (från 1.12)

Avlönad med sysselsättningsmedel

Rönty Hanna FM (19.1–18.7)

Sakregister

A

anbudsstävling 251
 anmärkningar 235, 322–323
 antagning av studerande 281
 anvisningar 157, 171, 215–217, 225, 229, 264,
 286, 292, 304, 319
 användningsförbud 296
 arbetarskydd 167
 arbetsförvaltning 267
 arbetskraftsutbildning 268
 arbetsordning 273
 assistenter 252
 se även biträden
 avgifter 201–202, 220, 250, 280, 313

B

banktjänster 260
 barberartjänster 196
 barn 202, 204, 230, 237, 240, 252, 280, 282
 barnskydd 237–241
 befogenhet 203, 274, 301, 305
 se även behörighet
 begränsning av kontakter 174, 238–239, 247
 begränsningsåtgärder 239
 begäran om en handling 141–142, 157, 238,
 312–313
 begäran om utredningar 314
 behandlingstid 268, 309, 313
 se även dröjsmål och handläggningstid
 behörighet 144, 281, 304–305, 309
 se även befogenhet
 belysning 154
 beskattning 291–293, 295
 beslag 175
 beslut 144, 147, 213, 252
 beslutsfattande 211–213, 215, 217, 238–239, 247,
 249–250, 252

besvärsanvisningar 220, 252
 besvärsnämnden för utkomstskydds-
 ärenden 268
 besök 191
 besöksförbud 191
 betalningsförbindelser 252
 betalningsplaner 204
 betalningsstörningar 201
 beväringar 166
 bilbeskatt 173
 bildningsväsendet 252
 biträden 174, 195, 143
 se även assistenter
 boende 240
 boendeservice 325
 borgenär 200, 205
 brevhemlighet 255
 brottsskador 263
 byggande 293, 300–301, 303, 305
 bygglov 300

D

dagpenningar 267
 dagverksamhet 250
 delgivande 203, 238
 direktörsavtal 274
 djursskydd 287
 domare 141, 143
 dröjsmål 157–158, 173, 191–192, 202, 204,
 208, 230, 235, 238, 247, 251, 263, 267, 291, 295,
 300–301, 312
 se även behandlings- och handläggningstid
 döden 235
 dödsbon 263

E

efterlysningar 143
 egendom 195, 203
 elektronisk ärendehantering 293, 313
 elektronisk övervakning 191
 e-post 167, 205
 ersättningar 263–264, 267
 EU-rätt 173

F

familjesök 318
 fastigheter 203, 301
 fastspänning 233
 Finansierings- och utvecklingscentralen
 för boendet (ARA) 275
 fiske 287
 Folkpensionsanstalten (Fpa) 202, 251,
 264, 286–287
 fordon 313
 fordonsskatt 296
 fotografering 155
 frihetsberövande 153–154, 190, 234
 fångar 143, 190–191, 193–197, 288, 318
 fångelser 190–194, 196
 färdtjänst 250–251
 förbrukningsartiklar 225
 se även vårdartiklar
 företagshälsovård 250
 förfrågan 220, 259
 förhandsröstning 275–276
 förlikning 308
 se även kompromiss
 förlossning 197
 förmåner 286
 förskottsuppbörd 292
 försvarsmakten 167
 förtroendeskydd 314
 förtullning 172
 förundersökning 147, 156–158, 174
 förvaltningsdomstolen 295
 föräldraskap 280

G

god förvaltning 173, 195, 201, 205, 213,
 217, 219–220, 238, 250, 281, 314
 god vård 223, 232
 gottgörelse 191, 201–203, 217, 223, 225,
 237, 267, 295
 graviditet 231
 gripande 154
 grundläggande utbildning 252, 279–281, 319
 gåvor 319
 gäldenär 203–204

H

handikappbidrag 251
 handikappservice 214, 247–248
 handläggningstid 142, 219, 235, 247
 se även behandlingstid och dröjsmål
 hemfrid 155
 hemtjänst 211–212
 hemvård 213
 hjälpmedel 214, 225, 231, 233, 252
 husrannsakan 154–155
 huvudmannens intresse 203, 255–260
 hygien 154, 193–194, 197
 hälsa 153, 157, 193, 197
 hälso- och sjukvård 264
 hörande 191–192, 195, 203–204, 233, 239,
 251–252, 257, 313

I

indrivning 200–202, 204
 information 157, 215, 219, 226, 274–275,
 280, 285, 288, 300
 informationssystem 157–159, 218
 initiativ 314
 inkomstförlust 267
 inomhusluft 280
 integritetsskydd 197, 249
 isolering 223, 232–233

J

jord- och skogsbruksministeriet (JSM) 287
 jour 200
 jämlikhet 171, 193, 197, 231, 281, 285, 287, 315
 jäv 282, 304

K

kameraövervakning 194
 klienter 201, 215, 217, 220–221
 se även kunder
 klientplaner 212, 238
 kläder 154, 190
 Kommunikationsverket 314
 kompetens 304–305, 309
 se även behörighet
 kompromiss 225
 se även förlikning
 konkurrensutsättning 158, 302
 konkursombudsman 288
 konst 325
 Konsumenttvistenämnden 142
 kroppsvisitationer 194
 kundbetjäning 200, 288
 se även kundservice
 kunder 202 se även klienter
 kundservice 291–292
 se även kundbetjäning
 köptjänster 219, 247
 körförbud 157
 körkort 312–313

L

laga kraft 143
 lagfart 309
 lagstiftning 191, 287
 larmsystem i cellerna 190
 Livsmedelssäkerhetsverket (Evira) 309
 loggdata 235, 312
 luftfart 313
 lägerskolor 280
 läkarhelikoptrar 231
 läkemedel 172, 284
 se även mediciner
 läroplaner 279

M

markanvändning 302
 marknadsdomstolen 286
 marktåktstillstånd 300–301
 maträtter 154, 190, 193, 196
 mediciner 153, 197
 se även läkemedel
 medicinsk rehabilitering 225, 230–233, 252
 miljöskydd 300
 miljötillstånd 300
 minderåriga 226, 228, 239
 ministrar 319
 misshandel 237
 motivering 143, 213, 251
 munhälsovård 230
 mänskliga rättigheter 191

N

noggrannhet 260
 normalitetsprincip 194
 NTM-centraler 268, 314
 närståendevård 215
 nödcentral 159, 229

O

offentlighet 142, 157
 offentlighetsavgifter 200
 omhändertagande 155, 158, 172–173, 238
 omprövningar 195, 247, 274
 ordningsförelser 195–196
 oskyldighetspresumtion 157

P

parter 157, 205, 239
 patienter 225, 233, 235
 patientjournaler 223
 pensioner 204, 292
 permission 191
 personalresurser 193, 219
 personer med funktionsnedsättning 230,
 232, 247, 250–253
 personlig assistans 247–248, 250

personlig integritet 237
 personuppgifter 153, 256, 274–275, 313
 placering 237–238
 planen för strafftiden 192–193
 planläggning 302
 polisbrott 156
 polisen 253, 288
 polisfängelse 153–154
 post 173, 233, 288
 prehospital akutsjukvård 229, 231
 principen om minsta olägenhet 194
 proportionalitetsprincip 194
 protokoll 274–275
 prövningsrätt 252
 Psalmtävling 279
 psykiatrisk vård 232–234
 punktbeskattning 171

R

regionförvaltningsverket 219
 register 175, 313
 registrering 159, 196, 308
 rehabilitering 197, 230
 rekommendationer 284
 religioner 279
 religionsfrihet 318
 renskötsel 308
 revision 324
 riksdagen 288
 Rundradion Ab 315
 rundradioskatt 292
 rusmedelsfrihet 196
 rådgivning 201–202, 217, 292, 300, 303
 räddningsväsendet 288
 rätt till information 205, 258–259
 rättshjälp 144, 253
 rättsmedel 200–201
 rättsskydd 154, 191, 195, 251, 275, 319
 rörelsefrihet 233
 rösträtt 166

S

sakkunnigläkare 251
 samtycke 228, 233, 237, 300
 sekretess 141
 servicebehov 214
 serviceplaner 214, 248, 251
 serviceprincip 218, 291
 serviceproducenter 247
 självbestämmanderätt 226, 233
 skadestånd 202
 skjutvapen 155, 157–158
 skolor 280
 skuldrådgivning 200
 skönhetsoperationer 235
 sociala medier 323
 specialiserad sjukvård 228
 specialomsorgsprogram 248–249
 specialupptagningsområde 231
 språkbruk 205, 221, 256
 språket 281, 284–288, 309
 spärrmarkeringar 201, 205
 stiftelser 282
 straffregister 282
 studentexamen 319
 säkerhetskontroller 191, 194, 288
 säkerhetsrum 223, 232
 säkringsåtgärder 157

T

tagande i förvar 153
 TE-byråer 267–268
 teckenspråk 287
 telefonsamtal 159, 192, 200
 telefonservice 314
 se även telefontjänster
 telefontjänster 267
 se även telefonservice
 temperatur 194
 terminalvård 196, 213
 tidsbeställning 200
 tidsfrist 214, 234, 240
 tillgänglighet 253, 275–276

tillräckliga hälso- och sjukvårds-
tjänster 196, 230
tillstånd 157, 268, 300, 312
tillsyn 200, 235, 300–301
se även övervakning
tjänster 274
tjänsteutnämning 281
tjänsteutövning 274
tolkning 251
Trafiksäkerhetsverket (Trafi) 296, 312–313
Tullen 171, 173, 175
tvångsmedel 205
tvångsåtgärder 249
typbokstäver 319

U

umgängesrätt 240
undantagslov 300
underhållsbidrag 202, 204
understöd 300
undersökningsledare 155, 157, 174
undervisning 321
ungdomsgarantin 267
universitet 281
uppehållstillstånd 208
uppsägning 219
utbildning 157, 253, 268
utkomststöd 216–218
utlänningar 216
utmätning 203–204
utomhusvistelse 153, 193, 195
utsökning 205
utvecklingsstörning 248–249

V

vaccinering 226, 228
val 166, 275–276, 315, 319
valfrihet 228
varningar 321
veteninärvård 309
Vitja-projekt 158
vård 197, 230

vård utom hemmet 237, 239, 241
vårdartiklar 285
se även förbrukningsartiklar
vårdgaranti 230
vårdplaner 197

W

webbplats 274–275, 285–288, 292
webbtjänster 315

Y

yppandeförbud 157
yrkesbildade personer inom hälso-
och sjukvården 284
yttrandefrihet 155, 319, 321–325

Å

Åland 284, 301

Ä

äldre 211–214, 229, 292
ändringssökande 143–144, 213

Ö

öppenvård 237
övervakning 201, 204
se även tillsyn

