



RIKSDAGENS  
JUSTITIEOMBUDSMANS  
BERÄTTELSE  
ÅR  
2016



RIKSDAGENS JUSTITIEOMBUDSMAN

RIKSDAGENS  
JUSTITIEOMBUDSMANS  
BERÄTTELSE  
ÅR  
2016

ISSN 0356-3006

Tryckeri: Juvenes Print – Suomen yliopistopaino Oy, Tammerfors 2017

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 Pajujoja* (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 och Sakslin är tjänstledig från tjänsten som ansvarig forskare vid Folkpensionsanstalten.

Till ställföreträdare för de biträdande justitieombudsmännen har valts juris doktor, referendarierådet *Pasi Pölönen* för mandatperioden 15.12.2015–14.12.2019. Under verksamhetsåret har Pölönen skött denna uppgift i sammanlagt 52 arbetsdagar.

Verksamhetsberättelsen innehåller anföranden av justitieombudsmannen och biträdande justitieombudsmän, en allmän översikt över justitieombudsmannainstitutionen under år 2016 samt avsnitt som gäller tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna och laglighetskontrollen inom olika sektorer.

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

I enlighet med 109 § 2 mom. i grundlagen överlämnar jag vördsamt till riksdagen berättelsen över justitieombudsmannens verksamhet år 2016.

Helsingfors den 31 mars 2017

Justitieombudsman *Petri Jääskeläinen*

Kanslichef

*Päivi Romanov*



# Innehåll

	<b>Till riksdagen</b>	<b>3</b>
<b>1</b>	<b>Justitieombudsmännen har ordet</b>	<b>20</b>
	<b>Petri Jääskeläinen</b> Uppgiftsfördelningen mellan justitieombudsmannen och justitiekanslern borde utvecklas	20
	<b>Jussi Pajujoja</b> Är JO en gottgörelseautomat?	29
	<b>Maija Sakslin</b> Om yttrandefrihet	33
<b>2</b>	<b>JO-institutionen år 2016</b>	<b>38</b>
	<b>2.1 Översikt av institutionen</b>	38
	<b>2.2 Värderingar och målsättningarna för JO:s kansli</b>	40
	<b>2.3 Verksamhetsformer och tyngdpunktsområden</b>	42
	2.3.1 Högst ett års behandlingstid för klagomål	43
	2.3.2 Klagomål och övriga ärenden gällande laglighetskontroll	44
	2.3.3 Åtgärder	46
	2.3.4 Inspektioner	49
	<b>2.4 Finlands nationella människorättsinstitution</b>	50
	2.4.1 Människorättsinstitutionens A-status	50
	2.4.2 Människorättsinstitutionens verksamhetsstrategi	50
	<b>2.5 Nya övervakningsuppgifter</b>	52
	<i>Övervakning av FN:s konvention mot tortyr</i>	52
	<i>FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning</i>	52
	<b>2.6 Nationellt och internationellt samarbete</b>	53
	2.6.1 Nationella händelser	53
	2.6.2 Internationella kontakter	54
	<i>Internationella gäster</i>	55
	<i>Utländska evenemang</i>	55
	2.6.3 JO-skulpturen	56

<b>2.7</b>	<b>Serviceverksamhet</b>	58
2.7.1	Kundservice	58
2.7.2	Kommunikation	58
2.7.3	Kansli och personal	58
2.7.4	Kansliets ekonomi	59
<b>3</b>	<b>De grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna</b>	<b>60</b>
<b>3.1</b>	<b>JO:s mandat i fråga om de grundläggande och mänskliga rättigheterna</b>	<b>62</b>
<b>3.2</b>	<b>Människorättscentret</b>	<b>64</b>
3.2.1	Verksamhet 2016	64
	<i>Information, publikationer och evenemang</i>	65
	<i>Utbildning och fostran</i>	65
	<i>Forskning</i>	66
	<i>Initiativ och utlåtanden</i>	66
	<i>Samarbete med finländska och internationella aktörer inom de grundläggande fri- och rättigheterna</i>	66
	<i>Uppgiften inom den nationella uppföljningsmekanismen för FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning</i>	67
	<i>Uppföljning av efterlevnaden av människorättskyldigheterna i Finland</i>	67
3.2.2	Människorättsdelegationen	68
<b>3.3</b>	<b>Rättigheter för personer med funktionsnedsättning</b>	<b>70</b>
3.3.1	Specialuppdraget avseende skyddet av rättigheterna för personer med funktionsnedsättning	70
3.3.2	Uppgifterna som oberoende mekanism	70
	<i>Justitieombudsmannen</i>	70
	<i>Människorättscentret</i>	71
	<i>Funktionsnedsättningsgruppen</i>	72
	<i>Internationellt samarbete</i>	72
3.3.3	Verksamhetsmiljö och aktuella lagstiftningsprojekt	73
3.3.4	Laglighetsövervakning	74
	<i>Klagomål</i>	74
	<i>Inspektionsbesök</i>	75
	<i>Observationer som gällde rättigheterna för personer med funktionsnedsättning under andra inspektionsbesök</i>	76
	<i>Utlåtanden</i>	77
3.3.5	Framställningar	77
	<i>Tillgänglighet i restaurangvagnen</i>	77
	<i>Kravnivå i tolkuppdrag</i>	78
	<i>Återbetalning av förmåner</i>	79
3.3.6	Övriga avgöranden	79
	<i>Brister vid framtagning av lagstadgade serviceplaner och specialomsorgsprogram</i>	79
	<i>Fördröjningar och felaktigheter i besluts- och handläggningsprocesser</i>	80

<i>Brister i hur tjänster eller skolgång har ordnats</i>	82
<i>Bemötande och begränsningsåtgärder</i>	83
<b>3.4 Nationell förebyggande mekanism mot tortyr</b>	85
3.4.1 JO:s uppgift som nationellt besöksorgan	85
3.4.2 Verksamhetsmodell	86
3.4.3 Information om verksamheten	87
3.4.4 Samarbete med olika aktörer	88
3.4.5 Internationellt samarbete	89
3.4.6 Utbildning	91
3.4.7 Inspektionsverksamhet	91
3.4.8 De viktigaste iakttagelserna och rekommendationerna samt myndigheternas åtgärder	92
<i>Polisens förvaringslokaler</i>	92
<i>Försvarsmaktens förvaringslokaler</i>	95
<i>Gränsbevakningsväsendets förvaringslokaler</i>	95
<i>Tullens förvaringslokaler</i>	96
<i>Brottspåföljdsbranschen</i>	97
<i>Utlänningsärenden</i>	107
<i>Socialvård – enheter för barn</i>	109
<i>Socialvård – enheter för de äldre</i>	111
<i>Boendeenheter för personer med utvecklingsstörning eller funktionsnedsättning</i>	112
<i>Hälso- och sjukvård</i>	115
3.4.9 Annan verksamhet	123
<i>Utlåtanden</i>	123
<i>Ärenden som utretts på eget initiativ och avgöranden i dessa ärenden</i>	124
<i>Lagstiftningsförslag</i>	125
<i>Framställningar om gottgörelse</i>	125
<b>3.5 Brister och förbättringar i fråga om respekten för de grundläggande fri- och rättigheterna</b>	127
3.5.1 Tio centrala problem för de grundläggande och mänskliga rättigheterna i Finland	127
<i>Brister i åldringars förhållanden och i hur de bemöts</i>	128
<i>Brister i barnskyddet och i handläggningen av barnärenden</i>	128
<i>Brister i tillgodeendet av rättigheter för personer med funktionsnedsättning</i>	128
<i>Förfaranden inom anstaltsvården som kränker självbestämmanderätten</i>	129
<i>Brister vid tagande i förvar av utlänningar och i rättshjälp samt s.k. papperslösa personers otrygghet</i>	129
<i>Dåliga förhållanden och brister i behandlingen av fångar och häktade personer</i>	130
<i>Brister i tillgången på tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster</i>	130
<i>Brister i läromiljön inom den grundläggande utbildningen</i>	130
<i>Långa behandlingstider i rättsprocesser och brister avseende domstolars strukturellt oberoende ställning</i>	131
<i>Kränkningar av de grundläggande och mänskliga rättigheterna förebyggs och gottgörs inte i tillräcklig grad</i>	131
3.5.2 Exempel på positiv utveckling	131



<b>3.6</b>	<b>JO:s framställningar om gottgörelse och ärenden vilka lett till uppgörelse i godo</b>	132
3.6.1	Framställningar om gottgörelse	134
	<i>Rätten till personlig frihet och integritet</i>	134
	<i>Skydd av privatliv, personuppgifter och hemfrid</i>	135
	<i>Egendomsskydd</i>	136
	<i>Rätt till social trygghet</i>	136
	<i>Rättsskydd</i>	137
3.6.2	Ärenden vilka lett till uppgörelse i godo	139
	<i>Polisen</i>	139
	<i>Utsökning</i>	140
	<i>Socialvård</i>	141
	<i>Allmänna kommunärenden</i>	142
	<i>Undervisning</i>	142
	<i>Beskattning</i>	142
	<i>Miljö</i>	143
	<i>Trafik</i>	143
<b>3.7</b>	<b>Särskilt tema år 2016: rätten till effektiva rättsmedel</b>	144
	<i>Polisen</i>	145
	<i>Brottspåföljdsbranschen</i>	145
	<i>Socialvård</i>	145
	<i>Häsovård</i>	146
	<i>Utbildning</i>	147
	<i>Utlänningsärenden</i>	147
	<i>Övriga myndigheter</i>	147
	<i>Problem i anslutning till handlingars offentlighet och annan tillgång till information</i>	148
<b>3.8</b>	<b>Ställningstaganden som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna</b>	149
	<i>Tillgänglighet i restaurangvagnen</i>	149
	<i>En psykiatrisk patients rörelsefrihet</i>	149
	<i>Användning av fängsel vid fångtransport</i>	149
	<i>Befogenhet för säkerhetsvisitation</i>	150
	<i>Begränsning av en psykiatrisk patients kontakter</i>	150
	<i>En patients integritetsskydd i en undervisningssituation</i>	150
	<i>Utredning av behovet av intressebevakning</i>	150
	<i>Begränsning av yttrandefriheten vid bakgrundsbriefing för journalister</i>	151
	<i>Förfarande vid begäran om att tas upp i sametingets vallängd</i>	151
	<i>Avgiftsfri vård vid olycksfall i skolan</i>	152
	<i>Språklig jämlikhet i mäklarprovet</i>	152
	<i>Språkliga rättigheter vid val av hyresgäster</i>	153
	<i>Brister i vård och omsorg som kränker en äldres människovärde</i>	153
	<i>Tydlighet och jämlikhet i hälso- och sjukvårdens avgiftssystem</i>	153
<b>3.9</b>	<b>Klagomål mot Finland som behandlades vid Europadomstolen år 2016</b>	154
3.9.1	Europarådets ministerkommittés övervakning av att domarna verkställs	155

3.9.2	Domar och beslut under verksamhetsåret	155
	<i>Ersättningsbelopp</i>	155
	<i>Yttranden som regeringen ombetts avge</i>	155
<b>4</b>	<b>Laglighetsövervakningen enligt sakområden</b>	<b>156</b>
<b>4.1</b>	<b>Domstolarna och justitieförvaltningen</b>	<b>158</b>
4.1.1	Verksamhetsmiljön	158
4.1.2	Laglighetsövervakning	161
4.1.3	Inspektioner	163
4.1.4	Avgöranden	163
	<i>Åtalsförordnande</i>	163
	<i>Lagstridigt hot om förvandlingsstraff på gireringskort för ordningsbot</i>	163
	<i>Handläggning av begäran om handling och behov av ändring i offentlighetslagen</i>	163
	<i>Framställning om gottgörelse för lagstridigt häktande</i>	165
	<i>Behov att förtydliga en tingsrätts meddelande om ett avgörande</i>	166
	<i>Anmälan om hävning av kvarstad</i>	166
	<i>Datasäkerheten vid beställning av straffregisterutdrag</i>	166
	<i>Ett offentligt rättsbiträde glömde sköta sitt uppdrag</i>	167
	<i>Oenhetlig praxis i fråga om avgifter för begäran om handlingar</i>	167
	<i>Att sända sekretessbelagd information via oskyddad e-post</i>	167
	<i>Krav på gott språkbruk på rättshjälpsbyrån</i>	167
	<i>Osakligt att fråga om orsaken till en dom</i>	167
	<i>Parterna ska höras innan besöksförbud meddelas</i>	168
	<i>Tidpunkten för avkunnande av hovrätts dom</i>	168
	<i>Orimlig behandlingstid i tingsrätten i ärenden som gäller barn</i>	168
	<i>Flytt av behandlingsdag i tingsrätten</i>	168
<b>4.2</b>	<b>Åklagarväsendet</b>	<b>170</b>
4.2.1	Verksamhetsmiljön	170
4.2.2	Laglighetsövervakning	170
4.2.3	Inspektioner	170
4.2.4	Avgöranden	171
	<i>Upphävande av beslut om säkringsåtgärd gick långsamt</i>	171
	<i>Delgivning av beslut om att begränsa förundersökning</i>	172
	<i>Begäran om information om material som inte tagits upp i förundersökningsmaterialet</i>	172
<b>4.3</b>	<b>Polisen</b>	<b>174</b>
4.3.1	Verksamhetsmiljön	174
	<i>Allmänna utvecklingstrender</i>	175
4.3.2	Laglighetsövervakning	175
4.3.3	Inspektioner	177
4.3.4	Frihetsberövade	179

4.3.5	Husrannsakan	180
	<i>Klagomål om polisens husrannsakan</i>	181
4.3.6	Förfarande vid förundersökning	182
4.3.7	Information och offentlighetslagen	183
4.3.8	Övriga avgöranden	184
	<i>Tillsynen av användningen av elchockvapen bör skärpas och anvisningar om användningen utfärdas</i>	184
4.3.9	Nödcentraler	185
4.3.10	Räddningsväsendet	186
<b>4.4</b>	<b>Försvaret och gränsbevakningen</b>	187
4.4.1	Verksamhetsmiljön	187
	<i>Allmänt</i>	187
	<i>Aktuella lagstiftningsprojekt och -ändringar</i>	187
4.4.2	Laglighetsövervakning	190
	<i>Klagomål och inspektioner</i>	190
4.4.3	Avgöranden	192
	<i>Deltagande i resor och evenemang ordande av utomstående parter</i>	192
	<i>Nekande av interju av beväringar gällande ett av journalisten valt ämne</i>	194
<b>4.5</b>	<b>Tullen</b>	196
4.5.1	Verksamhetsmiljön	196
4.5.2	Laglighetsövervakning	197
	<i>Tullövervakning</i>	198
	<i>Bilbeskattning</i>	200
	<i>Förundersökning</i>	202
	<i>Jäv för Tullens generaldirektör</i>	203
4.5.3	Inspektioner	203
<b>4.6</b>	<b>Hemligt inhämtande av information</b>	204
4.6.1	Särdrag hos hemligt inhämtande av information	204
4.6.2	Övervakningen av hemligt inhämtande av information	204
	<i>Domstolar</i>	204
	<i>Myndigheternas interna övervakning</i>	205
	<i>JO:s laglighetskontroll</i>	206
4.6.3	Reformer av lagstiftningen	207
4.6.4	Berättelser till JO	208
	<i>Användningen av hemligt inhämtande av information 2016</i>	208
	<i>Intern laglighetsövervakning</i>	209
4.6.5	JO:s laglighetsövervakning	210
4.6.6	Utvärdering	211
	<i>Eventuella problempunkter i den nya lagstiftningen</i>	211
	<i>Vanliga problem med övervakningen</i>	213
4.6.7	Beredning av underrättelselagstiftning	214
4.6.8	Vittnesskydd	215

<b>4.7</b>	<b>Brottspåföljdsbranchen</b>	217
4.7.1	Verksamhetsmiljön och lagstiftningsreformer	217
4.7.2	Laglighetsövervakning	218
4.7.3	Inspektioner	218
4.7.4	Utlåtanden, egna initiativ och framställningar	220
	<i>Utlåtanden</i>	220
	<i>Egna initiativ</i>	220
	<i>Framställningar</i>	221
4.7.5	Övriga avgöranden	222
	<i>Anmärkningar</i>	222
	<i>Försummelse i planeringen av strafftiden</i>	222
	<i>Problem vid förflyttning och placering</i>	223
	<i>Personlig integritet och skydd för privatliv</i>	224
	<i>Rättsskyddet uppfylls inte alltid</i>	225
	<i>Kontakter utanför fängelset</i>	226
	<i>Bemötandet av fångar</i>	227
<b>4.8</b>	<b>Skuldsättning, betalningsstörningar och utsökning</b>	228
4.8.1	Lagstiftning	228
4.8.2	Betydelsefulla observationer ur laglighetsövervakningens synvinkel	229
	<i>Betalningsstörningar och indrivning</i>	229
	<i>Ekonomi- och skuldrådgivning</i>	231
	<i>Utsökningsförfarande</i>	233
	<i>Annat</i>	237
4.8.3	Inspektioner	237
<b>4.9</b>	<b>Utlänningsärenden</b>	238
4.9.1	Verksamhetsmiljön	238
4.9.2	Ändringar av utlänningslagen	239
4.9.3	Klagomål	241
4.9.4	Inspektioner	241
4.9.5	Avgöranden	242
	<i>Åtalsförordnande</i>	242
	<i>Handläggningen av ansökan om uppehållstillstånd fördröjdes</i>	243
	<i>Placering och åldersbedömning av en minderårig asylsökande</i>	243
	<i>Placering i polisens häkteslokaler av minderåriga barn som tagits i förvar</i>	244
	<i>Ordnanande av asylsamtal</i>	244
	<i>Bitrådets möjlighet att ta del av handlingar</i>	245
	<i>Prov i finska som krävs för medborgarskap ordnas inte i tillräcklig utsträckning</i>	245
<b>4.10</b>	<b>Socialvård</b>	246
4.10.1	Laglighetsövervakning	246
	<i>Äldreomsorg</i>	247
	<i>Stöd för närståendevård</i>	250
	<i>Utkomststöd</i>	251
	<i>God förvaltning och förfarande enligt offentlighetslagen</i>	256
4.10.2	Inspektioner	259

<b>4.11</b>	<b>Hälso- och sjukvård</b>	262
4.11.1	Laglighetsövervakning	262
4.11.2	Framställningar och egna initiativ	263
	<i>Isolering av patient vid samjouren</i>	263
	<i>Felaktigt förfarande vid prehospital akutsjukvård</i>	264
	<i>En psykiatrisk patients kontakt med sitt rättsbiträde får inte begränsas</i>	264
	<i>Uppgifter i patienthandlingar får inte ges till utomstående</i>	265
	<i>Rätten för yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvård att ta del av patientuppgifter</i>	265
	<i>Uttagande av avgift för B-utlåtande</i>	266
	<i>Enhetlig riktlinje för behandling av myalgisk encefalomyelit</i>	266
	<i>Fotografering av patient och patientens ställning som undervisningspatient</i>	267
	<i>Utlämnande av uppgifter ur patientjournal till patienten</i>	268
	<i>Konstaterande av dödsfall bör ske utan dröjsmål</i>	269
	<i>Erkännande av examen från ett annat EU-land</i>	269
	<i>DNR-beslut är inget ställningstagande till aktiva vårdinsatser</i>	270
4.11.3	Inspektioner	271
4.11.4	Avgöranden	272
	<i>Tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster</i>	272
	<i>Rätten till god vård</i>	273
	<i>Rätten till information och självbestämmanderätt</i>	274
	<i>Sekretess och skydd för privatlivet</i>	275
	<i>Kraven på god förvaltning</i>	276
4.11.5	Hälso- och sjukvården för fångar	276
	<i>Organisationsförändring och dess inverkan på behandlingen av klagomål och på inspektionerna</i>	276
	<i>En fånges möjlighet att omedelbart få kontakt med primärvården</i>	277
	<i>Munhälsovård</i>	277
	<i>Handräckning på hälsostationen vid kroppsbesiktning av fånge</i>	278
4.11.6	Försvarmaktens hälsovård	278
<b>4.12</b>	<b>Barnets rättigheter</b>	279
4.12.1	Verksamhetsmiljö och statistik	279
4.12.2	Laglighetsövervakning	279
	<i>Uppgörande av klientplaner för ett barn och barnets föräldrar</i>	281
	<i>Skyldighet att fatta beslut i ärenden som gäller begränsningsåtgärder</i>	281
	<i>Barnets rätt till kontakt med sin egen socialarbetare</i>	282
	<i>Fosterföräldrarnas rätt till service</i>	282
	<i>Utlämnande av sekretessbelagda uppgifter till andra myndigheter</i>	283
	<i>Barnets rätt till nödvändig service utan avbrott</i>	283
	<i>Övervakat byte ska ordnas enligt tingsrättens beslut</i>	283
	<i>Barnets rätt till ett biträde vid förhör</i>	284
	<i>Delgivning av beslut</i>	284
	<i>Begränsningsåtgärder inom specialomsorgen</i>	284
4.12.3	Inspektioner	284

<b>4.13</b>	<b>Intressebevakning</b>	287
4.13.1	Allmänt	287
4.13.2	Laglighetsövervakning	288
4.13.3	Avgöranden	289
	<i>Magistraten utredde behovet av intressebevakning på alltför lösa grunder</i>	289
	<i>En intressebevakare försummade att samarbeta med sin huvudman</i>	290
	<i>Övriga avgöranden</i>	292
<b>4.14</b>	<b>Socialförsäkring</b>	293
4.14.1	Verksamhetsmiljön	293
4.14.2	Antalet klagomål och åtgärdsprocent	294
4.14.3	Avgöranden	294
	<i>Dröjsmål i handläggningen av ärendet</i>	295
	<i>Problem i myndighetssamarbetet och informationsgången</i>	296
<b>4.15</b>	<b>Arbetskraft och utkomstskydd för arbetslösa</b>	298
4.15.1	Verksamhetsmiljön	298
4.15.2	Antalet klagomål och åtgärdsprocent	299
4.15.3	Avgöranden	299
	<i>Riksförlikningsmannen informerade via Twitter om förhandlingar i arbetstvist</i>	299
	<i>Stora skillnader i fråga om behandlingstider för arbetskraftspolitiska utlåtanden</i>	300
	<i>Övriga ställningstaganden</i>	300
<b>4.16</b>	<b>Allmänna kommunärenden</b>	302
4.16.1	Kommunalförvaltningens grunder	302
4.16.2	Laglighetsövervakning	304
4.16.3	Avgöranden	307
	<i>Kommunstyrelsens skyldighet att bidra till att utreda klagomål</i>	307
	<i>Lämnande av utredning om anstaltsröstning</i>	307
<b>4.17</b>	<b>Utbildnings- och kultursektorn</b>	309
4.17.1	Verksamhetsmiljön	309
4.17.2	Laglighetsövervakning	310
4.17.3	Inspektioner	311
4.17.4	Utlåtanden	311
4.17.5	Avgöranden	311
	<i>Betalning av vårdkostnader i samband med olycksfall i skolan</i>	311
	<i>Skriftlig förbindelse för användning av elektroniskt läromaterial</i>	312
	<i>Anvisning om hur man begär omprövning av kopieringskostnader</i>	312
<b>4.18</b>	<b>Språkärenden</b>	313
4.18.1	Allmänt	313
4.18.2	Laglighetsövervakning och annan verksamhet	313

4.18.3	Avgöranden	314
	<i>Likabehandling förverkligas inte i mäklarprovets provkrav</i>	314
	<i>Avgöranden som gäller språket i webbtjänster</i>	315
	<i>Vilka språkkrav ställs för poliser?</i>	318
	<i>Övriga avgöranden</i>	319
<b>4.19</b>	<b>Beskattning</b>	320
4.19.1	Verksamhetsmiljön	320
4.19.2	Laglighetsövervakning	323
4.19.3	Avgöranden	324
	<i>Skatteförvaltningen uppfyllde inte kravet på god förvaltning när det gällde att rätta till sitt eget fel</i>	324
	<i>Brister i handläggningen av ansökningar som gäller återbäring av källskatt</i>	325
	<i>Fel hos Skatteförvaltningen vid registrering i förskottsuppbördsregistret</i>	326
<b>4.20</b>	<b>Miljöärenden</b>	328
4.20.1	Lagstiftningsreformer och ändringar inom verksamhetsmiljön	328
4.20.2	Laglighetsövervakning	329
4.20.3	Avgöranden	331
	<i>Eventuell begäran om komplettering av begäran om handling måste göras utan dröjsmål</i>	331
	<i>Tolkning av produktionsstödslagen och opartisk information</i>	331
	<i>Fördröjning av behandling av ansökan vid landskapsregeringen</i>	333
	<i>Hörande av granne om tillståndsärende gällande reparationsprojekt i höghusfastighet</i>	334
	<i>Iakttagande av uppmaning och meddelande om avstående från åtgärder</i>	335
	<i>Hörande av grannar i byggnadstillståndsärende</i>	335
4.20.4	Inspektioner	336
<b>4.21</b>	<b>Jord- och skogsbruk</b>	337
4.21.1	Verksamhetsmiljön och lagstiftningsreformer	337
4.21.2	Laglighetsövervakning	339
4.21.3	Avgöranden	341
	<i>Uppgifter kopplade till föring och användning av jägarregistret</i>	341
<b>4.22</b>	<b>Kommunikationer</b>	343
4.22.1	Laglighetsövervakning	343
4.22.2	Avgöranden	344
	<i>Besiktningens besluts enlighet med förvaltningslagen</i>	344
	<i>Användning av privat ombud vid landsvägsförrättningar</i>	345
	<i>Delgivning av information om provprestationer i förarprov</i>	346
	<i>Tjänster på samiska i Rundradions programverksamhet</i>	346
	<i>Övriga avgöranden</i>	347
<b>4.23</b>	<b>Kyrkliga ärenden</b>	348
4.23.1	Laglighetsövervakningen av religionssamfunden	348
4.23.2	Verksamhetsmiljön och lagstiftningsreformer	348
4.23.3	Laglighetsövervakning	349

<b>4.24 Övriga ärenden</b>	350
4.24.1 Klander till finansministeriet för bemötande av journalist	350
4.24.2 EU-rättsliga ärenden	350
<i>Delgivning av EU-domstolens begäranden om förhandsavgöranden</i>	350
<i>Icke-tillgänglig restaurangvagn</i>	351
<i>Bilskatt för hyres- och leasingbilar</i>	351
<i>Erkännandet av examen som avlagts i ett annat EU-land</i>	352
<i>Beredning av förordning om jakt</i>	353
<b>5 Bilagor</b>	<b>354</b>
<b>Bilaga 1</b>	
Bestämmelser i Finlands grundlag gällande justitieombudsmannen (11.6.1999/731)	356
Lag om riksdagens justitieombudsman (14.3.2002/197)	359
Lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman (21.12.1990/1224)	367
Instruktion för riksdagens justitieombudsman (5.3.2002/209)	368
<b>Bilaga 2</b>	
Arbetsfördelningen mellan riksdagens justitieombudsman och biträdande justitieombudsmän	369
<b>Bilaga 3</b>	
Utlåtanden och sakkunniguppdrag	370
<i>Utlåtanden</i>	370
<i>Sakkunniguppdrag i riksdagens utskott</i>	372
<i>Övriga sakkunniguppdrag</i>	374
<b>Bilaga 4</b>	
Statistiska uppgifter om justitieombudsmannens verksamhet	375
<i>Behandlade laglighetsövervakningsärenden</i>	375
<i>De avgjorda ärendena myndighetsvis</i>	376
<i>Åtgärder föranledda av avgjorda ärenden</i>	378
<i>De inkomna klagomålen myndighetsvis</i>	379
<b>Bilaga 5</b>	
Inspektioner	380
<b>Bilaga 6</b>	
Personalen vid riksdagens justitieombudsmans kansli	384
Personalen vid Människorättscentret	385
<b>Sakregister</b>	386



## Använda förkortningar

ANM	arbets- och näringsministeriet
ARA	Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet
BJO	biträdande justitieombudsman
CKP	centralkriminalpolisen
CPT	Europarådets kommitté för förhindrande av tortyr
CRPD	FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning
ENNHRI	europiska nätverk för nationella människorättsinstitutioner
Europadomstolen	Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna
FM	finansministeriet
FN	Förenta Nationerna
Fpa	Folkpensionsanstalten
FRA	EU:s byrå för grundläggande rättigheter
GL	grundlagen
HD	högsta domstolen
HFD	högsta förvaltningsdomstolen
HNS	Helsingfors- och Nylands sjukvårdsdistrikt
IM	inrikesministeriet
IOI	Internationella ombudsmannainstitutet
JK	justitiekansler
JM	justitieministeriet
JO	justitieombudsman
JSM	jord- och skogsbruksministeriet
KM	kommunikationsministeriet
LMV	Lantmäteriverket
MM	miljöministeriet
NTM-centralen	närings-, trafik- och miljöcentralen
OPCAT	Fakultativ protokoll till FN:s konvention mot tortyr
PRH	Patent- och registerstyrelsen
Rise	Brottsförklaringsmyndigheten
RP	regeringsproposition
RÅÄ	Riksåklagarämbetet
SHM	social- och hälsovårdsministeriet
TE-byrå	arbets- och näringsbyrå
THL	Institutet för hälsa och välfärd
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](http://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

Tomas Whitehouse s. 20, 29

FNB-Lehtikuva / Jarno Mela s. 33

Riksdagens fotoarkiv s. 53

JO-kansliets fotoarkiv s. 75, 90, 99–101, 108, 116–121, 178, 190–191, 219, 242–243, 259–260, 271, 285, 349



# 1 Justitieombudsmännen har ordet



Petri Jääskeläinen

## Uppgiftsfördelningen mellan justitieombudsmannen och justitiekanslern borde utvecklas



I Finland finns det två högsta laglighetsövervakare, riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern i statsrådet, vilka enligt grundlagen båda har samma behörighet. I justitieombudsmannens berättelse för 2014 redogjorde jag för utvecklingen av den då 95 år gamla justitieombudsmannainstitutionen och för nuläget. Som ett område för framtida utveckling nämnde jag att arbetsfördelningen mellan justitieombudsmannen och justitiekanslern borde utvecklas, så att dessa laglighetsövervakares arbetsuppgifter i så liten utsträckning som möjligt skulle överlappa varandra.

I sitt betänkande med anledning av berättelsen hänvisade grundlagsutskottet (GrUB 7/2015 rd) till sitt utlåtande om statsrådets redogörelse om de mänskliga rättigheterna (GrUL 52/2014 rd). I utlåtandet ansåg utskottet det vara viktigt att vidareutveckla samarbetet och arbetsfördelningen mellan de aktörer som deltar i arbetet med att övervaka och stödja grundläggande och mänskliga rättigheterna. Enligt utskottet var det också viktigt att minska överlappande funktioner genom att utnyttja expertisen inom olika sektorer så ändamålsenligt som möjligt.

I sitt betänkande upprepade utskottet de ståndpunkter som det framfört i utlåtandet och ansåg det vara viktigt att arbetsfördelningen och möjligheterna till samarbete mellan riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern i statsrådet utreds. I sitt betänkande med anledning av justitieombudsmannens berättelse för 2015 (GrUB 2/2016 rd) upprepade utskottet än en gång med eftertryck sin ståndpunkt.

När det ovan nämnda utredningsarbetet inte ännu har inletts, behandlar jag i denna berättelse närmare orsakerna till att en bättre arbetsfördelning behövs.

### Bakgrunden till uppgiftsfördelningen och nuläget

Enligt 110 § 2 mom. i grundlagen ”kan bestämmelser om fördelningen av uppgifter mellan justitiekanslern och justitieombudsmannen utfärdas genom lag, dock så att ingenderas behörighet i fråga om laglighetskontrollen får begränsas.” Det är således inte möjligt att genom vanlig lag

begränsa laglighetsövervakarnas behörighet, men om den inbördes fördelningen av uppgifterna kan bestämmas i lag.

Om uppgiftsfördelningen mellan justitiekanslern och justitieombudsmannen bestämdes ursprungligen redan år 1933 genom en lag med väsentligen samma innehåll som den gällande lagen. Beträffande lagförslagets beredningsskeden kan det konstateras att uppgiftsfördelningen blev föremål för debatt redan på 1920-talet, genast efter att justitieombudsmannainstitutionen inrättats. Orsaken till detta var att justitieombudsmannen inte hade många ärenden att behandla, medan justitiekanslerns arbetsbörda var stor.

Justitiekanslern gjorde år 1931 en framställning om lagstiftning som skulle gälla de s.k. fångklagomålen, men justitieombudsmannen motsatte sig förslaget med ett konstaterande om att han "inte ansåg det vara ett lyckat förslag att Riksdagens justitieombudsmans uppgifter skulle utvecklas i en sådan riktning att justitieombudsmannens huvudsakliga uppgift skulle komma att vara att avgöra klagomål av ofta ganska sekundär betydelse från personer som är intagna i straffinrättningar".

Till följd av detta föreslog justitiekanslern att justitieombudsmannauppdraget skulle avskaffas. Förslaget resulterade även i en regeringens proposition till riksdagen, som riksdagen dock avlog. Först därefter var tiden mogen för 1933 års lag om arbetsfördelningen mellan justitiekanslern och justitieombudsmannen.

Grundlagsutskottet har två gånger tidigare, åren 1985 och 1987, uppmärksammat arbetsfördelningen mellan justitieombudsmannen och justitiekanslern och förutsatt att frågan om överlappningen i uppgifter mellan dessa två institutioner grundligt utreds och justitieombudsmannens ställning som rättsskyddsinstitution för allmänheten samtidigt utvecklas (GrUB 1/1985 rd och 6/1987 rd).

Genom den nya lag om fördelningen av uppgifter mellan justitiekanslern och justitieombudsmannen som stiftades 1990 infördes en rätt att i vissa fall överföra ärenden mellan dessa två institutioner, men någon egentlig utveckling av arbetsfördelningen infördes fortfarande inte.

Enligt den gällande lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman (21.12.1990/1224, nedan arbetsfördelningslagen) är justitiekanslern i statsrådet befriad från skyldigheten att övervaka att lag 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, militär krishanteringspersonal, Försvarsutbildningsföreningen samt militära rättegångar,
- 2) gripande, anhållande, häktning och reseförbud enligt tvångsmedelslagen samt tagande i förvar eller annat frihetsberövande,
- 3) fängelser och andra sådana inrättningar i vilka någon har intagits mot sin vilja.

Justitiekanslern 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. Med stöd av denna bestämmelse omfattas ett klagomål från en person som fråntagits sin frihet av denna arbetsfördelning, oberoende av vad klagomålet gäller.

I alla de ovan avsedda situationer som omfattas av uppgiftsfördelningen *skall* justitiekanslern *överföra* ett ärende till justitieombudsmannen "om han inte av särskilda skäl finner det ändamålsenligt att själv avgöra saken."

Enligt arbetsfördelningslagen kan justitiekanslern och justitieombudsmannen sinsemellan överföra även något annat ärende som faller under bådas behörighet, om överföringen kan bedömas påskynda behandlingen av ärendet eller om det av andra särskilda skäl är motiverat. I dessa situationer blir överföringen beroende av justitiekanslerns eller justitieombudsmannens prövning.

En vanlig grund för överföring av ett ärende är i praktiken att samma ärende har inletts både hos justitieombudsmannen och hos justitiekanslern. I den nyss nämnda lagen finns inga bestämmelser om en sådan situation. I allmänhet överförs ärendet till den laglighetsövervakare hos vil-

ken det först har inletts, om det inte finns särskilda skäl som talar för att den andra laglighetsövervakaren ska pröva ärendet. En sådan orsak kan vara t.ex. att ärendet har samband med ett annat ärende eller en större helhet av frågor som den andra laglighetsövervakaren handlägger eller har handlagt eller som den andra laglighetsövervakaren redan har tagit ställning till.

Justitieombudsmannen och justitiekanslern har under 2010-talet till varandra överfört sammanlagt färre än 100 ärenden per år. I de flesta fallen har det varit frågan om ärenden som justitiekanslern har överfört till justitieombudsmannen. Det låga antalet ärenden som behöver överföras beror bl.a. på att fångar, vilkas klagomål är den enda stora ärendekategorin i den gällande arbetsfördelningslagen, i allmänhet vet att det är justitieombudsmannen som ska behandla deras klagomål.

### Administrativ tidsförlust

När justitieombudsmannen eller justitiekanslern får ett nytt klagomål, gäller det att först ta reda på om samma ärende har inletts eller eventuellt redan avgjorts hos det andra ämbetet eller kansliet. Vanligtvis är det registratorskontorets personal som utreder saken, men ibland blir också föredragandena tvungna att utreda och jämföra klagomål som inletts eller avgjorts hos de båda laglighetsövervakarna för att få reda på om de gäller samma sak.

Den enklaste situationen är att samma klagande har sänt samma klagomål såväl till justitieombudsmannen som till justitiekanslern, men ibland har breven olika innehåll trots att de är från samma klagande. Ibland kan också olika personer anförä klagomål om samma sak.

Visar det sig vara frågan om samma sak, är följande steg att komma överens om vilkendera laglighetsövervakaren som ska pröva ärendet. Om det inte finns någon särskild orsak som talar för det motsatta, avgörs frågan om vilken laglighetsövervakare som ska handlägga ärendet vanligtvis

enligt den s.k. tidsprioritetsregeln, vilket innebär att klagomålet prövas av den laglighetsövervakare som först har fått ett klagomål i ärendet. Har klagomålen anlänt samma dag till båda laglighetsövervakarna, jämför man klockslagen.

När det inte är helt klart om ärendet ska överföras, överlägger föredragandena vardera på sitt håll med justitieombudsmannen och justitiekanslern. I några fall rådgör justitieombudsmannen och justitiekanslern också personligen med varandra.

När man har enats om vilken av de två laglighetsövervakarna som ska behandla ärendet, avfattar föredraganden ett brev med vilket klagomålet överförs till den andra laglighetsövervakaren, och ett annat brev, med vilket klaganden informeras om överföringen. Trots att det inte är många ärenden som överförs, innebär allt det arbete som utförs hos den laglighetsövervakare som överför ärendet – nämligen registreringen, genomgången, överenskommelsen om överföringen, själva överföringen och meddelandena om att ärendet överförts – förlorat arbete och förlorad arbetstid.

De största arbets- och tidsförlusterna uppstår ändå genom att det i nästan varje nytt klagomål är nödvändigt att ta reda på om samma ärende eventuellt redan är anhängigt hos det andra ämbetet eller avgjorts där, så att det inte går så att både justitieombudsmannen och justitiekanslern prövar samma ärende. De enda situationer där detta inte behöver göras är när det av arbetsfördelningslagen framgår vart ärendet hör (såsom t.ex. när det är frågan om fångklagomål) eller när klagomålet är ett så kallat upprepat klagomål, det vill säga att samma klagande anför ett nytt klagomål i samma ärende, eller om det annars är klart att ärendet inte redan är anhängigt hos den andra laglighetsövervakaren eller avgjorts där.

Eftersom justitieombudsmannen årligen får cirka 5 000 klagomål och justitiekanslern närmare 2 000, uppskattar jag att utredningar av ovan nämnt slag årligen görs i kanske 5 000 ärenden. När saken är lätt att utreda är utredningen rutinartad och snabb, men ibland är den arbets- och tidskrävande.

Trots alla ansträngningar går det ibland så att samma ärende onödigtvis blir föremål för utredning och prövning hos både justitieombudsmannen och justitiekanslern. Ibland framgår detta genom att den myndighet som är föremål för klagomålet meddelar att den redan gett en förklaring i samma ärende till den andra laglighetsövervakaren. Om myndigheten inte har mottagit någon begäran om förklaring, är det möjligt att vardera laglighetsövervakaren handlägger och avgör samma sak. Förutom den tid som på detta sätt går förlorad finns det också risk för två olika avgöranden i samma sak.

### Ovisshet för klagandena och allmänheten

Systemet med två laglighetsövervakare har ibland motiverats med att det är värdefullt att klaganden själv får välja till vilken laglighetsövervakare han eller hon vill vända sig med sitt klagomål. Jag kan inte se att detta ger något mervärde. Snarare förorsakar det ovisshet. Jag har den uppfattningen att klagandenas val av laglighetsövervakare sällan har någon rationell grund, utan snarare är slumpmässigt och att en klagande inte ens kan vara säker på att just den laglighetsövervakare som han eller hon väljer att vända sig till slutligen är den som prövar ärendet. Dessutom är det möjligt att klaganden väljer fel i den bemärkelsen att han eller hon riktar sitt klagomål till den laglighetsövervakare som har mindre sakkunskap i ärendet.

Klagandena känner i allmänhet inte till behörighetsregler mellan laglighetsövervakarna. Därför är det vanligt att en klagande som är missnöjd med den ena laglighetsövervakarens avgörande anför ett nytt klagomål i samma ärende hos den andra laglighetsövervakaren. Detta väcker onödiga förväntningar hos klagandena och förorsakar laglighetsövervakarna onödigt arbete. Den ena laglighetsövervakaren kan inte pröva ett ärende som redan har avgjorts av den andra, men måste trots detta sätta sig in i ärendet och ge ett svar på klagomålet.

När det i offentligheten uppstår en misstanke om att t.ex. en makthavare har gjort sig skyldig till något klandervärt, är det typiskt att båda laglighetsövervakarna får ta emot klagomål om saken. Klagomålen behandlas också som nyheter i medierna och under några dagar framförs det i offentligheten antaganden om vilken av de båda laglighetsövervakaren som kommer att börja utreda saken. I en sådan situation gör den högsta laglighetsövervakningen inte ett helt rationellt intryck, i synnerhet eftersom den omständighet som i allmänhet avgör arbetsfördelningen är att den ena laglighetsövervakaren har mottagit klagomålet en aning tidigare än den andra, kanske bara några minuter tidigare.

### Problem med en enhetlig avgörandepraxis

När justitieombudsmannen och justitiekanslern handlägger likadana ärenden med likadan behörighet, innebär detta att även slutsatserna och åtgärderna borde vara desamma oberoende av vilken av dem har handlagt ärendet. Detta är inte nödvändigtvis alltid fallet, vilket beror på flera olika omständigheter.

Det har skett en divergering och specialisering i justitieombudsmannens och justitiekanslerns uppgifter. I justitiekanslerns verksamhet står särskilt tillsynen över statsrådets verksamhet i fokus. Denna uppgift kräver i praktiken nästan justitiekanslerns hela arbetsinsats. Biträdande justitiekanslerns arbete liknar till sitt innehåll mera justitieombudsmannens, men enligt min uppfattning skiljer sig såväl justitiekanslerns som biträdande justitiekanslerns laglighetstillsyn från justitieombudsmannens i vissa avseenden.

Enligt min uppfattning och mina iakttagelser är särskilt synpunkter som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna mera framträdande i justitieombudsmannens än i justitiekanslerns arbete, även om i och för sig både justitieombudsmannen och justitiekanslern enligt grundlagen ska övervaka att de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna tillgodoses.



Uppgiften att *främja* de grundläggande och mänskliga rättigheterna kommer också alldeles tydligt mera fram i justitieombudsmannens verksamhet. Detta framgår också uttryckligen av lagen om riksdagens justitieombudsman, enligt vilken justitieombudsmannen kan uppmärksamma den övervakade på synpunkter som främjar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna. Motvarande bestämmelse finns inte i lagen om justitiekanslern i statsrådet.

Till ett ökat fokus på grundläggande och mänskliga rättigheter och ökade insikter i dessa rättigheter har också bidragit att Människorättscentret och dess människorättsdelegation inrättades i anslutning till justitieombudsmannens kansli. Justitieombudsmannen, Människorättscentret och människorättsdelegationen bildar tillsammans den nationella människorättsinstitution som avses i FN:s s.k. Parisprinciper. Skillnaden i hur framträdande dessa rättigheter är i å ena sidan justitiekanslerns och å andra sidan justitieombudsmannens verksamhet kommer tydligt fram i respektive verksamhetsberättelser.

Uppgiften att övervaka att de som förlorat sin frihet får sina rättigheter tillgodosedda har stått i förgrunden i justitieombudsmannens verksamhet, vilket i och för sig följer redan av bestämmelserna i den gällande arbetsfördelningslagen, men samma uppgift har också varit starkt framträdande i tillsynen över rättigheterna för andra sårbara människogrupper. Specialiseringen har förstärkts genom de nya specialuppgifter som justitieombudsmannen anförtrots genom internationella fördrag. Till dessa hör uppgiften som nationellt tillsynsorgan enligt det fakultativa protokollet till FN:s konvention mot tortyr (OPCAT) och uppgiften att fungera som nationell struktur enligt FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD).

Justitieombudsmannen har även ett betydligt mera omfattande internationellt samarbete än justitiekanslern, dels med stöd av ovan nämnda konventioner, men också i övrigt genom samarbete med justitieombudsmän i andra länder och andra nationella människorättsinstitutioner.

Även andra exempel kunde anföras. I detta sammanhang är det väsentliga emellertid att i takt med att det sker en divergering och specialisering i justitieombudsmannens och justitiekanslerns uppgifter, ökar även risken för olika slutsatser och åtgärder beroende på vilkendera laglighetsövervakaren som handlägger saken. I traditionell laglighetsövervakning är risken för olika avgöranden inte stor, men däremot uppstår det lätt skillnader i åtgärder som syftar till att främja individens rättigheter eller styra myndighetsverksamheten inom ett bestämt förvaltningsområde i rätt riktning och förbättra rättsläget.

Redan när den gällande arbetsfördelningslagen stiftades år 1990 hänvisade man under lagberedningen till att det i båda laglighetsövervakarnas verksamhet har uppstått områden, där den ena i praktiken har bättre sakkunskap än den andra: ”Det är viktigt att tillsynen baserar sig på så god sakkunskap som möjligt både med tanke på klagandens och övervakningsobjektets rättssäkerhet. Om detta mål ska uppnås är en ändamålsenlig arbetsfördelning mellan de högsta laglighetsövervakarna också av betydelse. Ett viktigt mål för den högsta tillsynen över lagligheten är, förutom att ingripa i enskilda missförhållanden och felaktigheter, att inverka på utvecklandet av den verksamhet som ska övervakas. Om vissa sakkategorier och rättssäkerhetsfrågor tydligare än för närvarande koncentreras till någondera av laglighetsövervakarna, ger detta en bättre grund än den nuvarande för framförande av nödvändiga förslag. Laglighetsövervakarnas verksamhet skulle då också främjas genom att den offentliga förvaltningen på ett allmänare sätt och inte bara i enskilda fall skulle vara inriktad på att beakta medborgarnas rättigheter i all verksamhet.” (RP 72/1990 rd).

Om man ser till volymen i verksamheten, är justitieombudsmannens verksamhet inom flesta förvaltningsområden betydligt större än justitiekanslerns. I t.ex. social- och hälsovårdsärenden får justitieombudsmannen fem gånger så många klagomål som justitiekanslern. Följaktligen har justitieombudsmannen också ett större antal föredragande som är specialiserade på denna typ

av ärenden och justitieombudsmannen verkställer flera inspektioner och annan uppföljning av myndigheterna inom detta förvaltningsområde. Detsamma gäller samarbetet och deltagandet i utbildning om dessa frågor.

Sammantaget innebär detta att det i justitieombudsmannens kansli finns större sakkunskap och kunskap om t.ex. olika verksamhetsmodeller och god praxis inom detta förvaltningsområde. Av dessa skäl är det uppenbart att justitieombudsmannen har bättre förutsättningar att komma med vägledande ställningstaganden och rekommendationer om verksamhet av detta slag, även om det ur laglighetsstillsynens synvinkel inte skulle förekomma några skillnader mellan justitieombudsmannens och justitiekanslerns avgöranden.

Även justitieombudsmannens och justitiekanslerns åtgärder och påföljdspraxis uppvisar vissa skillnader. Justitieombudsmannen kommer t.ex. ofta med framställningar om gottgörelse, medan det är mycket sällsynt hos justitiekanslern. En orsak till denna skillnad torde vara att de grundläggande och mänskliga rättigheterna starkare står i förgrunden i justitieombudsmannens verksamhet. Å andra sidan tycker jag mig ha iakttagit att justitiekanslerns (eller biträdande justitiekanslerns) påföljdspraxis t.ex. när det gäller anmärkningar är något annorlunda än justitieombudsmannens (eller biträdande justitieombudsmannens).

I juridiska avgöranden finns det alltid möjligheter för icke-samstämmiga slutsatser. Om de som avgör ärendena har sin sakkunskap och erfarenhet från vitt skilda områden, är möjligheterna att avgörandena blir olika också större.

### Problem med en konsekvent avgörandep Praxis

I laglighetsstillsynen borde avgörandep Praxis vara konsekvent, så att man i juridiska frågor med samma sakliga innehåll kommer till samma tolkningsslutsats, även om ärendena behandlas var för sig och vid olika tidpunkter. Om det alltså inom laglighetsstillsynen finns ett tidigare avgö-

rande där man tagit ställning till en juridisk tolkningsfråga, borde tolkningen i ett senare ärende leda till samma slutsats, om det inte visar sig finnas nya, tidigare icke beaktade juridiska grunder för en annan tolkning.

Följaktligen försöker man alltid när det uppstår en juridisk tolkningsfråga i ett ärende ta reda på om det finns något tidigare ställningstagande i samma fråga av en laglighetsövervakare. Är det frågan om ett ofta aktualiserat ställningstagande om den rätta tolkningen eller om ett färskt ställningstagande, är det i allmänhet inte svårt att förvissa sig om att ärendet avgörs så att praxisen förblir konsekvent. Ibland kan det emellertid ha förflutit en till och med mycket lång tid sedan tolkningsfrågan var aktuell i laglighetsstillsynen. Även i dessa fall är det dock i allmänhet möjligt för justitieombudsmannen eller justitiekanslern att få fram det egna ämbetets tidigare avgöranden, antingen ur ett elektroniskt arkiv eller pappersarkiv eller genom samtal med kolleger.

Däremot lyckas det i praktiken antingen inte alls att få reda på den andra laglighetsövervakarens tidigare ställningstaganden, eller åtminstone går det inte lika lätt och snabbt och med ett lika tillförlitligt resultat. Detta innebär såväl tidsförlost som risk för divergerande ställningstaganden i laglighetsstillsynen.

Ett exempel på ärenden i vilka båda laglighetsövervakarna absolut borde iakttä samma linje i sina avgöranden är behörighetsfrågorna. I praktiken gäller det främst att ta ställning till om en privat ska anses sköta ett i grundlagen avsett offentligt uppdrag. Eftersom laglighetsövervakarna båda har samma behörighet, är det inte möjligt att tänka sig att tolkningarna skulle få vara olika. Trots detta har det ibland i efterskott visat sig att besluten blivit olika, när man inte känt till den andra laglighetsövervakarens avgörande.

Strävandena att slå vakt om en konsekvent avgörandep Praxis innebär också att när den ena laglighetsövervakaren redan har tagit ställning till en viss rättsfråga, är den andra i praktiken bunden av detta ställningstagande, eftersom laglighetsövervakare med samma behörighet inte ska få avgöra ärenden på olika sätt. I dessa fall kan det rentav

uppstå en aning förargliga situationer, om den andra laglighetsövervakaren företräder en annan tolkning. I vissa fall har det av denna orsak blivit nödvändigt att överföra ärendet till den andra laglighetsövervakaren.

### Hur ska problem kunna undvikas?

Överlappningen av laglighetsövervakarnas uppgifter medför problem, som man hela tiden försöker undvika, bl.a. genom att följa upp vilka ärenden som är anhängiga hos den andra laglighetsövervakaren och den andra laglighetsövervakarens avgörandep Praxis. Det kunde tänkas att man borde försöka förbättra samarbetet och samarbetsformerna ytterligare. Ju tätare kontakterna och samarbetet skulle vara, desto bättre skulle man kunna se till att t.ex. avgörande- och påföljdspraxisen är enhetlig och konsekvent. Detta skulle i vissa fall förutsätta kontakter mellan de två ämbetena även under ett ärendes olika handläggningsskeden, det vill säga innan det avgörs.

Tyvärr skulle den tid som på detta sätt skulle användas för tätare kontakter minska den tid som står till förfogande för de egentliga arbetsuppgifterna. Därför har kontakterna i praktiken begränsat sig huvudsakligen till att man tar reda på om samma ärende är anhängigt hos den andra laglighetsövervakaren eller hur det har avgjorts där, överenskommelser om eventuell överföring av ärenden samt uppföljning av den andra laglighetsövervakarens avgöranden i offentliga register.

Jag anser att i stället för att använda mera tid till att undvika de problem som överlappningen medför, skulle det uppenbart vara ändamålsenligare att ta itu med orsaken till problemen, d.v.s. själva överlappningen. Om ingendera laglighetsövervakarens behörighet begränsas, kan ändringarna genomföras genom att man i vanlig lagstiftningsordning reviderar bestämmelserna i den gällande arbetsfördelningslagen.

### På vilket sätt borde uppgiftsfördelningen utvecklas?

Vilken arbetsfördelning som är ändamålsenlig ska utredas närmare i det lagberedningsarbete som jag hoppas att kommer i gång, varefter beslutandet hör till riksdagen. Jag vill endast framföra vissa synpunkter.

I sin snävaste utformning skulle revideringen av arbetsfördelningen endast innebära att arbetsfördelningslagen skulle kompletteras med bestämmelser om behandlingen av ärenden som gäller rättigheter av personer med funktionsnedsättning. Det finns knappast giltiga motskäl till en sådan reform.

Uppgiften att fungera som ett i OPCAT avsett nationellt tillsynsorgan har inte krävt några ändringar i arbetsfördelningen mellan justitieombudsmannen och justitiekanslern, eftersom de ärenden som gäller personer vilka förlorat sin frihet redan enligt den gällande arbetsfördelningslagen har varit ärenden som behandlats av justitieombudsmannen. Specialuppgiften att handlägga ärenden som gäller rättigheter av personer med funktionsnedsättning har däremot skapat ett uppenbart behov av en bättre arbetsfördelning mellan justitieombudsmannen och justitiekanslern.

Eftersom uppgiften att främja och övervaka rättigheter av personer med funktionsnedsättning är en uppgift som följer av en internationell konvention och är en specialuppgift för justitieombudsmannen, skulle det vara mycket oändamålsenligt om också justitiekanslern skulle handlägga ärenden i anslutning till denna uppgift och eventuellt meddela riktgivande avgöranden i dessa ärenden. Genom att det är justitieombudsmannen som har denna uppgift, uppstår det också i justitieombudsmannens kansli en sådan särskild kunskap om rättigheter av personer med funktionsnedsättning som justitiekanslersämbetet inte i praktiken kan ha i samma utsträckning.

I sin vidaste utformning kunde revideringen av arbetsfördelningen innebära att samtliga klagomål skulle behandlas av den ena laglighetsöver-

vakaren. Jag anser att denna laglighetsövervakare i så fall skulle vara justitieombudsmannen, som redan nu handlägger merparten av alla klagomål. Om den allmänna laglighetstillsynen skulle utövas av nära nog en enda laglighetsövervakare, ska denna övervakare enligt min uppfattning vara ett riksdagsorgan, det vill säga företråda det högsta statsorgan som utövar den lagstiftande makten.

I t.ex. de internationella FN-konventioner om mänskliga rättigheter där det förutsätts att ett nationellt tillsynsorgan inrättas för att trygga de i konventionen garanterade rättigheterna, anses det vara mycket viktigt att tillsynsorganet har en oberoende ställning i förhållande till regeringsmakten. Att laglighetsövervakaren skulle vara ett organ inom ramen för den verkställande makten, vilket justitiekanslern är, går dåligt ihop med detta krav.

Samma tänkande kommer också till uttryck i att den modell för laglighetstillsyn som spritt sig över världen är modellen med en av parlamentet utsedd justitieombudsman. Justitieombudsmän finns numera i nästan 100 länder, även om valförfarandet och befogenheterna varierar mellan länderna. Ur ett internationellt perspektiv är modellen med två högsta laglighetsövervakare ett speciellt drag som förekommer endast i Sverige och Finland. I Sverige har det också skett en utveckling av justitiekanslerns uppgifter, och i praktiken har justitiekanslern i Sverige nuförtiden endast i liten utsträckning uppgifter inom den allmänna laglighetstillsynen.

I den mest omfattande modellen för revidering av arbetsfördelningen skulle huvudregeln således vara den att justitieombudsmannen skulle behandla samtliga klagomålsärenden och andra allmänna laglighetstillsynsärenden. Också enligt denna modell skulle justitiekanslern fortfarande ha behörighet att utöva allmän laglighetstillsyn, varvid de synpunkter som eventuellt fortfarande anses tala för två laglighetsövervakare ändå skulle bli beaktade.

Mellan dessa två ytterligheter finns det många olika slags möjligheter att skapa en ändamålsenlig arbetsfördelning. Min egen uppfattning är

att varje ärendekategori borde i arbetsfördelningslagen anvisas att i huvudsak handläggas av den ena eller den andra laglighetsövervakaren.

Problem uppstår särskilt genom att två skilda laglighetsövervakare handlägger likadana ärenden i samma ärendekategorier. Internt förekommer överhuvudtaget inga sådana problem i justitieombudsmannens kansli, vilket beror för det första på att det mellan justitieombudsmannen och de två biträdande justitieombudsmännen råder en av justitieombudsmannen bestämd uppgiftsfördelning, så att varje ärendekategori har anvisats att handläggas av i huvudsak en enda laglighetsövervakare. För det andra kan frågor som berör enhetligheten och konsekvensen i avgörandep Praxis lätt redas ut när man arbetar i samma kansli.

## Avslutningsvis

Överlappningen av uppgifter mellan justitieombudsmannen och justitiekanslern medför administrativ och annan tidsförlust, ovisshet för klagandena och allmänheten samt problem och risker med tanke på en enhetlig och konsekvent avgörandep Praxis. Dessa olägenheter, problem och risker kan i mycket hög grad avhjälpas utan begränsning av någondera laglighetsövervakarens behörighet, men genom en ändamålsenlig revidering av arbetsfördelningslagen. I t.ex. fångärenden, vilka redan regleras i nämnda lag, förekommer sådana problem i praktiken inte.

Systemet med två högsta laglighetsövervakare, vilkas uppgifter överlappar varandra, har funnits i Finland hela den tid som justitieombudsmannainstitutionen existerat. De problem som jag har beskrivit ovan har dels uppstått och dels ökat genom att det har skett en divergering och specialisering i justitieombudsmannens och justitiekanslerns uppgifter.

Som skäl för att bevara det nuvarande systemet kunde eventuellt anföras att det bygger på en lång tradition samt att den allmänna laglighetstillsynen, såsom justitiekanslern påpekat, stöder justitiekanslerns uppgift som övervakare

av statsrådet. Enligt min uppfattning är dessa omständigheter dock inte tillräckliga skäl för att hålla fast vid ett annars oändamålsenligt system med överlappande uppgifter.

Om denna överlappning kunde avhjälpas eller ens minskas, skulle de båda laglighetsövervakarna även ha möjlighet att ytterligare utveckla sin verksamhet inom de ärendekategorier som skulle anvisas dem. En uppdelning av uppgifterna skulle även ge möjlighet att föra tyngdpunkten i justitiekanslerns arbete i riktning mot att bli en oberoende juridisk stöd för lagberedningsarbetet i statsrådet.

Systemet med två högsta laglighetsövervakare, vilkas uppgifter överlappar varandra, medför problem och är inte det effektivaste eller ändamålsenligaste för vare sig enskilda personer eller samhället.

Jussi Pajuoja

## Är JO en gottgörelseautomat?



Riksdagens grundlagsutskott välkomnar att fokus för justitieombudsmannens verksamhet på senare år allt tydligare har förflyttats från tillsyn över myndigheternas verksamhet till främjande av mänskliga rättigheter. Ett element i den här utvecklingen är gottgörelse. Enligt utskottet är det motiverat att använda gottgörelse i klara fall för att medborgarna ska komma till sin fulla rätt, för att förlikning ska nås och för att onödiga rättsliga tvister ska undvikas (GrUB 2/2016 rd).

På samma sätt har riksdagens förvaltningsutskott förhållit sig positivt till gottgörelse. Enligt utskottet har rekommendationer för gottgörelse en nära koppling till de högsta laglighetsövervakarnas ställning som övervakare av de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Utskottet konstaterar att JO i sina avgöranden har gjort ett flertal förslag om gottgörelse och att en del av dem har lett till penningersättningar. Bakgrunden till att man i laglighetsövervakningen har gått in för att kränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna ska gottgöras genom penningersättningar är Europadomstolens avgörandepraxis.

Den förutsätter ersättning för immateriell skada, i och med kravet på ett effektivt rättsskydd (FvUB 6/2014 rd).

När auktoritativa parter således har konstaterat att JO har en ny uppgift som har skötts på behörigt sätt hör det till god sed att tacka och bocka. Sedan följer ändå en oundviklig följdfråga: hur förväntas JO egentligen fungera?

### Skadeståndsärenden hör inte till JO

JO:s avgörandeverksamhet har av tradition utgått från att skadeståndsärenden ligger utanför JO:s behörighet. I standardsvaret konstateras att det i JO:s uppgift som laglighetsövervakare inte ingår att ta ställning till skadeståndsrättsliga krav eller en ersättningskyldighet som grundar sig på dessa. Skadeståndsärenden avgörs i sista hand av en allmän domstol.

Inte heller i detta fall finns det någon regel utan undantag. Redan i årtionden har JO gjort framställningar om skadestånd i enskilda fall.

Så har gjorts t.ex. i fall där det med tanke på ärendets ringa omfattning har ansetts orimligt att personen ska behöva gå till domstol för att få ersättning. Då har JO gjort framställningar om ersättning direkt till myndigheterna. JO har gjort framställningar om skadestånd även av skäl som hänför sig till risken med en rättsprocess, det vill säga när det inte ens har varit säkert att myndigheten är skadeståndsskyldig enligt gällande lagstiftning.

I sista hand har framställningar om skadestånd ändå baserat sig på JO:s egen prövning. JO har kunnat göra en framställning, men har inte någon direkt skyldighet eller plikt att göra det. Å andra sidan har JO:s framställning antingen godtagits eller förkastats. Om samförstånd om skadestånd inte har kunnat nås, har personen kunnat väcka talan mot myndigheten i en allmän domstol.

### Inga exakta bestämmelser om gottgörelse

JO tycks alltså stå inför motstridiga förväntningar. Även om JO i princip inte har någon behörighet i skadeståndsärenden förutsätts hen göra framställningar om gottgörelse. Hur kan denna motstridighet förklaras?

Det grundläggande problemet har konstaterats bl.a. i statsrådets redogörelse om Finlands politik för de mänskliga rättigheterna. Enligt redogörelsen erbjuder det nationella rättssystemet inte i sin nuvarande form ett effektivt och heltäckande rättsskydd i form av gottgörelse för kränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. En brist i den allmänna skadeståndslagstiftningen är att den inte innehåller någon heltäckande förpliktelse om det allmänna skadeståndsansvaret i situationer där de grundläggande fri- och rättigheterna kränks.

JO har framhållit detta i ett flertal avgöranden. JO:s framställningar om gottgörelse är alltså en följd av att man på detta sätt delvis kan kompensera luckor i den föräldrade skadeståndslagstiftningen.

Lagstiftningen har ändå också utvecklats i positiv riktning. Ett exempel på det är lagen om gottgörelse för dröjsmål vid rättegång. I och med den motsvarar lagstiftningen om bedömningen av dröjsmål vid rättegång och gottgörelsens belopp Europadomstolens praxis. I det första skedet gällde gottgörelsen allmänna domstolar, men utvidgades senare även till förvaltningsdomstolarna. För JO har den nya lagstiftningen inneburit att klagande som lämnar in klagomål om dröjsmål vid rättegångar och gottgörelse för det i första hand hänvisas till de rättsskyddsmetoder som föreskrivs i lagen om gottgörelse för dröjsmål vid rättegång.

Lagstiftningsutvecklingen har också medfört att JO i allmänhet inte behandlar gottgörelseärenden som gäller husrannsakan. Den som vill veta om en husrannsakan har varit laglig kan föra saken till domstol på det sätt som föreskrivs i tvångsmedelslagen. Klagande uppmanas föra saken till tingsrätten enligt anvisningarna. Ett undantag utgörs av de klagomål där tidsfristen på 30 dagar har löpt ut: då kan JO utreda klagomålet i normal ordning.

Även om bedömningen av förutsättningarna och förfarandet för husrannsakan numera ska göras av domstol, är det inte heller i domstolarna klart hur gottgörelse ska utdömas. De svårigheter som hänför sig till gottgörelse kan beskrivas med ett avgörande från högsta domstolen angående vilket den fortsatta handläggningen fortfarande pågår i Helsingfors hovrätt (HD 2016:57).

I högsta domstolens avgörande konstateras att det inte finns några bestämmelser i lagen om ersättningar för lidande vid husrannsakan och att rättspraxisen är knapphändig. Det finns inga exakta bestämmelser om exempelvis när en kränkning ska anses vara så allvarlig att tröskeln för ersättning överskrids. När tröskeln för ersättning överskrids har osäkerhet förekommit bl.a. om vilka faktorer som bör beaktas när ersättningens belopp avgörs och vad som överhuvudtaget är en skälig ersättning. Det har också varit oklart om ett ersättningsärende kan behandlas i samma process som husrannsakens laglighet eller om det ska ske vid en separat tvistemålsrättegång.

På det hela taget är grunderna för ersättning för lidande fortfarande oklara också för domstolar-na. Det är önskvärt att det kommande avgörandet från Helsingfors hovrätt bidrar till en klarare praxis. Till det hänför sig också två av JO:s framställningar om gottgörelse, för vilka Statskontoret har begärt tilläggstid i väntan på hovrättens avgörande om husrannsakan för att säkerställa en enhetlig praxis.

### Vem kan och borde besluta om gottgörelse?

Luckorna i skadeståndslagstiftningen har alltså gått att korrigera via speciallagar och utveckling av rättspraxisen. Ur JO:s perspektiv förflyttar de här lösningarna en del av gottgörelseärendena utanför JO:s arbetsfält. I gottgörelseärenden kvarstår ändå problemet att JO utövar tillsyn över ett stort antal myndigheter med en mångfald av uppgifter. JO:s behörighet gäller både statliga, kommunala och kyrkliga myndigheter. De situationer och åtgärder som ett förslag om gottgörelse kan grunda sig på omfattar alla offentliga uppgifter.

Med tanke på JO:s omfattande arbetsfält och också med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna är det ovannämnda betänkandet från förvaltningsutskottet problematiskt. Där konstaterar förvaltningsutskottet att den laglighetsövervakning som utförs av andra än de högsta laglighetsövervakarna närmast är en fråga om att avgöra om myndigheten på ett riktigt sätt har följt den tillämpliga lagstiftningen. Också i avgöranden med anledning av förvaltningsklagan kan på sin höjd administrativ styrning ges. Förvaltningsklagan behandlas av myndigheter på alla nivåer och även på olika organisationsnivåer i en och samma myndighet. Utskottet såg det därför inte som motiverat att allmänna bestämmelser om gottgörelse införs i förvaltningslagen.

En sträng tolkning av förvaltningsutskottets ståndpunkt innebär att framställningar om gottgörelse till följd av en klagan skulle kunna göras endast av justitieombudsmannen och justitiekanslern. En sådan tolkning är besvärlig redan med

tanke på antalet. När det grundläggande utkomststödet överfördes från kommunerna till Folkpensionsanstalten (Fpa) vid ingången av 2017 fick JO ta emot hundratals klagomål. De gällde lagstridiga dröjsmål i handläggningen av utkomststöd, problem i tolkningen av lagen och köbildning av systemtekniska skäl.

I många fall blir det också frågan om gottgörelse på motsvarande grunder enligt vilka Fpa tidigare har betalat gottgörelse enligt JO:s framställningar. T.ex. 2015 beviljade Fpa en klagande 100 euro i gottgörelse för skada och besvär på grund av avbruten pensionsutbetalning och en annan klagande 50 euro för fördröjd handläggning av ansökan om barnbidrag. I ett tredje fall fick vardera barnet 150 euro i gottgörelse när underhållet hade fördröjts på grund av ett fel hos Fpa.

Om gottgörelse kan utbetalas endast på framställning av de högsta laglighetsövervakarna, finns det risk för att kraven på gottgörelse i klagomål som gäller Fpa blockerar JO:s laglighetsövervakning. Av praktiska skäl vore det rationellt att ärendena i första hand kunde skötas direkt via Fpa enligt riktlinjerna i tidigare gottgörelsepraxis. Det är fortfarande möjligt att lämna in klagomål till JO om Fpa:s avgöranden eller att begära att gottgörelseärendet handläggs som ett tvistemål vid en allmän domstol.

Förvaltningsutskottets ståndpunkt är problematisk också med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna. Utgångsläget för det är ju att gottgörelseärenden inte kan handläggas via en förvaltningsklagan. Å andra sidan framläggs motsatt ståndpunkt i anvisningen för laglighetsövervakning vid inrikesministeriet från 2016, som gäller bl.a. polisen.

Enligt anvisningen kan det i samband med klagomål eller andra laglighetsövervakningsärenden uppstå situationer där den övervakande myndigheten bör överväga om en kränkning borde ersättas med pengar. Gottgörelse på eget initiativ bör övervägas i synnerhet i situationer där myndigheten helt klart har agerat lagstridigt eller har kränkt rättsliga intressen som skyddas av de grundläggande fri- och rättigheterna samt



de mänskliga rättigheterna. Då lämnar myndigheten en motiverad framställning om betalning av gottgörelse till Statskontoret.

En enhetlig och rättvis gottgörelsepraxis säkerställs i det här fallet av att Statskontoret behandlar även de högsta laglighetsövervakarnas framställningar om gottgörelse. Lagstiftningen ändrades vid ingången av 2015, då en ny lag om statens skadeståndsverksamhet trädde i kraft. Därmed har största delen av skadeståndskraven mot staten centraliserats till Statskontoret.

Lagen tillämpas på skadeståndsanspråk mot staten, om anspråket grundas på ett fel eller en försummelse som en statlig myndighet har begått. Ett centraliserat system avhjälper den rädsla som kan skönjas i förvaltningsutskottets betänkande om att framställningar om gottgörelse som hänför sig till en förvaltningsklagan kan leda till exempelvis oenhetliga förfaranden eller avgöranden.

## Gottgörelse bör ingå i det normala systemet

Det sägs ofta att de högsta laglighetsövervakarna är de som övervakar övervakningen. Myndighetsorganisationernas egen interna laglighetsövervakning ska i första hand sköta den rättsliga kontrollen och styrningen. I samband med det borde de också ha hand om ersättningar och gottgörelser för fel och försummelser.

I gottgörelseärenden har de högsta laglighetsövervakarna ändå varit de primära aktörerna. Under utvecklingen av gottgörelsesystemet har det delvis varit förstäligt, eftersom det saknas en klar grund för detta i lagstiftningen. Arrangemanget får ändå inte förbli permanent.

Risken med det nuvarande systemet är att det blir slumpmässigt. Om en klagande väljer att klaga inom förvaltningen eller via regionförvaltningsverket, kan frågan om gottgörelse förbli oklar. Särskilt för att uppnå en rättvis behandling bör entydiga bestämmelser om gottgörelse införas i lagen. Det underlättas av det redan finns inhemsk rättspraxis och avgöranden om gottgörelse att utgå från. Utifrån dessa bör det byggas upp ett komplett, enhetligt och rättvist regelverk om gottgörelse.

Maija Sakslin

## Om yttrandefrihet



### Tryckfrihetsförordningen 1766

Finland har under året 2016 tillsammans med Sverige firat *Kongelig majestäts rådige Förordning Angående Skrif- och Tryckfriheten* som trädde i kraft för 250 år sedan. Förordningen avskaffade förhandscensuren. Samhällelig och politisk debatt, inklusive kritik av makthavarna möjliggjordes. Det var dock fortfarande förbjudet att ifrågasätta grundlagen. I och med att förhandscensuren avskaffades lades ansvaret för innehållet i den tryckta texten i sin helhet på författaren eller utgivaren.

Under 1700-talet spreds upplysningens idéer med hjälp av litteraturen. Därför var främjandet av yttrandefriheten och pressfriheten en av upplysningens centrala läror. Tryckfrihetsförordningen var världens första offentlighetslag. Enligt den var domstolarnas handlingar och alla administrativa handlingar offentliga. Även om tryckfrihetsförordningen inte var i kraft länge, lades då grunden för principerna om yttrandefrihet

och offentlighet för vårt nuvarande demokratiska och öppna samhälle. Laglighetskontrollens historia började också på 1700-talet i Sverige.

Enligt grundlagen skall justitieombudsmannen övervaka lagligheten i verksamheten som handhas av tjänstemän, offentligt anställda arbetstagare och övriga som sköter offentliga uppdrag. Ombudsmannen har en central roll i främjandet av demokratin och rättsstaten. Ombudsmannens uppgift är att garantera tilltron till dem som använder offentlig makt i administrationen, i domstolsväsendet och i de demokratiska beslutande organen. Ombudsmannen ger kompletterande rättsligt skydd både till demokratin och till individer. Det faktum att riksdagen utser ombudsmannen utgör en garanti för att institutionen är oavhängig i förhållande till regeringsmakten och kan åtnjuta allmänhetens förtroende och värna om individens rättigheter.

I det demokratiska samhället bör dock administrationens verksamhet och försummelser övervakas även av medierna och allmänheten. I rättsstaten har publiken rätt att bli informerad i synnerhet om missbruk av makt.

## Yttrandefrihet som grundrättighet

Enligt grundlagens 12 § har var och en yttrandefrihet. Till yttrandefriheten hör rätten att framföra, sprida och ta emot information, åsikter och andra meddelanden utan att någon i förväg hindrar detta. Genom stadgandets rubrik om yttrandefrihet och offentlighet betonas det nära sambandet mellan yttrandefrihet och offentlighet, som möjliggör övervakningen av den offentliga maktens utövning. Stadgandet om grundrättigheten garanterar enligt förarbetena den fria åsiktsbildningen som utgör grunden för ett demokratiskt samhälle, den fria offentliga debatten, massmediernas fria utveckling och pluralism.

Även om yttrandefriheten traditionellt räknas som en politisk fri- och rättighet omfattar den alla former av skapande verksamhet och självuttryck. Yttrandefriheten omfattar inte bara yttranden och fakta som mottages gärna eller som är neutrala eller likgiltiga. Yttrandefriheten omfattar också yttranden som är kränkande, omskakande eller störande. Detta främjar diskussionen som är en förutsättning för ett pluralistiskt, tolerant och öppet samhälle enligt Europeiska domstolen för mänskliga rättigheter.

Yttrandefriheten omfattar inte sådana hat-skrivierier som agiterar till våld och hat. Hatretorik kan anses vara missbruk av rättigheter i betydelsen av artikel 17 i Europeiska konventionen om mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Hatskrivelser och hatretorik syftar till att förstöra rättigheter och friheter som konventionen tryggar. Därför faller de inte under yttrandefrihetens skydd.

Också enligt grundlagsutskottet kommer hatretorikens spridning att ha betydande begränsande effekter på utövandet av yttrandefriheten och de demokratiska rättigheterna. Genom att ingripa mot hets kan vi, enligt utskottet, minska den rädsla och ångest som den skapar och garantera yttrandefriheten och de demokratiska rättigheterna.

## Rekommendation

I april 2016 godkände Europeiska rådets ministerkommitté en rekommendation om skydd av pressen och tryggheten för journalister. Enligt rekommendationen skadar omfattande och allvarliga hot mot journalister och andra representanter för medierna funktionen av det demokratiska samhället. Enligt rekommendationen bör alla statliga, regionala och lokala myndigheter, lagstiftaren och domstolsväsendet agera för att skapa en trygg och benägen omgivning för yttrandefrihet.

Medlemsstaterna bör enligt sina grundlagar och traditioner försäkra oavhängigheten av pressen, garantera dess mångfald och oavhängighet såsom hållbarheten av offentlig mediaservice. Tjänstemän och andra offentliga aktörer får inte förringa eller angripa journalisternas eller mediernas opartiskhet, integritet eller moral. De får inte heller på något sätt försöka påverka journalister eller medierna att ge avkall på sina professionella standarder för god journalistisk sed och etik. De borde också offentligt och entydigt döma all sådan verksamhet.

## Till slut

Förhållandet mellan press och politiska beslutsfattare har intensivt debatterats i Finland i slutet av jubileumsåret. I debatten har politikerna anklagats för att ingripa i det innehåll som medierna producerat. Politikernas rätt att framföra sin egen syn på den kritik som riktas mot dem och deras värderingar har också diskuterats. Andra teman har varit pressens redaktionella frihet, självreglering av medierna och frågan om gränserna för den enskilda journalistens frihet.

Mediernas fria och oavhängiga roll, den offentligt finansierade Rundradions institutionella och ekonomiska autonomi samt betydelsen av mångsidiga och pluralistiska medier har också debatterats i offentligheten.

Debatten visade att yttrandefriheten och pressfriheten kan vara sköra, men har ett kraftigt skydd i det finländska samhället. Även det minsta tvivel om att dessa rättigheter begränsas väcker kritisk diskussion som har en viktig roll för att garantera en tillräcklig variation av fri och oavhängig informationsspridning där olika synvinklar kommer fram på ett mångsidigt sätt.

Att utöva yttrandefriheten är förknippat med ansvar och skyldigheter. Personens ställning kan medföra sådana särskilda skyldigheter eller ett sådant särskilt ansvar som påverkar bedömningen av huruvida en begränsning av yttrandefriheten är nödvändig och skälig. Av sådana personer kan också förutsättas att de utövar sin yttrandefrihet på ett sakligt och korrekt sätt.

Bluffmedier, alternativ medier och hatmedier syftar till att skapa motstridigheter och förvirring. Enligt journalistreglerna är det journalisters plikt att sträva efter en sanningsenlig informationsförmedling. Även om överdrifter och provokationer ingår i den journalistiska friheten förutsätter skyddet för yttrandefriheten att uppgifterna är sanningsenliga och framförs i god tro. För att kunna fungera som en del av en demokratisk rättsstat bör journalister och medier bevara sin trovärdighet och sin värdefullhet.

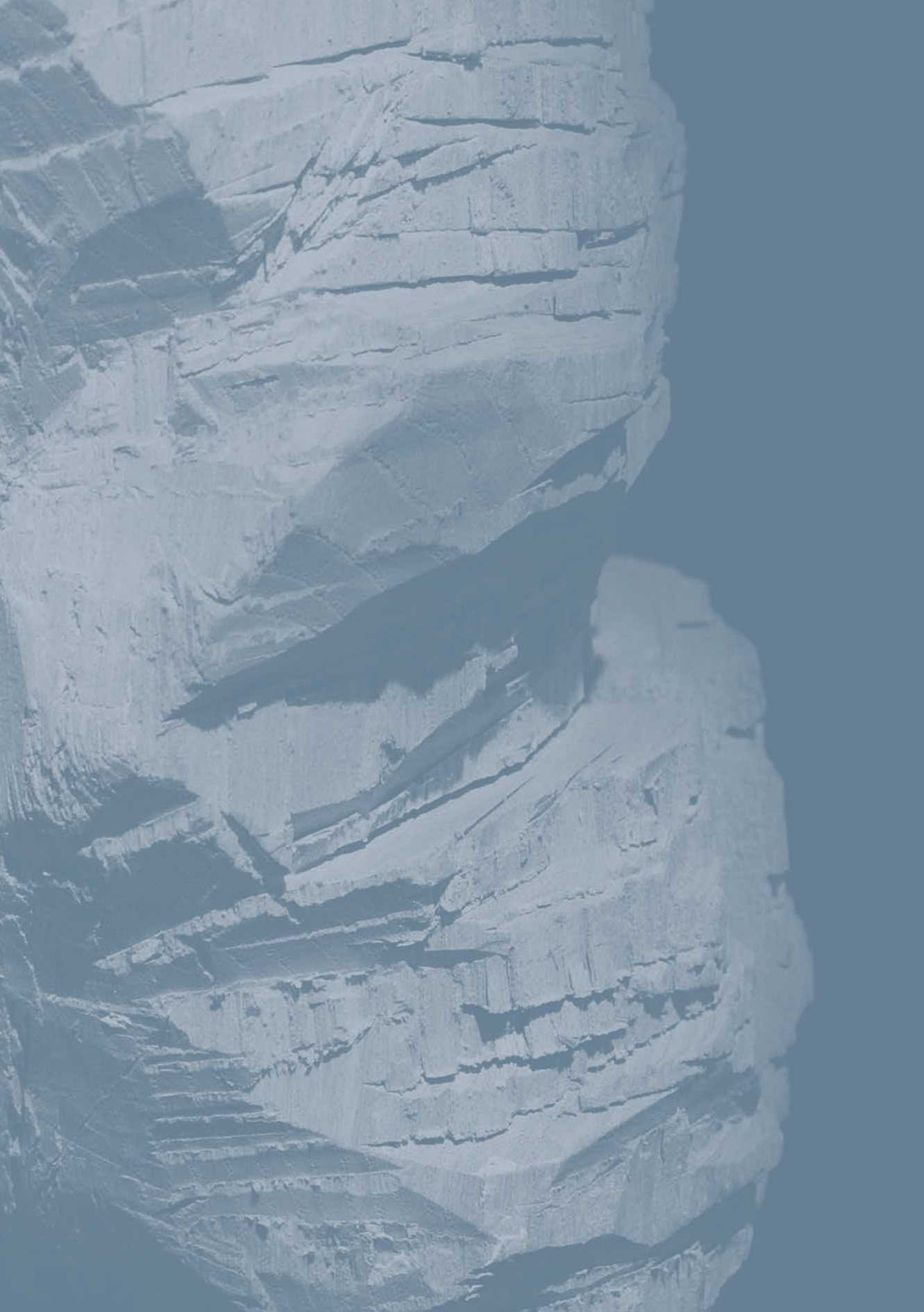
Övervakningen av god journalistisk sed ligger utanför ombudsmannens befogenhet. Däremot ombudsmannen kan bedöma hur YLE har skött sin skyldighet att tillhandahålla allmännyttig verksamhet enligt lagen om Rundradion Ab.

I synnerhet övervakar ombudsmannen att myndigheter inte begränsar yttrandefriheten och tryggar massmediernas och därmed allmänhetens tillgång till så mycket information som möjligt utan att äventyra andra grundläggande rättigheter. I klagomålen är det ofta fråga om tjänstemannens rätt att offentligt kritisera sin arbetsgivares verksamhet. Det kan också vara fråga om politiska, konstnärliga eller vetenskapliga yttranden eller t.ex. om det är tillåtet att fotografera eller spela in på video. Genom att försvara yttrandefriheten och öppenheten försvarar ombudsmannen också rättsstaten.

Det är ändå väsentligt att vi tillsammans kan värna medier som följer nationella, regionala och lokala ärenden. Utan dessa kan vi inte upprätthålla väl fungerande demokrati.



## 2 JO-institutionen år 2016



## 2.1 Översikt av institutionen

År 2016 var den finländska JO-institutionens 97 verksamhetsår. JO inledde sin verksamhet vid Finlands riksdag år 1920. Institutionen är den nästälsta i sitt slag i hela världen. JO-institutionen härstammar från Sverige, där tjänsten som riksdagens justitieombudsman inrättades år 1809. Efter Finland spred JO-institutionen sig till de övriga nordiska länderna i mitten av 1900-talet. Danmark fick en JO år 1955 och Norge år 1962.

Internationella ombudsmannainstitutet (International Ombudsman Institute, IOI) har för närvarande mer än 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 däremot inte sådana privata aktörer eller personer som inte har offentliga uppdrag. JO är inte heller behörig att granska riksdagens lagstiftningsarbete, riksdagsmännens verksamhet eller de tjänsteåtgärder som vidtas av justitiekanslern i statsrådet.

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

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

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

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

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

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

JO Jääskeläinen avgjorde ärenden av principiell betydelse samt ärenden som gällde statsrådet och de övriga högsta statsorganen. I hans uppgifter ingick även bl.a. ärenden som gällde domstolarna och justitieförvaltningen, hälso- och sjukvården, personer med funktionsnedsättning, utläningar, språk och hemligt inhämtande av information samt koordinering och rapportering av ärenden som ingår i uppgifterna för det nationella besöksorganet mot tortyr.

BJO Pajuoja behandlade bl.a. ärenden som gällde polisen, åklagarväsendet, utbildning, vetenskap och kultur samt arbetskrafts- och arbetslöshetsskyddet. Han avgjorde också ärenden som gällde brottspåföljdsbranschen, d.v.s. verkställighet av straff och kriminalvård.

BJO Sakslin behandlade t.ex. ärenden som gällde socialvården, barnets rättigheter, region- och lokalförvaltningen samt utsökning. Även ärenden gällande militära ärenden, försvarsförvaltningen, Gränsbevakningsväsendet, kyrkan samt kommunikationer ingick i hennes uppgifter. En redogörelse för den detaljerade arbetsfördelningen finns i bilaga 2.

När en biträdande justitieombudsman är förhindrad att sköta sina uppgifter kan justitieombudsmannen utse en ställföreträdare att sköta uppgifterna. Under 2016 verkade referendarierådet Pasi Pölönen som ställföreträdare för de biträdande justitieombudsmännen under sammanlagt 52 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 i god förvaltning.

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

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

De uppgifter som föreskrivs för JO skapar grunden för de värderingar och målsättningar som gäller såväl laglighetskontrollen som det övriga arbetet vid kansliet. JO:s kanslis centrala värderingar har formulerats ur 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 beväringar 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 mistänka 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 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 i och med lagreformen som trädde i kraft i början av 2014 till att omfatta alla metoder för hemligt inhämtande av information. Tidigare gällde JO:s särskilda tillsynsuppgift endast en del av de metoder för myndigheternas hemliga inhämtande av information som myndigheterna måste rapportera till JO. I och med ökningen av dessa metoder utvidgas även övervakningsområdet. Polisen, Tullen, Gränsbevakningsväsendet och försvarsmakten använder metoder för hemligt inhämtande av information.

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

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

JO tar också i samband med inspektionerna på eget initiativ upp frågor som tangerar de grundläggande fri- och rättigheterna och som har en betydelse utöver de enskilda fallen. År 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 3.7.

### 2.3.1 HÖGST ETT ÅRS BEHANDLINGS- TID FÖR KLAGOMÅL

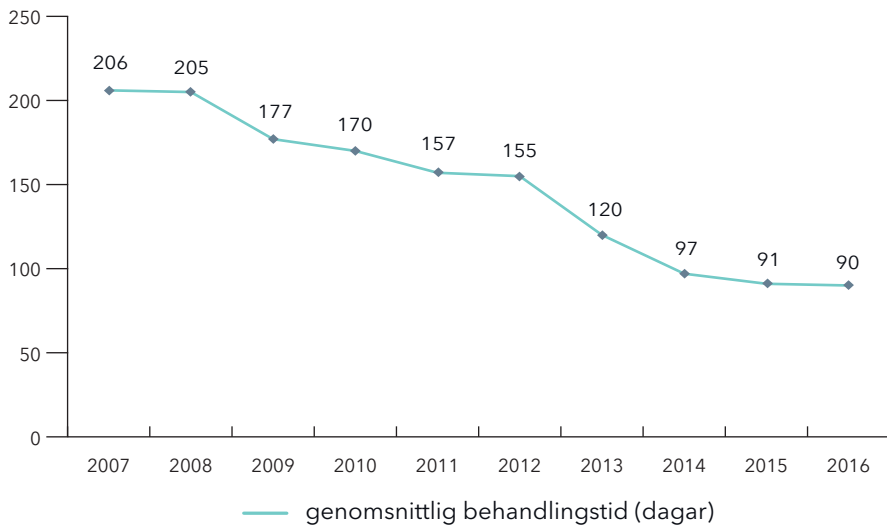
Reformen av lagen om riksdagens justitieombudsman som trädde i kraft 2011 effektiviserade laglighetskontrollen genom att öka JO:s prövningsrätt och handlingsalternativ samt genom att betona medborgarperspektivet. Klagomålets preskriptionstid förkortades från fem år till två år. JO fick möjlighet att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

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

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 för första gången 2013. Målet har också nåtts alla år därefter. Vid årsskiftet fanns inte ett enda anhängigt klagomål som var över ett år gammalt.



Över ett år anhängiga klagomål under åren 2007–2016



*Klagomålets genomsnittliga behandlingstid under åren 2007–2016*

Vid utgången av året var den genomsnittliga behandlingstiden för klagomål 90 dagar, medan den vid utgången av 2015 var 91 dagar.

### 2.3.2 KLAGOMÅL OCH ÖVRIGA ÄRENDEN GÄLLANDE LAGLIGHETSKONTROLL

År 2016 inkom 4 922 klagomål. Det är cirka 160 (3 %) fler än 2015 (4 759). Under året avgjordes 4 839 klagomål, vilket är cirka lika mycket som antalet inkomna klagomål. I siffran för 2016 ingår också de ärenden som tidigare år har ingått i kategorin "Övriga skrivelser".

De senaste åren har antalet klagomål som sänts per brev eller per fax och lämnats in personligen minskat, medan antalet klagomål som sänts per e-post har ökat kontinuerligt. År 2016 inkom största delen, 69 %, av klagomålen per e-post.

De klagomål som inkom till JO registrerades fram till slutet av mars under berättelseåret i diariet vid JO:s kansli inom en specifik ärendekategori (kategori 4). S.k. övriga skrivelser, såsom brev från allmänheten med karaktären av förfråg-

ningar, skrivelser som är uppenbart ogrundade, skrivelser som JO inte har befogenheter att avgöra och skrivelser med oklart innehåll registrerades inom kategori 6, d.v.s. Övriga skrivelser.

	■ inkomna	■ avgjorda	2015	2016
Klagomål			4 727 4 794	4 856 4 839
Ärenden som överförts från justitiekanslern			32	66
Egna initiativ			89 73	60 71
Utlåtanden och sakkunniguppdrag			74 75	80 82
Övriga skrivelser år 2016 ingår i klagomål			318 313	
Sammanlagt			5 240 5 255	5 062 4 992

*Inkomna och avgjorda laglighetsövervakningsärenden under åren 2015–2016*



*Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2007–2016*

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

Under berättelseåret tog kansliet i bruk ett system för elektronisk ärendehantering så att kansliets förvaltningsärenden registrerades i systemet fr.o.m. den 1 januari. Nya laglighetsövervakningsärenden som anhängiggjorts registrerades i systemet fr.o.m. den 1 april. I och med övergången till det elektroniska ärendehanteringssystemet registrerades även ärenden som tidigare ingått i kategori 6, Övriga skrivelser, som klagomål fr.o.m. den 1 april. Dessa ärenden behandlas ändå på samma sätt som tidigare, d.v.s. de sänds till ställföreträdande BJO eller till kanslichefen, som distribuerar dem vidare för beredning. Svaren granskas fortfarande av ställföreträdande BJO eller av kanslichefen.

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

En del av klagomålen behandlas i ett s.k. påskyndat förfarande. År 2016 behandlades 1 704 klagomål på detta sätt, vilket motsvarar 35 % 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 annan myndighet eller där klaganden upprepar sig och det inte finns någon anledning att ompröva det tidigare avgörandet.

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

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

Skrivelser som endast sänts för kännedom diarieförs också, men besvaras inte. Ställföreträdande 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 2016 inkom nästan 3 160 skrivelser för kännedom.

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

År 2016 hänförde sig 72 % av alla inkomna klagomål till de 10 största ärendekategorierna. I bilaga 4 finns uppgifter om antalet klagomål inom de 10 största ärendekategorierna.

År 2016 avgjordes sammanlagt 71 ärenden som tagits till prövning på eget initiativ. Av dessa föranledde 42 ärenden, eller 59 %, åtgärder från JO:s sida.

### 2.3.3 ÅTGÄRDER

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

ningstaganden. 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 2016 var 629, eller 13 %, sådana som föranledde åtgärder från JO:s sida. Av klagomålen och de ärenden som tagits till prövning på eget initiativ blev cirka ett av fyra ärenden, av vilka cirka hälften ledde till åtgärder, föremål för s.k. fullskalig undersökning, det vill säga minst en utredning och/eller ett utlåtande inhämtades i ärendet.

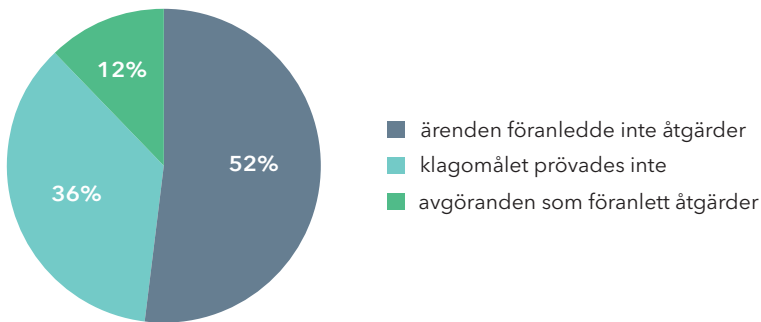
I cirka 46 % av ärendena, eller 2 225 ärenden, fanns det inte skäl att misstänka något fel eller lagstridigt förfarande eller någon anledning för JO att vidta åtgärder. I 302 ärenden, eller cirka 6 % av ärendena, konstaterades inget felaktigt förfarande. I 36 % av fallen (1 724) togs klagomålet inte 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

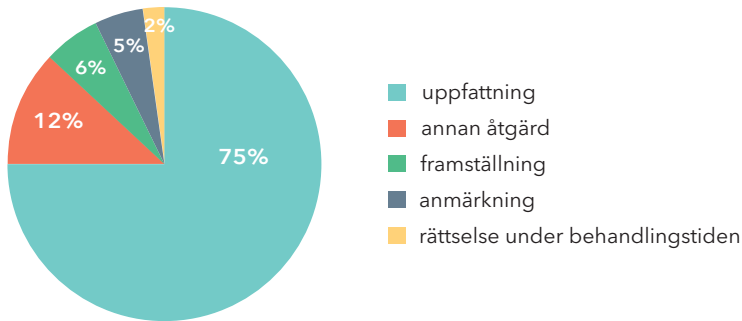
ÅTGÄRDER FÖRDELADE ENLIGT MYNDIGHETER		Åtgärd							Det totala antalet avgjorda ärenden	% -andel
		Åtal	Anmärkning	Meddelande	Framställning	Rättelse	Annan åtgärd	Sammanlagt		
Myndighet	Socialvård		9	100	2	1	23	135	757	17,8
	Brottspåföljdsbranchen		10	75	4	2	4	95	297	32,0
	Polisen		1	81	1		7	90	670	13,4
	Hälso- och sjukvård		5	49	19	1	15	89	541	16,5
	Socialförsäkring			27	2	4	6	39	319	12,2
	Arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde			34	1		3	38	189	20,1
	Utsökning		1	18	4	2	3	28	143	19,6
	Tullen			12			2	14	70	20,0
	Miljöministeriets förvaltningsområde		1	11				12	133	9,0
	Rättskipning	1		5	3		3	12	321	3,7
	Kommunalförvaltning			10		1		11	168	6,5
	Undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde			8				8	187	4,3
	Kommunikationministeriets förvaltningsområde			2	2		4	8	143	5,6
	De högsta statsorganen		2	2	1		3	8	123	6,5
	Försvarsministeriets förvaltningsområde			6			1	7	41	17,1
	Justitieministeriets förvaltningsområde		1	4	2			7	63	11,1
	Utlännings- och medborgarskapsärenden		1	5				6	99	6,1
	Beskattning			3			3	6	87	6,9
	Intressebevakning		1	2			1	4	62	6,5
	Jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde			2	1	1		4	81	4,9
	Finansministeriets förvaltningsområde			3				3	29	10,3
	Åklagare			1	1		1	3	68	4,4
	Inrikesministeriets förvaltningsområde			1				1	19	5,3
	Utrikesministeriets förvaltningsområde			1				1	5	20,0
	Enskilda övervakade								23	-
	Övriga förvaltningsområden								272	-
Sammanlagt	1	32	462	43	12	79	629	4 910	12,8	

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

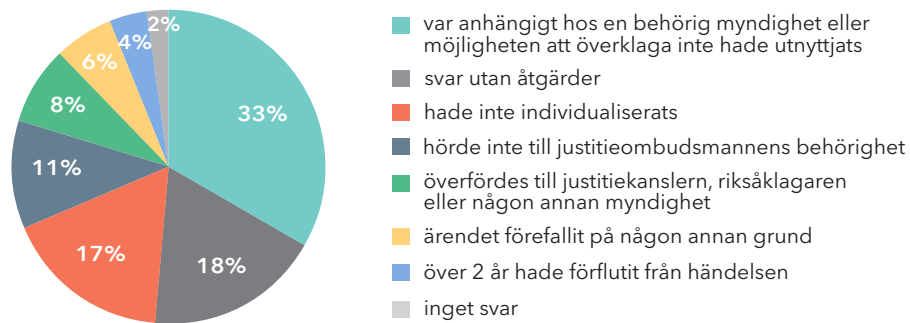




Alla avgjorda klagomål år 2016



Avgöranden som lett till åtgärd år 2016



Klagomål som inte prövats år 2016

med ärenden som är under behandling hos en bevärsinstans eller hos någon annan myndighet. Av alla inkomna klagomål var knappt 12 % (574) sådana hos andra myndigheter anhängiga ärenden som inte togs upp till prövning. Till de ärenden som inte tas upp till prövning hör också sådana ärenden som inte omfattas av JO:s behörighet samt i regel också sådana ärenden som är över två år gamla.

Då de klagomål som inte tagits upp till prövning utelämnas ur granskningen, var andelen åtgärdsavgörandena nästan 19 %.

Under berättelseåret utfärdades förordnande om att tjänsteåtal skulle väckas i ett ärende med totalt fyra åtalade. JO gav 32 anmärkningar och meddelade sin uppfattning i 462 fall. I 12 fall gjordes en rättelse i ärendet medan behandlingen pågick. I 43 fall klassificerades avgörandena som framställningar, även om också andra avgöranden innefattade sådana ställningstaganden angående utveckling av förvaltningen som till sin karaktär påminde om framställningar. Övriga åtgärder statistikfördes i fråga om 79 ärenden.

I själva verket vidtog 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 justieombudsmannens verksamhet.

### 2.3.4 INSPEKTIONER

År 2016 företogs 115 inspektioner. En förteckning över alla inspektioner finns i bilaga 5. Inspektionerna beskrivs närmare i samband med de avsnitt som gäller de olika sakområdena.

Av inspektionerna genomfördes cirka två tredjedelar under ledning av justieombudsmannen eller någon av de biträdande justieombudsmännen, och cirka en tredjedel företogs av de föredragande. Av inspektionerna av slutna anstalter skedde 32 utan förhandsanmälan, d.v.s. 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 MÄNNISKORÄTTSSINSTITUTIONENS A-STATUS

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

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

Finlands nationella institution för mänskliga rättigheter lämnade i juni 2014 sin ansökan om ackreditering till den internationella koordinationskommittén. I december 2014 beviljades Finland A-status för åren 2014–2019.

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

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

### 2.4.2 MÄNNISKORÄTTSSINSTITUTIONENS VERKSAMHETSSTRATEGI

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

I strategin fastställdes följande huvudmål för den nationella människorättsinstitutionen:

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

## 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 den 7 november 2014 (statsrådets förordning 848/2014). Tillsynsorganets uppgifter behandlas i avsnitt 3.4 i denna berättelse.

### FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning

Riksdagen godkände den 3 mars 2015 en ändring av lagen om justitieombudsmannen, enligt vilken justitieombudsmannen, Människorättscentret och dess delegation ska utgöra den mekanism som avses i artikel 33.2 i FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, som ingåtts i december 2006. Denna mekanism, som ska vara oavhängig, ska främja, skydda och följa upp konventionens genomförande. Ändringarna i lagen om justitieombudsmannen trädde i kraft genom statsrådets förordning den 10 juni 2016. JO:s och den nationella mekanismens verksamhet behandlas i avsnitt 3.3 i denna berättelse.

## 2.6

# Nationellt och internationellt samarbete

### 2.6.1

#### NATIONELLA HÄNDELSER

JO:s berättelse för 2015 överlämnades till riksdagens talman Maria Lohela den 3 juni 2016. Justitieombudsmannen deltog i remissdebatten om berättelsen vid riksdagens plenum den 8 juni 2016 samt i den enda behandlingen vid plenum den 15 februari 2017.

JO:s kansli besöktes av många finländska myndigheter och andra gäster och besöksgrupper, med vilka JO diskuterade aktuella frågor och JO:s arbete. Under verksamhetsåret har justitieombudsmannen, de biträdande justitieombuds-

männen och kanslipersonalen också besökt andra myndigheter och bekantat sig med deras verksamhet, hållit föredrag och deltagit i flera diskussionsmöten och andra evenemang inom landet. En utländsk delegation av sakkunniga som var gäster hos riksdagens framtidsutskott besökte kansliet den 7 juni. I delegationens program in- gick bl.a. att bekanta sig med JO-institutionen. I evenemanget deltog från kansliets sida utöver BJO Sakslin även äldre JO-sekreterare Kristian Holman och Kristiina Kouros, som är sakkunnig vid Människorättscentret.



*JO Petri jääskeläinen, BJO Sakslin och ställföreträdande BJO, referendarierådet Pasi Pölönen överlämnade 6.6 JO:s berättelser för år 2015 till riksdagens talman Maria Lohela.*

Polisyreshögskolans påbyggnadsstuderande och lärare besökte kansliet den 1 september. Referendarierådet Juha Haapamäki var värd för evenemanget.

Vanda stads jurister besökte kansliet den 16 september. Under besöket behandlades problemen med inomhusluften i skolorna. BJO Pajuoja och flera av kansliets tjänstemän deltog i evenemanget.

Uleåborgs stads enhet för familjerättsliga ärenden besökte kansliet den 7 oktober. Referendarierådet Tapio Rätty och flera andra av kansliets tjänstemän deltog i evenemanget.

BJO Sakslin fick besök av barnrättsjurister den 13 oktober. I mötet deltog också flera av kansliets tjänstemän.

JO Jämskeläinen höll ett inledningsförande om justitieombudsmannens verksamhet vid ett evenemang inom riksdagens journalistprogram den 12 oktober. Jämskeläinen överräckte priset Årets klargörare, som delas ut av Institutet för de inhemska språken, vid ett evenemang på Kommunhuset i samband med Demokratidagen den 18 oktober.

BJO Sakslin talade under Människorättscentrets föreläsningsserie kring temat grundläggande rättigheter, som ordnades på hotell President. Hon besökte huvudstaben för att presentera verksamheten vid justitieombudsmannens kansli den 16 september. Hon höll ett anförande vid seminariet ”Avaimia yhdenvertaisuuteen” i Rovaniemi den 30 september. Arrangörer för seminariet var Regionförvaltningsverket i Lappland i samarbete med projektet Sára vid Lapplands universitet, juridiska fakulteten, sametinget och föreningen Mii. Seminariet gällde småbarnspedagogik på samiska.

## 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 justitieombudsmannens verksamhet. En del av besöken var arbetsbesök där gästerna tog del av kansliets arbete, arbetsmetoder och förvaltning och träffade tjänstemän. Finlands JO-institution och dess arbete väcker internationellt intresse bl.a. därför att den är den näst äldsta i världen.

JO Jämskeläinen och referendarierådet Pasi Pölönen, som är ställföreträdare för de biträdande justitieombudsmännen, har sedan augusti 2015 deltagit i ett projekt om teknisk konsultation som organiserats av EU-kommissionen på begäran av Cyperns regering. Projektet utvärderade den cypriotiske justitieombudsmannens verksamhet. Utvärderingen ingick i ett mer omfattande program om utvärdering och utveckling av förvaltningen på Cypern, vilket Cyperns regering förbundit sig att genomföra i förhållande till EU-kommissionen, Europeiska centralbanken och Internationella valutafonden IMF.

I uppdraget ingick bl.a. att utvärdera den cypriotiske ombudsmannens oavhängighet, organisation och handläggningsrutiner, verksamhetens effektivitet och genomslagskraft samt behovet av resurser och utveckling. Projektets slutrapport med förslag till verksamhetsplan presenterades för Cyperns regering i april 2016.

I projektet deltog från Finland även Eija-Leeana Linkola, med bakgrund vid utrikesministeriet, och utvecklingschef Marika Tammeaid från Statskontoret. Gruppen gjorde ett inledande besök vid det cypriotiska ombudsmannaämbetet den 14–18 december 2015. Med anledning av besöket inlämnades en mellanrapport till EU-kommissionen. Under den andra resan, den 1–5 februari 2016, granskades ombudsmannens verksamhet i detalj.

Projektets slutrapport med förslag till verksamhetsplan presenterades vid ombudsmannaämberet på Cypern den 20 april 2016. Den officiella slutrapporten lämnades till Cyperns regering den 6 maj 2016. Utvärderingsgruppen presenterade sammanlagt 53 rekommendationer för att utveckla lagstiftningen om ombudsmannen samt ämbetets organisation, handläggningsrutiner och strategiska planering. Projektets slutrapport och mellanrapport (654/2016) har utarbetats på engelska.

### Internationella gäster

Finlands justitieombudsman ordnade den 4–5 oktober ett seminarium för de baltiska och nordiska länderna, där man behandlade aktuella frågor vid ombudsmannainstitutionerna i deltagarländerna samt vissa ärenden som är gemensamma för alla länder, såsom det nationella besöksorgan som avses i FN:s konvention mot tortyr. Seminariet hölls i auditoriet i riksdagens tillbyggnad Lilla parlamentet.

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

- 18.5 Besök av representanter för Europarådets kongress för lokala och regionala myndigheter
- 27.5 En delegation av studerande i offentlig förvaltning från universitetet i Linz, Österrike
- 29.8 Besök av tjänstemän från den kinesiska brottsförklaringssektorn; i programmet ingick ett besök på Sveaborgs fängelse tillsammans med tjänstemän från JO:s kansli
- 29.8 Delegation från Taiwans parlament
- 3.9 Moldovas justitieombudsman Mihail Cotorobai och presidenten för delegationen för likabehandlings- och diskrimineringsärenden Ian Feldman

- 21.9 Sveriges grundlagsutskott
- 13.10 Domare och åklagare från European Judicial Training Network (EJNT)
- 29.11 Moçambiques justitieminister Chande med sin delegation
- 1.12 Estlands justitiekansler
- 16.12 Rumäniens ambassadör H.E. Mr Razvan Rotundu och Mădălina Morariu (Second Secretary)

### Utländska evenemang

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 ombudsmannen, i samarbete med en nationell eller regional kollega. Kontaktpersoner som fungerar som första kontaktpunkt på nationell nivå för nätverket träffas vartannat år i Strasbourg.

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

Kansliets tjänstemän deltog också i många seminarier och konferenser som ordnades utomlands:

- 27.1 Medlemsmötet för ENNHRI (Europeiska nätverket av nationella människorättsinstitutioner); Economic and Social Rights, Strasbourg / BJO Sakslin



- 28.1 Council of Europe-FRA-ENNHRI-EQUINET: Designing effective tools for the promotion and protection of social and economic rights / BJO Sakslin
  - 8.2 ENNHRI Legal Working Group, Wien / referendarierådet Riitta Länsisyrjä och biträdande sakkunnig Hanna Rönty
  - 9.2 FRA (EU:s byrå för grundläggande rättigheter) och ENNHRI workshop on national implementation of the EU Charter of Fundamental Rights, Wien / referendarierådet Riitta Länsisyrjä och biträdande sakkunnig Hanna Rönty
  - 26-27.4 IOI (Internationella ombudsmanna-institutet) international seminar / Human rights challenges now: the Ombudsman facing threats, Barcelona / JO Jääskeläinen
  - 28-29.4 Kongress neue Verwaltung, Bonn / referendarierådet Jorma Kuopus
  - 25-27.5 Human Rights – A 21st Century Approach to the work of Ombudsmen conference, Belfast / äldre JO-sekreterare Håkan Stoor
  - 2.6 Presentation av Finlands nationella människorättsinstitution, Raoul Wallenberg Institute, Lund / direktör Sirpa Rautio och referendarierådet Riitta Länsisyrjä
  - 12-14.6 European Network of Ombudsmen Seminar, Bryssel / JO Jääskeläinen och referendarierådet Riitta Länsisyrjä
  - 24-26.8 Möte för de nordiska justitieombudsmännen, Bornholm / JO Jääskeläinen, BJO Pajujoja, BJO Sakslin, kanslichef Päivi Romanov och äldre JO-sekreterare Håkan Stoor
  - 2-5.10 International Conference of Ombuds Institutions for the Armed Forces, Amsterdam / BJO Sakslin och JO-sekreterare Kristian Holman
  - 12-14.10 Polisbrottsseminarium, Stockholm / referendarieråd Mikko Eteläpää och Juha Haapamäki
  - 27-28.10 ENNHRI General Assembly, Zagreb / direktör Sirpa Rautio och referendarierådet Riitta Länsisyrjä
  - 8-9.11 Möte för CAT (Committee Against Torture), det vill säga kommittén mot tortyr, Finlands nationella människorättsinstitution och det nationella besöksorganet mot tortyr (riksdagens justitieombudsman), Genève / JO Jääskeläinen, JO-sekreterare Lisa Suhonen och sakkunnig Kristiina Kouros
  - 24.11 Reform av den nordiska konventionen om socialt bistånd och sociala tjänster / Nordiska ministerrådet, Köpenhamn / äldre JO-sekreterare Håkan Stoor
  - 6-7.12 FRA “Workshop on the setting up and implementing of Frontex individual complaints”, Bryssel / BJO Sakslin
  - 14-15.12 Yttrandefrihetsseminarium, Strasbourg / BJO Sakslin
- I avsnitt 3.4 om det nationella besöksorganet mot tortyr finns information om evenemang där antingen avgörarna eller kansliets tjänstemän deltog.

### 2.6.3 JO-SKULPTUREN

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

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

JO Jääskeläinen överräckte justitieombudsmannaskulpturen till juris doktor, professor emeritus Raimo Lahti den 16 januari 2016 med anledning av Lahtis 70-årsdag. Lahti har arbetat som professor i straffrätt samt i otaliga expert- eller förtroendeuppdrag i över 40 års tid. I sitt tal vid överräckningen konstaterade JO Jääskeläinen att Lahti genom sin verksamhet och sina ställningstaganden på ett förtjänstfullt sätt har främjat människovärdets okränkbarhet, individens fri- och rättigheter samt rättvisa, särskilt inom det straffrättsliga- och medicinalrättsliga området. Jääskeläinen noterade att Lahtis arbete har väckt uppskattning och erkänsla både i nationellt och internationellt.

## 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 Klaga hos JO? som innehåller en klagomålsblankett finns anvisningar om JO:s uppgifter och om att anföra klagomål. Klagomålen kan sändas till JO per post, e-post eller telefax eller genom att fylla i den elektroniska blanketten på webben. Kansliet betjänar kunderna per telefon, i kanslilokalerna och per e-post.

Vid kansliet finns två rådgivande jurister som har till uppgift att ge kunderna råd om hur man anför klagomål. De rådgivande juristerna har tidigare haft daglig jourtjänstgöring, under vilken de gav råd per telefon och tog emot kunder som personligen kommit till kansliet.

Kansliets kundtjänst ändrade i början av 2016 sin praxis genom beslut av JO, så att de rådgivande juristernas dagliga jourtjänstgöring avslutades permanent. JO:s beslut föregicks av en cirka sex månader lång prövotid, under vilken man testade hur kundtjänsten fungerade utan en särskild jour som var bunden vid vissa klockslag. I och med reformen ger också kansliets föredragande råd i ärenden som gäller deras ansvarsområde. Under året fick rådgivande jurister ta emot drygt 1 060 rådgivningssamtal och cirka 30 kundbesök.

Kansliets registratur tar emot och diarieför klagomålen, svarar på förfrågningar om dem och tar emot dokumentbeställningar. Vid registraturen fick man ta emot drygt 3 000 samtal under året. Kundbesöken uppgick till mer än 70 och dokumentbeställningarna/begäran om information till 566. Ledningens sekreterare tog emot cirka 1 000 samtal och föredragarna tog emot knappt 900 samtal. Forskare betjänas i första hand av

kansliets arkiv. Totalt fick kansliet knappt 6 000 rådgivnings- och kundtjänstssamtal. Antalet besökare var totalt drygt 100.

### 2.7.2 KOMMUNIKATION

År 2016 sammanställdes 22 pressmeddelanden och korta s.k. webbtips om tre avgöranden. Kansliet informerar om JO:s avgöranden som har särskilt rättsligt eller allmänt intresse. Meddelandena skrivs på finska och svenska och på webben publiceras de dessutom på engelska.

Kansliet lät göra en analys av sin mediesynlighet. Enligt den syntes JO i 1 884 nyheter och artiklar i digitala medier under 2016.

På webben publicerades cirka 160 anonyma avgöranden. På webben publiceras avgöranden som har rättsligt eller allmänt intresse.

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

### 2.7.3 KANSLI OCH PERSONAL

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

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

Vid utgången av 2016 fanns 60 ordinarie tjänster vid kansliet. I Människorättscentrets budget för 2016 fick kansliet anslag för att inrätta en ny tjänst som sakkunnig för Människorättscentrets uppgifter. Tjänsten inrättades genom beslut av JO den 17 mars 2016.

Vid kansliet fanns fem lediga vakanser vid utgången av 2016. I kansliets personal ingick utöver justitieombudsmannen och de två biträdande justitieombudsmännen även kanslichefen, tio referendarieråd, sju äldre justitieombudsmannasekreterare (varav en tjänstebestämmelse ändrades till referendarieråd fr.o.m. den 1 oktober 2016), tolv justitieombudsmannasekreterare (fram till den 30 november 2016, då JO fattade beslut om att införa en enhetlig tjänstebeteckning så att alla justitieombudsmannasekreterare med fast tjänst fick tjänstebeteckningen äldre justitieombudsmannasekreterare) och två rådgivande jurister samt vid Människorättscentret en direktör och tre sakkunniga.

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

Vid JO:s kansli fungerar enligt arbetsordningen en ledningsgrupp. Till ledningsgruppen hörde justitieombudsmannen, de två biträdande justitieombudsmännen, kanslichefen, direktören för Människorättscentret och tre representanter för personalen. Vid ledningsgruppens sammanträden behandlades ärenden som gäller personalpolitik och utvecklingen av verksamheten vid

kansliet. Ledningsgruppen sammanträdde tio gånger. Dessutom ordnades under 2016 två samarbetsmöten för hela kansliets personal.

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

Projektet för elektronisk ärendehantering som inleddes 2013 slutfördes under berättelseåret. Systemet togs i bruk för kansliets förvaltningsärenden den 1 januari och för alla laglighetsövervakningsärenden den 1 april. Syftet med projektet för ärendehantering har varit ett elektroniskt system för ärende- och dokumenthantering som stöder JO:s laglighetskontroll och andra uppgifter samt kansliets administration. Kansliet övergick till elektronisk handläggning i alla förvaltningsärenden utom i laglighetsövervakningsärenden som anhängiggjorts före den 1 april. Efter det övergick man till en helt elektronisk arbetsmiljö.

#### 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 ett anslag på 5 924 000 euro för 2016. Av detta anslag användes 2016 totalt 5 282 100 euro, det vill säga cirka 641 900 euro mindre än beräknat. Underskridningen av förslagsanslaget berodde delvis på lönebesparingar och delvis sparades anslag genom att kostnaderna för ärendehanteringsprojektet blev märkbart lägre än väntat.

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

### 3 De grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna



## 3.1

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



## 3.2

# Människorättscentret

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

- främja informationen, fostran, utbildningen och forskningen samt samarbetet i anslutning till dem i fråga om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna,
- utarbeta rapporter om hur de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses,
- ta initiativ och ge utlåtanden för främjande och tillgodoseende av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna,
- delta i det europeiska och internationella samarbetet för främjande och tryggnad av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna,
- sköta andra motsvarande uppgifter som anknyter till främjandet och tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Centret behandlar inte klagomål och inte heller andra enskilda fall.

Människorättscentret har därtill en lagstadgad specialuppgift att främja, skydda och övervaka verkställandet av FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning i samarbete med människorättsdelegationen och riksdagens justitieombudsman. Det är den första gemensamma uppgiften för Finlands nationella institution för mänskliga rättigheter (se närmare avsnitt 3.3).

Efter att ha fått grundlagsutskottets ställningstagande utnämner JO centrets direktör. Mandatperioden är fyra år. JO Petri Jääskeläinen utnämnde vicehäradshövding Sirpa Rautio för en andra mandatperiod som direktör för Människorättscentret den 21 december 2015. Den nya fyraårsperioden började den 1 mars 2016.

Människorättscentrets delegation är ett nationellt samarbetsorgan för aktörer inom de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Delegationen behandlar vittsyftande och principiellt viktiga frågor som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt godkänner årligen Människorättscentrets verksamhetsplan och verksamhetsberättelse. Utgående från ansökningar och efter samråd med Människorättscentrets direktör tillsätter JO 20-40 medlemmar för människorättsdelegationen. Mandatperioden är fyra år. Ordförande för delegationen är Människorättscentrets direktör.

### 3.2.1

#### VERKSAMHET 2016

Enligt verksamhetsplanen för 2016 ska Människorättscentrets verksamhet fortsättningsvis prioritera människorättsfostran och utbildning om de mänskliga rättigheterna och särskilt utveckling av den egna utbildningens innehåll, främjande och uppföljning av rättigheter för personer med funktionsnedsättning i och med den nya specialuppgiften samt inledande av människorättsdelegationens arbete. Även utveckling av uppföljningen angavs som ett mål.

## Information, publikationer och evenemang

Webbplatsen [www.manniskorattscentret.fi](http://www.manniskorattscentret.fi) innehåller information om Människorättscentret och om människorättsdelegationen, aktuella meddelanden och nyheter om grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter, ett arkiv med publikationer, utlåtanden och utbildningsfilmer samt länkar till andra människorättsaktörers webbplatser.

Under verksamhetsåret publicerade Människorättscentret regelbundet såväl internationella som inhemska översikter. Översikterna är avsedda för personer som är intresserade av aktuella frågor som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Översikterna ges ut på finska och svenska och kan beställas som e-postmeddelanden via Människorättscentrets webbplats.

I den internationella översikten ingår nyheter från bl.a. FN, EU, EU:s byrå för grundläggande rättigheter och Europarådet samt viktiga domar från europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. Teman i den inhemska översikten var bl.a. Finlands rapporter till övervakningsorganen för konventionerna om mänskliga rättigheter, utgivna nationella politiska program, rapporter och undersökningar om grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter samt viktiga domstolsbeslut. Vardera nyhetsöversikten utgavs sex gånger under året.

Människorättscentret har en Facebooksida som uppdateras flitigt med information om både centrets verksamhet och om aktuella ärenden kopplade till grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter. För att få bättre synlighet i sociala medier och nå ut till fler människor öppnade Människorättscentret också ett Twitterkonto (@FIN\_NHRI) i december 2015 och använde det bl.a. för att informera om olika evenemang.

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. Publikationerna är gratis och de flesta finns fritt tillgängliga på centrets

webbplats. Såväl myndigheter som organisationer och företag har använt publikationerna i sin egen verksamhet. En förteckning över publikationerna finns i Människorättscentrets verksamhetsberättelse.

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. Under 2016 ordnades evenemang i samarbete med utrikesministeriet, justitieministeriet, diskrimineringsombudsmannen och medborgarorganisationer.

Teman för evenemangen var bl.a. användningen av Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, rätten till politiskt deltagande för personer med funktionsnedsättning och ingripande i hatretorik. I evenemangen deltog sammanlagt cirka 800 personer. För att nå en större publik var de flesta seminarierna under verksamhetsåret tillgängliga även via direktsändning på webben. Därtill har det vid behov ordnats tolkning till olika talade språk och till teckenspråk.

## Utbildning och fostran

Att främja fostran och utbildning på området grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter har varit en av prioriteringarna under hela den tid Människorättscentret har varit verksamt. Människorättscentret har bl.a. publicerat den första nationella utredningen om hur människorättsfostran och utbildning om de mänskliga rättigheterna verkställs i Finland.

Under 2016 satsade Människorättscentret på sitt utbildningsinnehåll och sammanställde en föreläsningshelhet om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna bestående av fem separata föreläsningar: introduktion till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, mänskliga rättigheter i FN, mänskliga rättigheter i Europarådet, de grundläggande rättigheterna i EU samt de grundläggande rättigheterna i Finland.

Statsrådet utarbetade den andra nationella handlingsplanen för grundläggande och mänskliga rättigheter 2016. En sakkunnig från Människorättscentret medverkade i statsrådets nätverk för kontaktpersoner för grundläggande och mänskliga rättigheter, som hade i uppdrag att sammanställa handlingsplanen. Nätverket fick sakkunnigstöd av Människorättscentret med tonvikt på de delar som gäller människorättsfostran och utbildning om de mänskliga rättigheterna.

Hösten 2016 tog alla läroanstalter inom den grundläggande utbildningen i bruk nya läroplaner enligt de riksomfattande läroplansgrunder som godkändes 2014. I enlighet med Människorättscentrets utlåtanden innehåller de nya läroplanerna tydligare riktlinjer för människorättsfostran såväl i fråga om innehållet i specifika läroämnen som i fråga om arbetsmiljön.

I Finland bedrivs människorättsfostran också av många organisationer, av vilka en del sysslar parallellt med människorättsfostran, global fostran och demokratifostran. För att förtydliga dessa närliggande begrepp och för att sammanföra dessa aktörer ordnade Människorättscentret hösten 2016 en rundabordsdiskussion i samarbete med justitieministeriet och Kepa, paraplyorganisationen för medborgarorganisationer som är intresserade av utvecklingsfrågor.

Av utbildningsarrangörerna samarbetade Människorättscentret under 2016 med bl.a. Haaga-Helia. Haaga-Helia ordnade för första gången en studiehelhet för ungdomsledare om utbildning i mänskliga rättigheter. Yrkespersoner inom utbildning och studerande nåddes också via fack- och ämnesorganisationer. Människorättscentret talade bl.a. på religionsläraryrkesförbundets, (Suomen uskonnonopettajien liitto) vinterdagar.

I slutet av 2016 inleddes också förberedelserna för Educa-mässan som ägde rum i slutet av januari 2017. Educa-mässan är Finlands största evenemang inom undervisningsbranschen och lockar upp till 15 000 besökare till Mässcentrum. Till mässan planerades en monter om människorättsfostran i samarbete med olika organisationer och ett scenprogram i samarbete med myndigheter.

## Forskning

År 2016 inleddes en utredning om främjande av forskningen om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i samarbete med Nordiska institutet för miljö- och minoritetsrätt, Arktiska centret vid Lapplands universitet. Inom projektet kartläggs den aktuella finländska forskningen om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna inom olika vetenskapsgrenar samt framtida forskningsbehov.

## Initiativ och utlåtanden

Människorättscentret lämnade flera utlåtanden, kommentarer och skrivelser till ministerier och internationella organ under 2016. För att undvika dubbelarbete beaktade centret JO:s utlåtanden till ministerierna och riksdagsutskotten.

I sina utlåtanden strävade centret till att särskilt uppmärksamma rättigheterna för utsatta personer, såsom personer med funktionsnedsättning, äldre och invandrare. Utlåtandena gällde bl.a. statens integrationsprogram, rättigheterna för äldre och personer med funktionsnedsättning samt reformen av lagen om fastställande av transsexuella personers könstillhörighet. En förteckning över utlåtandena finns i Människorättscentrets verksamhetsberättelse.

## Samarbete med finländska och internationella aktörer inom de grundläggande fri- och rättigheterna

Människorättscentret samarbetar med myndigheter, organisationer och forskare som arbetar med grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter. Det förekommer samarbete t.ex. i form av möten och informationsutbyte, i samband med påverkansarbete och då tillställningar ordnas. Centrala samarbetsmyndigheter är nätverket för kontaktpersoner för grund-

läggande och mänskliga rättigheter, som består av representanter för ministerierna, och utrikesministeriets nätverk för mänskliga rättigheter i utrikespolitiken.

Fr.o.m. februari 2014 har Människorättscentret sammankallat de självständiga och oberoende myndigheter som övervakar de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Dessa är riksdagens justitieombudsman, statsrådets justitiekansler, barnombudsmannen, jämställdhetsombudsmannen, dataombudsmannen och diskrimineringsombudsmannen. År 2016 träffades denna grupp två gånger.

Människorättscentrets samarbete med riksdagen består av bl.a. utlåtanden, utskottsutfrågningar, sammankomster, möten och internationella besök. Firandet av FN:s dag för mänskliga rättigheter har blivit ett etablerat evenemang där Människorättscentret presenterar sitt arbete för riksdagen eller informerar om olika teman. Temat för evenemanget 2016 var människorättsfostran.

I enlighet med sin lagstadgade uppgift medverkar Människorättscentret i det europeiska och internationella samarbetet för att främja och trygga de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Människorättscentret har under hela sin verksamma tid deltagit i samarbete inom nätverken för nationella människorättsinstitutioner och är sedan den 1 mars 2016 medlem i samordningskommittén för det europeiska nätverket för nationella människorättsinstitutioner (ENNHRI) och styrelsen för det globala nätverket för nationella människorättsinstitutioner (GANHRI Bureau) under en treårsperiod.

Särskilt ENNHRI:s verksamhet har expanderat betydligt under de senaste åren. ENNHRI stöder grundande, utveckling och ackreditering av nationella institutioner och påverkar människorättspolitiken och tillgodoseendet av de mänskliga rättigheterna i Europa. Människorättscentret deltar aktivt i ENNHRI:s temaarbetsgrupper.

Det nära samarbetet med EU:s byrå för grundläggande rättigheter fortsätter. Människorättscentrets direktör har medverkat i byråns förval-

ningsråd som Finlands oberoende representant sedan 2015. Centret informerade om byråns publikationer, och ett gemensamt evenemang om stadgan om de grundläggande rättigheterna och årsrapporten hölls i riksdagen i oktober 2016.

Finlands nationella människorättsinstitution samt dess struktur och arbete presenterades under årets lopp bl.a. i Sverige, där man som bäst överväger att grunda en nationell människorättsinstitution. Människorättscentret berättade om sina erfarenheter i Sveriges riksdag i mars och på Raoul Wallenberg Institute i Lund i juni.

### Uppgiften inom den nationella uppföljningsmekanismen för FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning

I budgeten för 2016 tilldelades Människorättscentret en ny tjänst som sakkunnig inom ärenden som gäller funktionsnedsättning. Rekryteringen avslutades på sommaren och den sakkunniga tillträdde i oktober. Läs om Människorättscentrets arbete som uppföljningsmekanism i avsnitt 3.3.

### Uppföljning av efterlevnaden av människorättskyldigheterna i Finland

Människorättscentret följer verkställandet av rekommendationer från internationella tillsynsorgan samt avgöranden på individuella klagomål och gruppklagomål. Det framför också sina synpunkter vid den periodiska rapporteringen och svarar regelbundet på förfrågningar från FN:s människorättsorgan angående människorättsituationen i Finland.

Det viktigaste uppföljningsredskapet 2016 var den parallella rapporten till Finlands tredje universella periodiska granskning (UPR), där centret sammanställde information om hur tillgodoseendet av de mänskliga rättigheterna har utvecklats i Finland. UPR är en mekanism inom FN:s råd för

mänskliga rättigheter där FN:s medlemsstater rapporterar om människorättssituationen i sitt land och ger rekommendationer till andra länder med 4,5 års intervall.

Granskningen bygger på statens egen nationella rapport, information från FN:s människorättsmekanismer samt rapporter från den nationella människorättsinstitutionen och medborgarorganisationer. Den periodiska granskningens tredje omgång börjar i FN:s råd för mänskliga rättigheter våren 2017 och Finland hör till de första staterna som är i tur.

I sin egen rapport utvärderar Människorättscentret i synnerhet tillgodoseendet av rättigheter för personer i sårbar ställning samt hur regeringen beaktar de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i sitt arbete. T.ex. ratificeringen av FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, utarbetandet av den andra nationella handlingsplanen för grundläggande och mänskliga rättigheter samt reformen av likabehandlingslagstiftningen ansågs utgöra en positiv utveckling.

I sin rapport uttryckte centret sin oro över ändringarna i utlänningslagen, genom vilka asylsökandes möjligheter till rättshjälp enligt rättshjälplagen begränsades och villkoren för familjeåterförening skärptes. För könsminoriteternas del konstaterade centret att den gällande lagstiftningen om juridiskt fastställande av könstillhörighet bör ändras så att kravet på att personen saknar fortplantningsförmåga slopas. Också människorättsfostran var ett centralt tema i centrets rapport.

### 3.2.2

#### MÄNNISKORÄTTSCENTRETS DELEGATIONEN

Människorättscentrets delegation är ett nationellt samarbetsorgan för aktörer inom de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Delegationen behandlar vittsyftande och principiellt viktiga frågor som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rät-

tigheterna samt godkänner årligen Människorättscentrets verksamhetsplan och verksamhetsberättelse.

Enligt lagen består delegationen av representanter för det civila samhället, forskningen kring de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna och andra aktörer som deltar i främjandet och tryggheten av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Den första människorättsdelegationens mandatperiod avslutades den 31 mars 2016. Vid delegationens sista möte i februari godkändes Människorättscentrets verksamhetsberättelse för 2015 och människorättsdelegationens ställningstagande till försämringen av asylsökandes rättsskydd.

Riksdagens justitieombudsman tillsatte efter samråd med Människorättscentrets direktör en ny människorättsdelegation för mandatperioden 1.4.2016–31.3.2020. Delegationen har 38 medlemmar. Medlemmarna valdes via en öppen ansökan och på basis av sin personliga sakkunskap, så att det ovannämnda lagstadgade syftet uppfylldes. Till delegationen hör representanter för de högsta laglighetsövervakarna, specialombudsmännen och Sametinget.

För de gamla och nya delegationsmedlemmarna ordnades en gemensam workshop för utbyte av erfarenheter i april. Efter workshopen höll den nya delegationen sitt konstituerande möte och utsåg en viceordförande och medlemmar i arbetsutskottet.

Vid delegationens andra möte i juni behandlades bl.a. svaren på en medlemsförfrågan om delegationens arbetsmetoder, förfaranden och uppgifter samt ärenden som borde tas upp för behandling. Viktiga ämnen att behandla ansågs vara bl.a. asylsökandes och flyktingars rättigheter och invandring samt rättigheter för äldre och personer med funktionsnedsättning.

Mer övergripande teman som lyftes fram var förtydligande av roll- och ansvarsfördelningen för olika aktörer inom grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter samt uppföljning av tillgodoseendet av rättigheterna med hjälp av

indikatorer och politiska program. Man önskade att delegationens arbetsmetoder ska vara flexibla. Delegationen godkände också arbetsordningen för dess enda permanenta sektion, d.v.s. kommittén för mänskliga rättigheter för personer med funktionsnedsättning, och utsåg inom sig fem medlemmar till kommittén.

I september godkände delegationen Människorättscentrets verksamhetsplan för 2017 och en riktgivande arbetsplan för människorättsdelegationen för 2016–2018. Medlemmarna understödde ett förslag om ett årligt mötestema i form av en diskussion om grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter utifrån de färskva verksamhets- och årsberättelserna från de högsta laglighetsövervakarna, specialombudsmännen och andra aktörer.

Vid årets sista möte i december diskuterades statsrådets andra nationella handlingsplan för grundläggande och mänskliga rättigheter. Den ansvariga tjänstemannen vid justitieministeriet presenterade utkastet till planen. Anmärkningar om utkastet framfördes såväl muntligt som senare skriftligt till justitieministeriet och nätverket för kontaktpersoner inom grundläggande och mänskliga rättigheter.

## 3.3

# Rättigheter för personer med funktionsnedsättning

### 3.3.1 SPECIALUPPDRAGET AVSEENDE SKYDDET AV RÄTTIGHETERNA FÖR PERSONER MED FUNKTIONSNEDSÄTTNING

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

Konventionens syfte är att främja, skydda och 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. De ledande principerna i konventionen är tillgänglighet och icke-diskriminering. I konventionen betonas att personer med funktionsnedsättning har rätt till självbestämmande och ska få delta i beslutsfattande som berör dem.

### 3.3.2 UPPGIFTERNA SOM OBEROENDE MEKANISM

Uppgiften att främja, övervaka och skydda rättigheterna för personer med funktionsnedsättning är ett arbete som involverar alla vid människorättsinstitutionen. Begreppen främja och skydda är ett etablerat sätt att formulera förpliktelser och uppgifter i anknytning till de mänskliga rättigheterna i FN:s dokument. Begreppet främja avser i konventionen framåtriktade, aktiva insatser så-

som handledning, rådgivning, utbildning och informationsspridning. Begreppet skydda ålägger m.m. staten att se till att de mänskliga rättigheterna inte kränks av tredje man. Begreppet övervaka avser att sammanställa praktiska erfarenheter om förpliktelserna i handikappkonventionen och att använda informationen så att förpliktelserna ska kunna fullföljas bättre.

#### Justitieombudsmannen

JO skyddar, främjar och övervakar att konventionen genomförs, inom ramen för sina befogenheter. JO har i uppdrag att utöva laglighetskontroll över den offentliga makten och att övervaka att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses (skydda). Över tiden har JO:s arbete även fått en främjande betoning. I samband med klagomål eller inspektionsbesök försöker JO allt oftare vägleda myndigheten eller den övervakade parten till ett lämpligt och lagenligt tillvägagångssätt. Laglighetskontroll och övervakning går hand i hand i JO:s arbete. Då JO inom ramen för sin laglighetskontroll gör observationer om missförhållanden som gäller rättigheterna för personer med funktionsnedsättning utgör detta också övervakning, genom att JO därmed observerar hur förpliktelserna enligt konventionen fullföljs i verkligheten.

Laglighetsövervakningen genomförs till största del genom att JO undersöker klagomål. JO inleder också undersökningar på eget initiativ och utför inspektionsbesök. Förutom laglighetskontrollen fungerar JO även som det nationella besöksorgan som avses i det fakultativa protokollet till FN:s konvention mot tortyr (OPCAT). Besöksor-

ganet genomför inspektionsbesök på ställen där frihetsberövade personer befinner sig eller kan finnas, bl.a. bostadsenheter för personer med funktionsnedsättning. För detta besöksuppdrag kan JO inkalla experter med relevant sakkunskap, t.ex. personer med funktionsnedsättning. JO kommer att utöka samarbetet med personer med funktionsnedsättning och med deras intresseorganisationer också på andra sätt inom denna verksamhet.

### Människorättscentret

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

Enligt lagen har Människorättscentret till uppgift

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

Människorättscentret främjar iakttagandet av konventionen först och främst via sina lagstadgade uppgifter, men också via vissa tillvägagångssätt som redan utgör etablerad praxis. Ett starkt tema i centrets verksamhet har varit att främja fostran i de grundläggande och mänskliga rättigheterna och att ta fram utbildningsmaterial för

detta ändamål. Tillsynen över handikappkonventionen passar väl in med detta tema. Iakttagandet av konventionen främjas dock även genom andra etablerade insatser, t.ex. information via elektroniska kanaler, evenemang, utredningar, undersökningar, initiativ och yttranden.

Människorättscentret främjar iakttagandet av konventionen bl.a. genom att sammanställa information om hur förpliktelserna i konventionen tillgodoses nationellt, med särskild uppmärksamhet för hur de nationella åtgärderna i verkligheten påverkar rättigheterna för personer med funktionsnedsättning. I övervakningsarbetet är den centrala uppgiften att rapportera om överträdelser och brister till den kommitté som övervakar konventionen och att övervaka att kommitténs rekommendationer iakttas. En oberoende ställning är av yttersta vikt i detta sammanhang, eftersom det är regeringen som är föremål för kritiken när förpliktelserna i konventionen inte har iakttagits.

Enligt artikel 33,3 i konventionen ska personer med funktionsnedsättning och de organisationer som representerar dem involveras i och medverka i övervakningsförfarandet. För detta ändamål har Människorättscentret inrättat en permanent sektion under människorättsdelegationen, kommittén för mänskliga rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Kommittén höll sitt konstituerande möte den 19 oktober 2016.

Kommittén kan lägga fram förslag och framföra åsikter till riksdagens justitieombudsman och Människorättscentret om hur dessa kunde förbättra tillgodoseendet av rättigheterna för personer med funktionsnedsättning och sköta sin verkställande funktion enligt konventionen bättre. Kommittén kan också föreslå att människorättsdelegationen behandlar frågor med anknytning till rättigheter för personer med funktionsnedsättning och lägga fram förslag som delegationen sedan beslutar om. Riksdagens justitieombudsman och Människorättscentret kan å sin sida be om experthjälp av kommittén då de sköter sin verkställande funktion enligt konventionen.



Under 2016 ordnade Människorättscentret följande seminarier om rättigheter för personer med funktionsnedsättning:

Seminarium om rätten till politisk delaktighet för personer med funktionsnedsättning den 31 oktober.

Syftet med seminariet var att föra samman experter från olika institutioner och organisationer och att gå igenom utmaningar och bästa exempel på hur man säkrar politisk delaktighet för personer med funktionsnedsättning. Seminariet ordnades i samarbete med OSSE/ODIHR och utrikesministeriet. Föredrag hölls bl.a. av utrikesminister Timo Soini och av Finlands OSSE-ambassadör Katja Pehrman.

Offentliggörande av utredningen ”Med funktionsnedsättning är jag en andra klassens medborgare” den 12 december.

Under ett seminarium anordnat av Människorättscentret, diskrimineringsombudsmannen och uppföljningsgruppen för diskriminering presenterades resultaten av en ny utredning som diskrimineringsombudsmannen har genomfört. Utredningen gäller den diskriminering som personer med funktionsnedsättning upplever i sin vardag. En fråga som också behandlades är vilka åtgärder som behövs i samhället för att personer med funktionsnedsättning verkligen ska få lika tillgång till service, utbildning och arbete.

Människorättscentret publicerade en utredning om hur rättigheterna för personer med funktionsnedsättning tillgodoses.

Under hösten genomförde Människorättscentret en omfattande intervjuond bland jurister och övriga anställda i rådgivningsuppgifter inom olika handikapporganisationer. Syftet var att kartlägga den rådgivning som erbjuds på fältet, som kompletterar myndigheternas service, samt att få information om de vanligaste problemen för personer med funktionsnedsättning. Utredningen publicerades på Människorättscentrets webbplats den 10 juni 2016, samma dag som FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning trädde i kraft i Finland.

## Funktionsnedsättningsgruppen

Enligt överenskommelse med Människorättscentrets direktör tillsatte JO en funktionsnedsättningsgrupp i december 2016. Gruppen har i uppgift

- att kartlägga innehållet av uppgiften som nationell mekanism vid JO:s kansli och Människorättscentret
- att diskutera lösningar för samarbete och delaktighet tillsammans med den permanenta funktionsnedsättningssektionen
- att planera och bereda olika slags genomförande åtgärder på basis av konventionen
- att övervaka och i mån av möjlighet understöda de insatser som gäller rättigheter för personer med funktionsnedsättning i JO:s och Människorättscentrets verksamhet och kundservice
- att kartlägga samarbetet med olika myndigheter och organisationer
- att bistå i webbinformationsarbetet och i genomförandet av andra kommunikationslösningar inom den nationella mekanismen och att informera hela kansliet om aktuella frågor som berör personer med funktionsnedsättning.

I funktionsnedsättningsgruppen ingår tre experter från JO och en expert från Människorättscentret.

## Internationellt samarbete

Människorättscentret fortsatte med förberedelserna inför sitt nya uppdrag och informerade sig om fältet genom att delta i det internationella och europeiska samarbetet kring konventionen, t.ex. mötet mellan EU:s tillsynsmekanism och de nationella tillsynsmekanismerna enligt konventionen, CRPD Work Forum som anordnas av kommissionen och konventionens partmöte i New York i juni. Människorättscentret deltog också i ett seminarium som hölls av ENNHRI:s arbetsgrupp för FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD Working Group).

Yttranden till internationella organisationer under 2016:

- Yttrande till EU:s byrå för grundläggande rättigheter om tillämpningen i Finland av bestämmelsen i artikel 33.2 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (nationell övervakningsmekanism)
- Yttrande till FN:s specialrapportör för rättigheter för personer med funktionsnedsättning om policy som beaktar personer med funktionsnedsättning
- Yttrande till kontoret för FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter om tillämpningen av artikel 5 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (jämlighet och icke-diskriminering)

### 3.3.3 VERKSAMHETSMILJÖ OCH AKTUELLA LAGSTIFTNINGSPROJEKT

Ändringen av lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda (381/2016) trädde i kraft den 10 juni 2016, samma dag som FN:s konvention. Syftet med ändringen är att personer som får specialomsorger ska ha större möjligheter till självbestämmande och bättre möjligheter att klara sig på egen hand, samt att minska användningen av begränsningsåtgärder.

Lagen fick dessutom nya bestämmelser, bl.a. om förutsättningarna för begränsningsåtgärder, om beslutsförfarandet då man bestämmer att använda sådana åtgärder, om anteckning och genomgång i efterhand av begränsningsåtgärder samt om tjänsteansvar och skadeståndsansvar. Ändringar gjordes också i bestämmelserna om specialomsorger oberoende av personens vilja.

Social- och hälsovårdsministeriet (SHM) fortsätter med arbetet att bereda lagstiftningen om självbestämmande. Bestämmelserna om självbestämmande i lagen om utvecklingsstörda ska enligt planerna överföras till en allmän lag i samband med reformen. Även mentalvården och missbrukarvården ska ses över i nödvändig utsträckning. Minnessjuka utgör den största enskil-

da gruppen som berörs av reformen. Avsikten är att bestämmelserna även ska omfatta personer med hjärnskada vars förmåga att fatta beslut är avsevärt nedsatt.

Reformen av lagstiftningen om personer med funktionsnedsättning går vidare som en totalreform. Handikappservicelagen och lagen om utvecklingsstörda sammanslås i en lag om specialservice för personer med funktionsnedsättning. Huvudmålen i reformen är större jämlighet, delaktighet och självbestämmanderätt för personer med funktionsnedsättning. Översynen av lagstiftningen om personer med funktionsnedsättning ingår i totalreformen av socialvårdslagen och i den pågående strukturreformen av vården.

Vårdreformen, även kallad social- och hälsovårdsreformen eller sote-reformen efter finskan, är en servicereform som pågår i den offentliga sektorn i Finland. Målet är att minska skillnaderna i människors hälsa och välbefinnande, bättre jämlighet och tillgänglighet i social- och hälsovårdstjänsterna och lägre kostnader. Enligt planen ska landskapen ta över social- och hälsovårdstjänsterna och övriga regionala uppgifter den 1 januari 2019. Det är också meningen att den nya lagstiftningen om personer med funktionsnedsättning ska träda i kraft då.

Förslag till alternativa besparingar ges i utredningsmannarapporten ”Alternativa besparingar inom funktionshinderservicen” (social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 2016:58). Utredningen utgick ifrån förslaget till ny speciallag om handikappservice som lämnades 2015 av SHM:s arbetsgrupp för en reform av handikapplagstiftningen (STM 2015:21). Arbetsgruppens förslag innebär en kostnadsökning på 22 miljoner euro. I regeringsprogrammet för Sipiläs regering är emellertid reformen av lagstiftningen om personer med funktionsnedsättning en av de lagreformer som ska omvärderas så att utgifterna för den offentliga ekonomin inte ökar.

SHM gav utredningsman Kalle Könkkölä i uppgift att komma med en eller flera alternativa modeller för hur målet i regeringsprogrammet att minska kommunernas uppgifter och skyldigheter kan uppnås i handikapplagstiftningens fall

så att man ändå tryggar rätten till tillräcklig och ändamålsenlig service för personer med funktionsnedsättning. Utredningsmannens förslag inkluderade att målgrupperna för tjänsterna ska förtydligas och beaktas bättre, nya handlingsmodeller införas och byråkratin förenklas så att det inte blir nödvändigt med nedskärningar i den grundläggande servicen för personer med funktionsnedsättning.

Statsrådet breddade målen i boendeprogrammet för personer med utvecklingsstörning (KEHAS) den 8 november 2012 genom ett principbeslut om tryggnad av individuellt boende och tjänster för personer med utvecklingsstörning. Målet som ställdes är att ingen person med funktionsnedsättning ska bo på institution efter 2020. En uppföljningsgrupp tillsatt av SHM har utvärderat hur programmålen har förverkligats baserat på enkäter och intervjuer, workshoppar och regionala planer.

I sin slutrapport Utvärdering av genomförandet av boendeprogrammet för personer med utvecklingsstörning och åtgärder som ska intensifieras åren 2016–2020 (social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 2016:17) utpekar gruppen en serie områden där effektivare åtgärder behövs. Dessa är: 1) Genomförande av självbestämmanderätten och valfriheten för personer med funktionsnedsättning, 2) bedömning av servicebehovet och individuell planering av tjänster, 3) rätten för barn med funktionsnedsättning till en normal barndom och säkerställande av att familjen klarar av och orkar med vardagen, 4) mångsidigare utbud av boendelösningar, 5) utvecklande av arbetstagares kunskaper, arbetsmetoder och arbetsförhållanden, 6) samarbete mellan förvaltningskommuner och 7) nedläggning av institutionsboendet för personer med funktionsnedsättning. Enligt uppföljningsgruppen är förbättringsbehovet störst i servicen för barn och familjer med funktionsnedsättning.

På miljöministeriet (MM) pågår beredningen av en statsrådsförordning om tillgängligheten i byggnader. Den föreslagna lagstiftningen lindrar å ena sidan tillgänglighetskraven och preciserar å andra den nuvarande regleringen.

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/2102 om tillgänglighet avseende offentliga myndigheters webbplatser och mobila applikationer gavs den 26 oktober 2016 och trädde i kraft den 22 december 2016. Det nationella verkställighetsarbetet och lagberedningen pågår hos finansministeriet. Lagstiftningsprojektet är avsett att definiera enhetliga kriterier och tillvägagångssätt för offentliga webbtjänster i hela Finland. Enligt direktivet ska nationella lagar, förordningar och förvaltningsföreskrifter harmoniseras med direktivet senast den 23 september 2018.

### 3.3.4 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

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

Återkommande problem som redan konstaterats i föregående berättelse och som kom JO till känna i samband med undersökningar av klagomål och inspektionsbesök var: problem vid inskränkning av grundläggande rättigheter och i specialomsorgerna för utvecklingsstörda, brister vid framtagningen av serviceplaner och specialomsorgsprogram, brister i hur tjänsterna har ordnats, förseningar och fel i beslutsprocesserna och i handläggningen samt brister i hur tillgängligheten har genomförts.

### Klagomål

JO avgjorde 171 klagomål och egna initiativ inom sakområdet. Detta var färre än under fjolåret (219). 162 klagomål lämnades under berättelseåret. 51 av klagomålen och de egna initiativen ledde till åt-

gärder (30 %). Andelen åtgärder sjönk jämfört med året innan (37 %) men är fortfarande avsevärt högre än medeltalet på kansliet (13 %). I två ärenden gavs en anmärkning och tre ärenden ledde till framställning. I 36 ärenden delgav JO sin uppfattning och 7 ärenden ledde till andra åtgärder. Fallen som ledde till åtgärder är så många att alla inte kan återges i denna berättelse.

Största delen av klagomålen gäller socialvårdstjänster för personer med funktionsnedsättning eller specialomsorger för personer med utvecklingsstörning. Därmed ingick de flesta avgörandena om personer med funktionsnedsättning (totalt 130) i socialvårdens sakområde. Vanliga problem som klagandena tar upp är att en tjänst har ordnats dåligt, att handläggningen av en ansökan eller en ansökan om ändring har dröjt, att myndighetens beslut är felaktigt eller att myndigheten har försummat sin skyldighet att fatta beslut. Då och då gäller klagomålen också sättet på vilket en socialarbetare har betett sig eller sättet på vilket tjänsten har anordnats.

JO avgjorde 23 ärenden som omfattades av socialförsäkringen. Dessa gällde Fpa:s förfarande i fråga om anordning av tolktjänster och beviljande av förmåner, såsom handikappbidrag och rehabilitering. Endast ett fåtal ärenden som gällde hälso- och sjukvård behandlades inom sakområdet Rättigheter för personer med funktionsnedsättning, vilket beror på att bl.a. mentalrehabiliteringsklienters ärenden i första hand behandlas i avsnittet om hälso- och sjukvård. De klagomål som gäller minnessjuka personers ärenden beskrivs inom sakområdet socialvård.

### Inspektionsbesök

Antalet inspektionsbesök på bostadsenheter för personer med funktionsnedsättning var större än föregående år. JO utförde nio inspektionsbesök varav åtta på bostadsenheter för personer med utvecklingsstörning. Endast en av de besökta platserna hade klienter som fick specialomsorger mot sin vilja (Birkalands sjukvårdsdistrikt, enheten för psykosocial rehabilitering). Merparten av inspek-



Besök till de blindas bibliotek i Helsingfors  
1.11.2016.

tionsbesöken skedde på enheter för utvecklingsstörda och personer med grav funktionsnedsättning, vilka även omfattas av det nationella besöksorganets (OPCAT) behörighet. De besökta ställena var både myndighetsenheter och privata serviceproducenters enheter köpta av kommunen.

JO utförde oanmälda inspektionsbesök på grupphemmet Mörssärinaukion ryhmäkoti som drivs av social- och hälsovårdsverket i Helsingfors och på två servicehem i Kuopio (Louhumäki och Savolanniemi).

De övriga inspektionsbesöken anmäldes på förhand och dokumentation skaffades i förväg om bl.a. anteckningar och beslut om begränsningsåtgärder. Detta är ett sätt att förse sig med kvalitativ information om enhetens verksamhet i förväg. De besökta verksamhetsställena ombads

meddela anhöriga och närstående till de boende om att det fanns tillfälle att samtala konfidentiellt med inspektörerna.

JO:s kansli inspekterade följande bostadsenheter för personer med utvecklingsstörning: Institutionsvårdsenheterna på rehabiliteringscentret Antinkartano i Ulvsby, bostadstjänsterna för personer med utvecklingsstörning och grav funktionsnedsättning Maununnitty och Kuntorinne vid Carea, dvs. samkommunen för sjukvårds- och socialtjänster i Kymmenedalen, institutionsvårdsenheten Tuulikello i Kouvola samt avdelning 22 och 24 (tillfällig vård respektive institutionsvård) på servicecentret Kuusanmäki i Kajana. Dessutom inspekterade JO:s kansli servicehemmet Mänty vid rehabiliteringscentret Antinkartano, en bostadsenhet med 15 platser för människor som fått en funktionsnedsättning i vuxen ålder (ej personer med utvecklingsstörning).

Hur tillgänglighet och delaktighet har främjats samt vilka rimliga anpassningsåtgärder som vidtagits är genomgående teman enligt konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning som kansliet fäster uppmärksamhet vid i samband med inspektionsbesöken. Också de nya bestämmelserna i lagen om utvecklingsstörda kräver att tillvägagångssätten preciseras och omvärderas. Det är inte alltid som en person med funktionsnedsättning själv förmår klaga och därför är det särskilt viktigt att inspektioner utförs.

Iakttagelserna vid inspektioner som gjorts i egenskap av nationellt besöksorgan har redogjorts i avsnitt 3.4 (s. 85).

### Observationer som gällde rättigheterna för personer med funktionsnedsättning under andra inspektionsbesök

Det är etablerad praxis att under inspektioner inom olika förvaltningsområden fästa uppmärksamhet vid hur rättigheterna för personer med funktionsnedsättning iakttas, t.ex. frågan om tillgänglighet på ämbetsverk och bostadsenheter.

En besökt barnskydds-enhet konstaterades ha luftiga utrymmen som var tillgängliga och låg på ett och samma plan. Byggnaden hade dock ingen tillgänglighetsanpassad toalett och ingången var inte tillgänglig för t.ex. personer som använder rullstol.

Ett stödboende för bostadslösa missbrukar- och mentalvårdspatienter konstaterades ha tillgänglighetsproblem. Huvudbyggnaden bestod av tre våningsplan och saknade hiss. Personer som använder rörlighetshjälpmedel kan inte placeras i dessa bostäder. Stödbostäderna på ett annat inspekterat ställe (för missbrukar- och mentalvårdspatienter) var inte heller tillgänglighetsanpassade. I huvudbyggnaden var utrymmena fördelade på två våningsplan utan hiss. Ett gästhem med bostadstjänster för bostadslösa var däremot tillgänglighetsanpassat. Saken konstaterades bl.a. på en av boendeserviceenheterna, där en av de boende i själva verket använde rullstol.

Under ett inspektionsbesök på ett stödboende visade det sig att en av de boende var en ung person med funktionsnedsättning för vilken inga särskilda stödåtgärder hade ordnats förutom skoltransport (busskort). BJO tog sig an att utreda på eget initiativ i vilken utsträckning man hade utrett personens stödbehov.

Vid inspektionsbesöken kom det fram att vissa myndigheter inte var tillgängliga för personer med rörelsehinder. Under ett inspektionsbesök hos Finansinspektionen konstaterades att ingången saknade en ramp för personer med rörelsehinder och att dörröppningsknappen satt för högt för bl.a. rullstolsanvändare. Om en person för att komma in i receptionen måste be om hjälp t.ex. av en passerande utomstående eller ringa ämbetsverket försätts hen i en ojämlig ställning jämfört med dem som kommer in på egen hand.

Under inspektionsbesöket på en förläggning för asylsökande fick inspektörerna höra att förläggningen förutom tillgänglighetsproblem hade problem överlag när det gällde hur rättigheterna för personer med funktionsnedsättning iakttas.

## Utlåtanden

JO gav ett utlåtande till riksdagens social- och hälsovårdsutskott om regeringens proposition (RP 96/2015 rd) med förslag till en lag om ändring av lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda. Efter betänkandet från social- och hälsovårdsutskottet i utkastversion gav JO ett utlåtande till riksdagens grundlagsutskott om samma regeringsproposition (1203/5/16).

### 3.3.5 FRAMSTÄLLNINGAR

#### Tillgänglighet i restaurangvagnen

JO undersökte ett klagomål som gällde tillgängligheten i VR Group Ab:s restaurangvagnar (DuettoPlus). Enligt klagomålet är personer med funktionsnedsättning i sämre ställning än andra i fråga om restaurangvagnarnas service, i och med att servicen i dessa personers fall tillhandahålls på rullstolsplatsen i passagerarutrymmet istället för att det skulle vara möjligt att komma in i restaurangvagnen med rullstolen. Klaganden ansåg att det inte fanns någon godtagbar grund för att personer med funktionsnedsättning särbehandlas som kunder på restaurangvagnarna.

I JO:s befogenheter ingår inte egentligen att bedöma hur VR Group Ab har förfarit. JO bedömde dock ärendet med fokus på Trafiksäkerhetsverkets verksamhet i vilken det bl.a. ingår att bevilja tågmateriel tillstånd för ibruktage och som är en av de nationella tillsynsmyndigheter som avses i EU:s förordning om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer.

Vid den tidpunkt då den tågmateriel som klagomålet gällde togs i bruk reglerades frågan om strukturella tillgänglighetsfrågor i tågvagnar i ett beslut av kommissionen (TSD PRM) i vilket det inte ingick några särskilda krav för restaurangvagnar. Dessa omfattades dock av kraven för rörlig materiel i fråga om t.ex. säten, belysning och passager. TSD PRM krävde inte att varje vagn ska ha

rullstolsplatser, rullstolsanpassade utrymmen eller tillgänglighetsanpassad toalett. T.ex. antalet rullstolsplatser berodde istället på tågets längd. Det räckte med att kraven i TSD:n Tillgänglighet för funktionshindrade uppfylldes när vagnarna sattes samman till ett komplett tåg med andra kompatibla vagnar.

EU:s förordning om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer reglerade tillgången till servicen för personer med funktionsnedsättning eller nedsatt rörlighet. I förordningen fastställdes en koppling med kommissionens beslut TSD PRM genom att järnvägsföretag ålades att säkerställa tillgången till alla tjänster genom att iaktta TSD:n. TSD:n på sin sida krävde ingen fullständig och jämlik tillgång till tjänsterna. Den krävde t.ex. inte att alla delar av ett tåg ska vara tillgänglighetsanpassade, att alla vagnar inklusive restaurangvagnar ska ha rullstolsplatser eller att restaurangvagnar ska vara tillgängliga med rullstol från alla delar av tåget.

Förordningen om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer kräver att personer med funktionsnedsättning eller nedsatt rörlighet ska få hjälp för att ta sig in och ut ur tåget och under resan. Med hjälp avses alla rimliga hjälpinsatser vars syfte är att personer med funktionsnedsättning eller nedsatt rörlighet ska kunna använda samma service på tåget som andra resenärer. Enligt JO är det dock en tolkningsfråga vad som menas med att använda service då det gäller t.ex. restaurangservicen. Det är oklart om det innebär att man rent fysiskt ska kunna ta sig in i restaurangvagnen eller om samma service kan ges på en annan plats på ett acceptabelt sätt. VR Group Ab ordnade restaurangvagnstjänster åt kunder i rullstol t.ex. så att tågpersonalen hämtade de tjänster som kunden önskade till rullstolsplatsen i passagerarutrymmet.

JO bad kommunikationsministeriet, Trafiksäkerhetsverket, Institutet för hälsa och välfärd, diskrimineringsombudsmannen och VR Group Ab yttra sig i frågan. I yttrandena framfördes varierande slutsatser. En var att restaurangvagnstjänsterna så som de hade ordnats enligt klagomålet

målet var diskriminerande för personer med funktionsnedsättning. Detta enligt en tolkning baserad på EU:s förordning om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer och den nationella lagstiftningen om likabehandling, grundlagen och diskrimineringslagen. En annan synpunkt var att Finland på grund av förbudet mot konkurrensbegränsande villkor inte kan föreskriva nationella krav på rullstolsplatser i restaurangvagnar, dvs. att restaurangvagnar i praktiken ska vara tillgängliga med rullstol, eftersom det inte finns några sådana krav i TSD PRM som är direkt bindande för Finland.

JO konstaterade att skäl som baserar sig på det EU-rättsliga förbudet mot begränsning av konkurrens inte alltid nödvändigtvis har företräde före skäl baserade på de rättigheter som tryggas i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Det var dock uppenbart att det fanns spänningar mellan EU-regleringen om järnvägstrafik, EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna och den nationella lagstiftningen om likabehandling, eller åtminstone mellan de tolkningar som dessa föreskrifter ger upphov till, som JO inte kan lösa.

I fall som dessa ska nationella myndigheter, vilka i detta fall är Trafiksäkerhetsverket i första hand men även kommunikationsministeriet, vidta de åtgärder de kan för att eliminera spänningarna i den mån det är möjligt, baserat på sin skyldighet enligt grundlagen att främja de grundläggande fri- och rättigheterna. I denna anda framlade Trafiksäkerhetsverket att man för att främja tillgängligheten i restaurangvagnar kunde ta med krav avseende dessa vagnars infrastruktur i TSD PRM vid nästa tillfälle då regleringen ses över. Då skulle alla medlemsstater omfattas av samma krav och saken skulle inte utgöra något hinder för tillträde till marknaden.

Vidare konstaterade JO att enskilda tågresenärer har flera rättsskyddvägar att välja mellan ifall de anser att VR Group Ab har diskriminerat dem på grund av funktionsnedsättning.

JO:s slutsats var att han inte hade tillräckliga rättsliga grunder att ingripa i myndigheternas förfarande i detta ärende. Med hänsyn till rätten för

personer med funktionsnedsättning till lika möjligheter ansåg JO dock att det är otillfredsställande att de inte fysiskt har tillgång till restaurangvagnen på samma sätt som andra resenärer. Därför ansåg JO det viktigt att Trafiksäkerhetsverket i mån av möjlighet arbetar för bättre tillgänglighet i restaurangvagnar, t.ex. använder sitt inflytande för att tillgänglighetskrav avseende infrastrukturen i restaurangvagnar ska kunna tas med i TSD PRM. JO delgav kommunikationsministeriet och Trafiksäkerhetsverket sin uppfattning (651/4/15\*).

JO sände dessutom sitt beslut till Europeiska ombudsmannen för kännedom och för övervägande om ombudsmannen kan vidta främjande åtgärder för att tillgänglighetskrav avseende restaurangvagnars infrastruktur ska kunna tas med i TSD PRM (2273/2016).

*Europeiska ombudsmannen sände kommissionen en förfrågan (Q8/2016/EIS) och kommissionen svarade den 21 november 2016. I sitt svar till Europeiska ombudsmannen sade sig JO vara nöjd med upplysningen i kommissionens svar om att den arbetsgrupp som Europeiska unionens järnvägsbyrå har tillsatt med uppgift att se över TSD PRM kommer att överväga att ta med särskilda bestämmelser om tillgänglighet för rullstolar i restaurangvagnar. Europeiska ombudsmannen avslutade behandlingen av ärendet den 24 januari 2017.*

### Kravnivå i tolkuppdrag

Om man är berättigad till tolktjänster för personer med funktionsnedsättning måste man inför en utlandsresa först ansöka om rätten till tolktjänster och efter ett bifallande beslut beställa tolk via Fpa:s center för tolkningsservice för personer med funktionsnedsättning. Kravnivån för tolkuppdraget framkommer först av beställningen. I det behandlade fallet hade Fpa utifrån de meddelade uppgifterna bedömt att klagandens beställning gällde tolktjänster på grundläggande nivå, medan klaganden ansåg att beställningen gällde krävande tolkning.

JO ansåg att fastställandet av kravnivån för tolktjänsten är ett beslut som hänger samman med anordnandet av tjänsten och som berör klientens intressen och rättigheter. JO underströk att Fpa omgående ska meddela ett överklagbart beslut om Fpa anser att det är tillräckligt med tolkning på grundläggande nivå trots att den som beställt tolktjänsterna anser att beställningen förutsätter krävande tolkning.

JO föreslog också att Fpa begrundar om det finns skäl att ändra ansökningsblanketten för tolktjänster för utlandsresa så att den sökande leds till att uppge anledningen till att krävande tolktjänster behövs, om så är fallet (3891/4/15\*).

*I sitt svar instämde Fpa i att ansökningsprocessen inför utlandsresor behöver utvecklas så att man i samband med ansökan kan ta ställning både till rätten att få tolktjänster under resan och till sättet på vilket tjänsterna ska ordnas. Enligt Fpa kommer man framöver att be klienterna beskriva resans innehåll och syfte samt ge en närmare beskrivning av behovet av tolktjänster redan då de ansöker om rätten till tolktjänster.*

*Genom denna ändring kan man på Fpa ta ställning både till huruvida personen har rätt till tolktjänster och till hur tjänsterna ska ordnas då man behandlar ansökningar som gäller utlandsresor. Fpa planerar just nu upphandlingen av tolktjänster 2018. I svaret berättar Fpa att man i samband med detta även planerar ändringar i hur utlandsresor ordnas, däribland ändringar i ansökningsprocessen.*

### Återbetalning av förmåner

Ansökningsblanketterna för vissa Fpa-förmåner innehåller en klausul enligt vilken man som klient samtycker till att den ansökta förmånen returneras från banken ifall förmånen betalas felaktigt efter bortgång. Fpa har en överenskommelse med bankerna om återbetalning av vissa förmåner.

JO ansåg att Fpa hade handlat fel då Fpa hade bett banken returnera en förmån betald till en minderårig person med handikappbidrag efter

dennas död, eftersom förmånstagaren inte hade gett något förhandssamtycke till detta och eftersom Fpa inte hade någon uttrycklig överenskommelse med banken avseende returnering av förmånen i fråga. Efter barnets död hade förmånen dessutom tagits tillbaka från barnets konto trots att den hade betalats in på föräldrarnas konto.

Fpa meddelade att den har ändrat sitt inkasoförfarande. Enligt den redogörelse som JO fick kommer Fpa i fortsättningen att ta kontakt direkt med den person som i misstag har fått ett handikappbidrag tillhörande en person under 16 år som avlidit och be hen betala tillbaka den felaktigt betalda förmånen till Fpa. JO ansåg att detta var en nödvändig ändring. JO sände sitt beslut till SHM för kännedom så att det vid behov kan beaktas i översynen av lagstiftningen (1566/4/15).

### 3.3.6 ÖVRIGA AVGÖRANDE

#### Brister vid framtagning av lagstadgade serviceplaner och specialomsorgsprogram

JO påpekade för tjänsterna för personer med funktionsnedsättning i Jväsby kommun att om de ordnar service för en klient enligt lagen om utvecklingsstörda ska klienten också få ett specialomsorgsprogram. I det behandlade fallet hade klienten inte fått något specialomsorgsprogram utan endast ett tjänsteinnehavarbeslut om tjänsterna enligt lagen om utvecklingsstörda. JO ansåg dessutom att tjänsterna för personer med funktionsnedsättning hade försummat sin plikt att handlägga initiativet om specialomsorger till klienten korrekt och utan dröjsmål (116/4/16\*).

JO ansåg att tjänsterna för personer med utvecklingsstörning vid Vanda stad hade försummat sin lagstadgade plikt att ta fram en serviceplan åt ett barn enligt handikappservicelagen och klientlagen. Staden hade inte handlat på ett sätt som främjar klientmedverkan enligt klientlagen eller klientens tillit gentemot myndigheten med



ansvar för socialvård. En helhetsbedömning av servicebehovet är särskilt viktigt när en person med funktionsnedsättning behöver många olika former av stöd och hjälp.

JO ansåg att fördröjningen i framtagningen av serviceplanen inte kunde motiveras med påståendet från experterna i nätverket om att det inte skulle gå att bedöma vilka kompletterande tjänster som barnet behöver förrän i ett senare skede (541/4/15).

I specialomsorgsprogrammet för en person med utvecklingsstörning stod att nästa översyn av programmet görs ”på begäran, om omständigheterna eller servicebehovet förändras”. JO påpekade för grundtryggheten vid samkommunen att ett specialomsorgsprogram ska innehålla en plan på när programmet senast ska tas under översyn (107/4/16\*).

Ställföreträdande BJO konstaterade i ett fall att social- och hälsovårdssektorns vana att upprätta klienters serviceplan för hand möjligtvis hade äventyrat rätten för en person med funktionsnedsättning att få information om punkter i serviceplanen som var viktiga och berörde hen. Ett tillvägagångssätt som bättre hade tillgodosett den synskadade klientens rättigheter hade varit att låta hen läsa och kontrollera serviceplanen på något annat sätt som beaktar klientens funktionsnedsättning. Med hänsyn till att bärbara datorer och olika slags terminaler idag är så enkelt tillgängliga ansåg ställföreträdande BJO att en sådan anpassning inte skulle ha medfört en orimlig kostnad eller olägenhet av annan typ.

Allmänt konstaterade ställföreträdande BJO ännu att skyldigheten enligt FN:s konvention att utföra rimliga anpassningsåtgärder i vissa fall kan betyda att rätten till information måste tryggas, t.ex. genom att de arbetssätt som används med personen med funktionsnedsättning och hur personen ska ta till sig informationen bedöms individuellt (233/4/16\*).

### Fördröjningar och felaktigheter i besluts- och handläggningsprocesser

JO gav en grundtrygghetsdirektör en anmärkning om lagstridigt förfarande som berodde på att klagandens rättelseyrkan inte hade hänskjutits till grundtrygghetsnämnden utan ärendet hade behandlats som en påminnelse. Som åtgärd bad JO grundtrygghetsnämnden att se till att klagandens rättelseyrkan behandlas ifall detta inte ännu hade gjorts och att meddela JO om detta senast den 31 augusti 2016 (4096/4/15\*).

*Grundtrygghetsnämnden meddelade att den hade behandlat klagandens rättelseyrkan avseende tjänsteinnehavarbeslutet från tjänsterna för personer med funktionsnedsättning den 24 augusti 2016.*

JO gav en anmärkning för framtiden till en stads social- och hälsovårdsverk på grund av försummelser i hur bostadstjänster hade ordnats, i beslutsfattandet och i verkställigheten av regionförvaltningsverkets beslut.

Staden hade inte klarat av att ordna lämpliga, behovsanpassade bostadstjänster åt en ung autistisk person. I sitt beslut avseende hur bostadstjänsterna hade ordnats konstaterade Regionförvaltningsverket i Södra Finland att omständigheten att man inte hade hittat någon lämplig bostad med boendeservice via anbudsförfarandet inte kan utgöra en grund till att tjänsterna inte beviljas i en situation där behovet av service har fastställts utom all tvivel.

Enligt regionförvaltningsverkets beslut ska tjänsterna ordnas i enlighet med klientens servicebehov. Med det ovannämnda lagakraftvunna beslutet hade regionförvaltningsverket upphävt tjänsteinnehavarens beslut och återsänt ärendet till socialvårdssektorn.

Social- och hälsovårdsverket hade emellertid inte skridit till åtgärder omedelbart i syfte att verkställa regionförvaltningsverkets beslut och inget överklagbart beslut hade getts i ärendet. Av denna anledning och eftersom det överlag hade tagit oskäligt länge att ordna bostadstjänster åt klienten ansåg JO att stadens förfarande var ytterst

klandervärt. I denna bedömning tog JO hänsyn till att klienten var en person inom autismspektret på väg att bli självständig och det hade fastställts att personen behöver bostadstjänster utan dröjsmål (24/4/15\*).

JO ansåg att en kommun hade dröjt för länge med framtagningen av en serviceplan enligt klientlagen och handikappservicelagen eftersom det hade tagit över ett år att ta fram planen. JO betonade att myndigheten i sista hand har ansvaret att se till att serviceplanen tas fram utan onödigt dröjsmål. Om klienten på grund av sjukdom eller nedsatt psykisk funktionsförmåga eller av någon annan motsvarande orsak inte kan delta i planeringen och genomförandet av de andra åtgärder som anknyter till den socialvård som ges klienten ska serviceplanen tas fram i samråd med klienten och klientens lagliga företrädare eller klienten och en anhörig eller någon annan närstående (1156/4/15\*).

I JO:s mening kunde inte social- och hälsovårdsverket enbart genom att sända klienten ett meddelande försäkra villkoren i klientens gällande beslut om personlig assistans avseende arbetstidsersättningarna för familjemedlemmar som fungerar som personliga assistenter.

JO:s uppfattning var att social- och hälsovårdsverket hade inte handlat i enlighet med socialvårdslagen och förvaltningslagen då verket inte hade utfärdat något överklagbart beslut till klaganden om att de arbetstidsersättningar som hade beviljats genom ett tidigare tjänsteinnehavarbeslut inte längre skulle betalas. Klienten hade rätt att få ett nytt tjänsteinnehavarbeslut om ändringen avseende arbetstidsersättningarna så att hen om hen så ville kunde låta ärendet avgöras i domstol (5658/4/15\*).

I ett annat fall hade en serviceproducent halverat tjänstetiden för den personliga assistenten för en person med grav funktionsnedsättning utan att tillfråga klienten och utan att socialarbetaren hade fattat något beslut om saken. JO ansåg att ser-

viceproducenten hade handlat i strid med klientlagen och förvaltningslagen. Om en kommun ändrar på överenskomna och fastslagna villkor för hur en tjänst ordnas eller genomförs ska saken meddelas i ett överklagbart beslut. Före beslutet fattas ska personen med grav funktionsnedsättning höras i enlighet med handikappservicelagen (4433/4/15\*).

JO ansåg att det hade dröjt för länge att flytta en person med utvecklingsstörning från psykiatriskt sjukhus till en enhet för specialomsorger avsedd för utvecklingsstörda. Behandlingen av ärendet inleddes våren 2014 och ett beslut borde ha fattats inom rimlig tid, i princip inom tre månader. Klaganden flyttade till boendeserviceenheten i augusti 2015. JO ansåg att ärendet borde ha avgjorts senast hösten 2014 i vilket fall klaganden hade haft möjlighet att överklaga ett eventuellt avslående beslut inför domstol (420/4/15).

JO påpekade för en stads socialsektor att domstolsbeslut i ärenden som gäller subjektiva rättigheter enligt handikappservicelagen, såsom färdtjänst, ska verkställas utan onödigt dröjsmål. JO ansåg att klagandens ärende inte hade behandlats utan onödigt dröjsmål enligt vad som avses i förvaltningslagen och handikappservicelagen eftersom det tog ca tre och en halv månad för socialverket att verkställa högsta förvaltningsdomstolens beslut (1251/4/15\*).

JO ansåg att en stads tjänster för personer med funktionsnedsättning hade handlat på ett sätt som äventyrade rätten enligt 15 § i lagen om klientavgifter att begära omprövning av ett beslut om avgifter hos det kommunala organ som svarar för ordnandet av servicen i fråga. JO betraktade detta förfaringsätt som klandervärt.

Det blir oacceptabelt med hänsyn till klientens rättsskydd om klientavgiften för specialomsorgerna fastställs utan att klienten får ett särskilt beslut som hen kan yrka på rättelse i eller om klientavgifter fastställs i specialomsorgsprogrammet utan att beslutet åtföljs av en separat

anvisning om hur man yrkar på rättelse hos det kommunala organet. JO delgav stadens socialvårdssektor sin uppfattning och bad dem meddela vilka åtgärder de har vidtagit med anledning av detta (3307/4/15\*).

*Staden meddelade att den från början av 2017 förser beslut som gäller tjänster för personer med funktionsnedsättning med information om hur prestationsbaserade klientavgifter fastställs. Enligt staden meddelas fortfarande inga separata beslut om klientavgifter som klienten kan yrka på rättelse i. Efter meddelandet från staden beslöt JO att undersöka beslutsförfarandet vid stadens tjänster för personer med funktionsnedsättning på eget initiativ.*

JO underströk att då avgifter fastställs ska man alltid ta reda på de verkliga utgifter som ligger till grund för dem. En klient på ett serviceboende kan inte åläggas att betala ett visst belopp varje månad för förnödenheter och utrustning som hen i verkligheten inte behöver eller som hen *de facto* inte använder. Då kommunen fastställer avgiften kan den basera sig på kostnaden för de tjänster som klienten *de facto* använder. JO menade att klienten om hen så vill även ska ha möjlighet att på egen bekostnad skaffa tjänster, förnödenheter och utrustning som inte ingår i serviceboendet enligt handikappservicelagen.

JO drog den kommunala socialvårdssektorns uppmärksamhet till det som sagts om fastställande av klientavgifter och om avgiftsfria specialtjänster i anslutning till serviceboende enligt handikappservicelagen. Slutligen konstaterade JO att det i sista hand är domstolen som avgör om grunden och beloppet för en klientavgift är lagliga (4709/4/15\*).

JO ansåg att det vore bra med hänsyn till klienternas rättsskydd om kraven i handikappservicelagen i fråga om hyror och kommunernas ekonomiska ansvar för bostadstjänster för personer med grav funktionsnedsättning skulle behandlas tydligare i den nya anvisningen om hyresbestämning som Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet (ARA) tar fram för ARA- under-

stödda projekt för specialgrupper. Också MM har i ett utlåtande påpekat att anvisningen om hyresbestämning kunde inkludera regler för personer med grav funktionsnedsättning (4181/4/15\*).

JO kritiserade sättet på vilket Fpa hade behandlat en rehabiliteringsansökan. Beslutet var bl.a. dåligt motiverat och saknade en anvisning om hur man överklagar. För att Fpa ska kunna säkra att rehabiliteringsansökningar handläggs korrekt krävs enligt JO en kontinuerlig övervakning av beslutsprocesserna och kontinuerlig personalutbildning så att man kan säkra att bl.a. besluten motiveras korrekt och de som ansöker behandlas jämlikt (497/4/15).

### **Brister i hur tjänster eller skolgång har ordnats**

Enligt artikel 19 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning har personer med funktionsnedsättning rätt att leva självständigt och att delta i samhället. Det centrala syftet med artikeln är att säkra att personer med funktionsnedsättning har de bostads-, mobilitets-, kommunikations- och informationslösningar de behöver i sin individuella livssituation. Personlig assistans och serviceboende, som regleras i handikappservicelagen, är socialtjänster som tryggar rätten att leva självständigt och att delta i samhället i enlighet med artikel 19.

Enligt JO ska servicesedelns värde dimensioneras så att en person med grav funktionsnedsättning verkligen får den nödvändiga hjälp hen behöver, i den omfattning och med de insatsformer som definieras i beslutet som gäller hen. Mot bakgrund av den inlämnade redogörelsen ansåg JO att anvisningarna och praxisen på kommunens social- och hälsovårdscentral i fråga om personlig assistans i vissa fall kan hindra att en person med grav funktionsnedsättning får sina rättigheter tillgodosedda i full utsträckning och får den service hen har rätt till, eller leda till att rättigheterna tillgodoses i snävare omfattning. JO bad

kommunens social- och hälsovårdscentral att meddela vilka åtgärder den hade vidtagit med anledning av beslutet (1101/4/16\*).

*Staden meddelade att den bl.a. har instiftat nattpatruller inom hemvården den 1 januari 2017 för att klienter som bor hemma ska få sin service tryggad under helger och nattetid. Hemvårdspersonalen har också utökats. Staden hade dessutom berett en komplettering av anvisningarna om personlig assistans.*

JO påpekade om förtroendeskydd, beslut som gäller en begränsad tid och ansvaret att säkra tjänsters kontinuitet i ett fall där en socialsektor hade meddelat klaganden flera beslut som gällde under en begränsad tid över en period på fyra år. Att en person med grav funktionsnedsättning ska underkastas en överklagningsprocess i en situation där det inte har skett några förändringar i personens omständigheter kan leda till att rätten till nödvändig omsorg äventyras i samband med att personlig assistans ordnas för personen.

Beslut meddelade för en begränsad tid var problematiska bl.a. av denna orsak, enligt JO. Beslut som gäller en begränsad tid kan inte säkra kontinuiteten i servicen på bästa möjliga sätt och med beaktande av personens intressen. JO konstaterade att bestämmelserna i förvaltningslagen kan ge möjlighet att ändra också beslut som gäller tills vidare om det sker väsentliga förändringar t.ex. i personens omständigheter, hälsotillstånd eller funktionsförmåga (1033/4/16\*).

Rätten till grundläggande utbildning tryggas i grundlagen. Ett ärligen återkommande missförhållande i utbildningsärenden är bristerna i fråga om rättsskyddet. Detta är särskilt vanligt när utbildningsarrangören och föräldrarna är oense om vilket stöd barnet behöver för sitt lärande och sin skolgång och hur stödet ska ordnas. Rättsskyddet tillgodoses inte om utbildningsarrangören inte meddelar något som helst överklagbart beslut t.ex. om att undervisningen ordnas på annat sätt eller om att en ansökan om personlig assistans nekas.

JO ansåg att bildningssektorn hade handlat i strid med lagen om grundläggande utbildning och att felet var mycket allvarligt då man beaktar barnets intresse. Enligt lagen om grundläggande utbildning kan en elevs studier ordnas på ett sätt som avviker från den allmänna ordningen t.ex. under sjukdom. JO betonade att man inte kan befria en elev från studieplikt på basis av sjukledighet ordinerad av läkare. Också i dessa situationer kvarstår principen att kommunen har ansvaret att anordna undervisning i enlighet med läroplanen åt eleven.

Varje elev har lika rätt till undervisning och till det stöd som behövs för att ta del av den. I fallet hade barnet kunnat delta i bara en liten del av läsåret och läroinnehållet på grund av sitt hälsotillstånd. Under hela vårterminen hade barnet endast ca 40 skolgångstimmar. Baserat på ett läkarutlåtande hade skolan ansett att barnet är sjukledigt och att det går i skola på halvtid efter möjlighet. Största delen av tiden hade barnet hemskolats av sin mamma enligt ett veckoschema från skolan (2426/4/15).

### Bemötande och begränsningsåtgärder

JO ansåg det klarlagt att en anställd på ett servicehem hade kränkt människovärdet för en person med funktionsnedsättning som behövde specialomsorger. Den anställda hade skrikit åt personen efter att denna hade fört ljud i dagrummet. Den anställda hade använt ett osakligt språk och dessutom kränkt klientens rätt till god vård och tillräcklig omsorg genom att hota med att klienten blir utan mat nästa dag om hen inte är tyst.

JO ansåg det viktigt att ansvarspersonen för servicehemmets service i fortsättningen ägnar uppmärksamhet åt personalens kompetens och arbetsmotivation, vid behov genom att ordna arbetshandledning (4878/2/14).

JO ansåg att en rehabiliteringsenhet hade handlat på ett klandervärt sätt då den eventuellt hade äventyrat rättsskyddet och rätten till gott bemötande för en person. JO ansåg att man på rehabiliteringsenheten endast hade identifierat en del av de åtgärder med vilka man *de facto* hade begränsat personens självbestämmande och grundläggande fri- och rättigheter. Eftersom personalen inte hade identifierat alla använda begränsningsåtgärder hade de inte heller kunnat komma överens med föräldrarna i förväg om alla begränsningsåtgärder som kan vidtas i samband med specialomsorgerna.

Baserat på redogörelsen verkade det som om personen eller personens föräldrar inte hade fått en redogörelse av åtgärdsalternativen på det sätt som föreskrivs i 5 § i klientlagen, och man hade inte eftersträvat att ge klienten socialvård i samarbete med denne och med respekt för klientens självbestämmanderätt (1074/4/15\*).

## 3.4

# Nationell förebyggande mekanism mot tortyr

### 3.4.1

#### JO:S UPPGIFT SOM NATIONELLT BESÖKSORGAN

Riksdagens justitieombudsman utsågs den 7 november 2014 till nationellt besöksorgan mot tortyr (NPM, National Preventive Mechanism) enligt det fakultativa protokollet till Förenta Nationernas (FN) konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (OPCAT, Optional Protocol to the Convention against Torture).

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

Besöksorganets uppgift är att genomföra 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 utlänningar, psykiatriska sjukhus, skolhem, barnskyddsanstalter samt under vissa förutsättningar vårdinrättningar och boendeenheter för äldre personer och utvecklingsstörda.

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

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

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

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

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

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

Rekommendationen från de internationella organen är att det nationella besöksorganet organiseras som en egen fristående enhet. På JO:s kansli har det emellertid verkat lämpligare att integrera besöksorganets uppgifter med hela kansliets arbete. Verksamhetsställen som ingår i tillämpningsområdet för det fakultativa protokollet

finns inom många förvaltningsområden. Ställena och den tillämpade lagstiftningen samt grupperna av personer som är frihetsberövade varierar. Detta gör att också den sakkunskap som krävs för olika inspektionsbesök är olika från fall till fall.

En eventuell fristående enhet skulle i varje fall bli mycket liten och i praktiken skulle det inte vara möjligt att få ihop all den sakkunskap som krävs och antalet inspektioner skulle även be tydligt färre. Inspektionsverksamheten och JO:s övriga uppgifter, i synnerhet behandlingen av klagomål, stöder varandra. Den information och erfarenhet som inspektionerna ger kan tas till vara och utnyttjas när man behandlar klagomål och *vice versa*. Även på grund av detta är det viktigt att alla i kanslipersonalen vars uppgiftsområde omfattar verksamhetsställen som ingår i tillämpningsområdet för det fakultativa protokollet också deltar i det nationella besöksorganets uppgifter. I praktiken innebär det alltså majoriteten av kansliets föredragande, det vill säga cirka 25 personer.

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

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

skulle grundas en separat enhet eller avdelning i samband med justitieombudsmannens kansli som skulle ansvara för verksamheten inom det nationella besöksorganet.

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

FN:s kommitté mot tortyr (CAT, Committee against Torture) var i sina rekommendationer från december 2016 angående Finlands sjunde periodiska rapport bekymrad över att justitieombudsmannen inte fått tillräckliga ekonomiska resurser eller personalresurser för uppgiften som nationellt besöksorgan. Kommittén rekommenderade att staten stärker det nationella besöksorganet med tillräckliga resurser, för att organet ska kunna sköta sin uppgift självständigt och effektivt. Samtidigt rekommenderade kommittén att man överväger möjligheten att inrätta en separat enhet för uppgiften i anslutning till justitieombudsmannen. Ett svar i ärendet förväntas av staten före den 7 december 2017.

### 3.4.2 VERKSAMHETSMODELL

Justitieombudsmannen har organiserat det nationella besöksorganet så att det inte finns en egen separat enhet för tillsynsuppgiften inom kansliet. Justitieombudsmannen har tagit beslutet om att två tjänstemän inom kansliet sköter under en viss tid koordineringen av besöksorganets uppdrag vid sidan om sitt eget arbete. Koordinatorernas uppgift är att ansvara för besöksorganets interna-

tionella kontakter och kansliets interna koordinering av besöksorganet. Föreläggandet gäller till slutet av 2017.

Trots att inga nya personalresurser beviljats planerar man att koncentrera en föredragandes hela arbetsinsats på koordineringen av det nationella besöksorganets uppdrag. Sommaren 2016 arbetade en praktikant på kansliet och dennes praktik inriktades särskilt på det nationella besöksorganets uppdrag.

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

I teamet ingår nio medlemmar och det leds av den ena koordinatören för det nationella besöksorganet. Opcat-teamet har under 2016 behandlat bl.a. erfarenheterna av att använda utomstående experter och frågor med anknytning till inspektionerna, såsom inspektioner utom tjänstetid och uppföljningsbesök vid inspektionsobjekten.

Hösten 2016 fick nya utomstående experter sätta sig in i det nationella besöksorganets inspektionsverksamhet. Tidigare har en enda utomstående expert använts för inspektionerna. Efter inskolningen har det nationella besöksorganet haft möjlighet att använda totalt åtta utomstående experter med bakgrund inom hälso- och sjukvården: tre specialistläkare i psykiatri (av vilka en specialistläkare i ungdomspsykiatri), en specialistläkare i rättspsykiatri, två specialistläkare i geriatrik och en läkare för utvecklingsstörda samt en psykiatrisk sjukskötare.

I början av 2017 också tre erfarenhetsexperter sätta sig in i verksamheten. Deras expertis ska användas vid inspektioner av socialvårdens slutna anstalter för barn och unga.

Vid det nationella besöksorganets inspektioner har man allt oftare strävat efter en konstruktiv dialog om god praxis och goda förfaranden med personalen. Tillsynsobjekten kan redan i

samband med besöket få respons om iakttagelserna samt erhålla vägledning och rekommendationer. Samtidigt har det varit möjligt att föra diskussioner i samförstånd om hur t.ex. observerade felaktiga förfaranden kan korrigeras i inspektionsobjekten.

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

### 3.4.3 INFORMATION OM VERKSAMHETEN

År 2016 togs det nationella besöksorganets egen broschyr i bruk. Den finns att få på finska, svenska, engelska, estniska och ryska. Vid behov kommer broschyren att översättas även till andra språk.

Protokoll som sammanställts över det nationella besöksorganets inspektioner har i varierande grad lagts ut i sin helhet på JO:s externa webbsidor. Målet är att utarbeta en sammanfattning för varje inspektion, med en beskrivning av inspektionsobjektet och inspektionens syfte samt en presentation av de viktigaste iakttagelserna och rekommendationerna. Avsikten är också att uppdatera sammanfattningarna med information om åtgärder som inspektionsobjektet har vidtagit på grund av rekommendationerna.



### 3.4.4 SAMARBETE MED OLIKA AKTÖRER

*Inom polisens förvaltningsområde* har sammanträden med representanter för Polisstyrelsen ordnats angående projektet för en reform av lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen, planerna för renovering av polisfängelserna och styrningen av polisfängelsernas verksamhet på riksnivå. Polisstyrelsen har fått de protokoll som sammanställts över inspektionerna av polisfängelser för kännedom. I samband med en inspektion av Polisstyrelsen diskuterades också polisfängelserna med ledningen.

Polisens egen laglighetsövervakning vid polisrättningarna sköts av enheterna för juridiska frågor. Det har betonats att enheterna också ska inspektera polisfängelsernas verksamhet inom sitt område. JO får årligen den berättelse om laglighetsövervakningen som sammanställs av ansvarsområdet för laglighetsövervakning vid Polisstyrelsen. En sådan berättelse har lämnats också för 2016. Av den framgår bl.a. att särskilda prioriterade områden i inspektionerna inom ramen för Polisstyrelsens laglighetsövervakning var exempelvis frihetsberövade personers rättsskydd – i synnerhet informationen om rättigheter, underrättelserna om frihetsberövande och att skjuta upp underrättelserna samt rättskyddet för frihetsberövade unga.

*Gränsbevakningsväsendet* lämnar också årligen in en rapport från staben för Gränsbevakningsväsendet om den interna laglighetsövervakningen.

*Brottspåföljdssektorns* inspektionsprotokoll har publicerats i sin helhet på de externa webbsidorerna. Alla protokoll sänds för kännedom till Brottspåföljdsmyndighetens centralförvaltning och ledningen för den brottspåföljdsregion som saken gäller samt till JM. Oftast ombes också centralförvaltningen och den regionala förvaltningen informera om vilka åtgärder iakttagelserna vid inspektionerna har föranlett.

JO får för sin del tillgång till protokoll över inspektioner som sammanställts av brottspåföljdssektorns interna laglighetsövervakning.

År 2016 besökte BJO centralförvaltningen för att diskutera de häktades situation, lokalprojekt och vissa problem med användning av fängelse på fångar. En representant för den regionala förvaltningen har ombetts delta i den avslutande diskussionen vid inspektionen i de fängelser som har de största problemen (Riihimäki och S:t Michel).

Generaldirektören för Brottspåföljdsmyndigheten har ombetts delta i diskussionen om iakttagelser som gjorts vid inspektionerna och frågor som kommit fram i de klagomål som framförts mot fängelset (Riihimäki). Vid diskussionen behandlades bl.a. fångarnas och personalens avlägsna relation till varandra, problemen med stämningen, det begränsade utrymmet för oöverbakade besök, de långa perioderna mellan besöken, de inställda aktiviteterna, de slutna förhållandena för studerande, de snäva tidtabellerna där flera aktiviteter ordnas samtidigt, bristen på fritidsaktiviteter, besluten om innehav av egendom och tillgången till biblioteket.

Ett besök gjordes vid stiftelsen Kriminaalihuollon tukisäätio, som stöder frigivningen av fångar, i syfte att inleda utbyte av information och bekanta sig med ombudsmannens verksamhet vid stiftelsen. Stiftelsen besöker årligen cirka tio fängelser, så den samlar in mycket information om hur fångarna behandlas samt om förhållandena och hälso- och sjukvården. Efter besöket har stiftelsen bidragit med viktig information som fångarna och deras anhöriga har avslöjat om ett inspektionsobjekt redan före inspektionen. Stiftelsen har i sin tur fått protokoll som sammanställts över inspektioner av fängelser och polikliniker för kännedom.

*Inom hälso- och sjukvården* samarbetar man med Valvira och regionalförvaltningsverken. Före en inspektion håller man regelbunden kontakt med det behöriga regionförvaltningsverket för att få information om tillsynsmyndighetens iakttagelser av objektet.

JO:s kansli, Valvira och regionförvaltningsverken strävar dessutom efter att hålla ett samarbetsmöte en gång om året. Ett sådant möte ordnades senast i juni 2016. På föredragningslistan stod bl.a. informationsutbytet mellan tillsynsmyndigheterna, samarbetsfrågorna i tillsynen över psykiatriska sjukhus samt fördelningen av behörighet och uppgifter i tillsynen över hälso- och sjukvården för fångar.

Valvira och regionförvaltningsverken har sedan början av 2016 skött även organisationstillsynen inom hälso- och sjukvården för fångar. I praktiken har tillsynen centraliserats till Norra Finlands regionförvaltningsverk, som antingen på egen hand eller tillsammans med Valvira gör handlednings- och bedömningsbesök vid enheter för hälso- och sjukvård för fångar. Målet för 2016 var tolv besök, vilket också uppnåddes. JO får tillsynsplanerna och redogörelserna för besöken för kännedom. På motsvarande sätt lämnar JO sina egna inspektionsplaner och -protokoll till Valvira och regionförvaltningsverket för kännedom.

Föredragande från kansliet besökte i mars 2016 Valvira för att komma överens om samarbetet i fråga om tillsynen över hälso- och sjukvården för fångar. Representanter för Norra Finlands regionförvaltningsverk deltog i diskussionen via Skype. Kansliets föredragande med ansvar för hälso- och sjukvården för fångar träffade också den nya direktören för enheten för hälso- och sjukvård för fångar i juni för att komma överens om bl.a. informationsutbytet.

Medborgarorganisationer har kontaktats före inspektionerna av psykiatriska enheter. Under inspektionsåret kontaktades förbundet Mielen-terveysomaisten keskusliitto (FinFami) och dess lokala medlemsorganisationer i Birkaland och Södra Karelen.

Protokoll över inspektioner *inom socialvården* lämnas ofta också till regionförvaltningsverket i fråga för kännedom.

### 3.4.5 INTERNATIONELLT SAMARBETE

Samarbetet mellan de nordiska nationella besöksorganen fortsatte med ett möte som ordnades av det svenska nationella besöksorganet i Stockholm i juni 2016. I mötet deltog förutom representanterna för Sverige även representanter från besöksorganen i Norge, Danmark och Finland. Från Sverige deltog också en specialistläkare i psykiatri som är utomstående expert vid det svenska nationella besöksorganet. Temat var denna gång inspektioner vid psykiatriska anstalter. Man behandlade i synnerhet besöksorganens iakttagelser av långa isoleringar och fastspänningar av psykiatriska patienter. Under dagen besökte mötesdeltagarna Helix rättspsykiatriska vårdanläggning.

Ansvar för att ordna följande möte anförtroddes det finska nationella besöksorganet och som tema valdes inspektionsmetodiken i olika länder samt intervjutekniker och användning av utomstående experter. Mötet ordnades i januari 2017 och i samband med det hölls en separat endagsutbildning om intervjumetoder och användning av utomstående experter.

I oktober 2016 var Finland värd för ett möte för de baltiska och nordiska justitieombudsmännen. Under den andra mötesdagen behandlades de nationella besöksorganens verksamhet. Representanter från Litauen och Finland inledde diskussionen. Samtidigt firades det fakultativa protokollets (Opcat) tioårsjubileum.

Under den internationella FN-dagen den 24 oktober 2016 deltog personalen vid JO:s kansli i ett evenemang som ordnades av Människorättscentret, Finlands FN-förbund och utrikesministeriet med temat ”Femtio år av FN:s konventioner för de mänskliga rättigheterna”. Syftet med seminariet var bl.a. att begrunda hur Finland kan arbeta för att främja respekten för och verkställandet av de mänskliga rättigheterna. JO Petri Jääskeläinen höll ett anförande under evenemanget om betydelsen av FN:s konventioner för de mänskliga rättigheterna.



*Temat för andra mötesdagen 5.10.2016 på Nordiskt-Baltiska ombudsmanamötet var de nationella tillsynsmyndigheternas verksamhet.*

Det finska nationella besöksorganet gav i oktober 2016 FN:s kommitté mot tortyr ett utlåtande om hur FN:s konvention mot tortyr har genomförts i Finland och hur det nationella besöksorganet har lyckats med att främja genomförandet av konventionen i sin verksamhet. Utlåtandet hänförde sig till kommitténs behandling av Finlands sjunde periodiska rapport.

En delegation från det finska nationella besöksorganet under ledning av JO träffade också FN:s kommitté mot tortyr i november 2016 vid ett privat möte i Genève. Delegationen stannade ytterligare en dag för att höra kommitténs rapportörers frågor till finska staten angående den periodiska rapporten. Många frågor som togs upp ingick i det nationella besöksorganets utlåtande till kommittén.

Före mötet med CAT träffade representanterna för det nationella besöksorganet verksamhetschefen Barbara Bernath och andra av organisationens medarbetare i APT:s (Association for the prevention of torture) lokaler. Vid mötet diskute-

rades bl.a. det finska nationella besöksorganets utlåtande till CAT, som APT:s representanter redan hade hunnit sätta sig in i.

Det nationella besöksorganets rapport från det första verksamhetsåret 2015 lämnades till både FN:s kommitté mot tortyr och dess underkommitté SPT (The UN Subcommittee on Prevention of Torture) för kännedom. Underkommittén framförde i november 2016 några iakttagelser och frågor angående årsrapporten till det nationella besöksorganet. Allmänt taget ansåg SPT att årsrapporten var bra och belysande. Det nationella besöksorganet kommer att ge sitt svar till underkommittén under första hälften av 2017.

Koordinatorerna vid det nationella besöksorganet träffade i december 2016 underkommitténs ledamot Mari Amos, som är landrapportör för Finland. Vid mötet diskuterades bl.a. det nationella besöksorganets resurser och ämnen som SPT hade ställt frågor om berördes flyktigt.

De nordiska justitieombudsmännen skrev i november 2016 ett gemensamt brev till underkommittén. Brevet undertecknades av justitieombudsmännen i Danmark, Finland, Grönland, Norge och Sverige. Justitieombudsmännen framförde i brevet sin gemensamma kritiska åsikt om planen att inrätta en medborgarorganisation (the NPM Observatory) som ska sköta tillsynen över de nationella besöksorganen.

#### 3.4.6 UTBILDNING

Två tjänstemän från JO:s kansli deltog i juni 2016 i en workshop-utbildning riktad till de nationella besöksorganen, som ordnades av Litauens justitieombudsman, IOI (International Ombudsman Institute) och APT i Vilnius. Utbildningen var en fortsättning på den utbildning som ordnats i Riga året innan. Temat för årets utbildning var tillsyn över psykiatriska anstalter.

En av kansliets koordinatörer deltog i det tredje Jean-Jacques Gautier symposiet som ordnades av APT i Genève i september 2016. Symposiets tema var tillsyn över psykiatriska anstalter. I symposiet deltog utöver de nationella besöksorganen även erfarenhetsexperter och representanter för olika medborgarorganisationer.

I september 2016 deltog två föredragande inom hälso- och sjukvården från JO:s kansli i ett två dagar långt symposium som ordnades av Niu-vanniemi sjukhus, där temat var att minska riskerna samt förebygga våld, trauma och begränsningsåtgärder i den psykiatriska vården ("Reducing Risks and Preventing Violence, Trauma, and the Use of Seclusion and Restraint").

Det nationella besöksorganet ordnade en inskolningsdag för utomstående experter i september 2016. Inskolare var utöver kansliets egen personal även Veronica Pimenoff, specialistläkare i psykiatri, som deltar i CPT:s inspektioner som medicinsk expert och sedan 2015 också har deltagit i det finska nationella besöksorganets inspektioner som utomstående expert.

I september 2016 deltog en koordinator vid det nationella besöksorganet i en internationell utbildning som ordnades i Helsingfors med anknytning till bästa praxis inom rättspsykiatri. Utbildningsdagens tema var vad man borde beakta i planeringen av nya rättspsykiatriska vårdenheter ("Modern forensic in-patient facility design standards"). Föreläsare var bl.a. professor Harry Kennedy från Irland och arkitekt Christopher Shaw.

Som exempel på moderna psykiatriska sjukhus nämndes Helix i Sverige, som koordinatörerna hade besökt i samband med mötet för de nordiska nationella besöksorganen i juni. Ämnet är aktuellt i Finland, eftersom man planerar ett nytt sjukhuskomplex i Helsingfors, som bl.a. kommer att omfatta ett psykiatriskt sjukhus och en rättspsykiatrisk enhet.

I december 2016 ordnades en utbildning om diskrimineringslagen för personalen vid JO:s kansli. Utbildningen omfattade en presentation av diskrimineringsombudsmannens verksamhet som nationell människorättsrapportör. Man fick också information om tillsynen över verkställigheten av avlägsnanden ur landet, det vill säga om diskrimineringsombudsmannens tillsynsarbete i praktiken och dess effektivitet. Utbildningen i ämnet fortsatte i februari 2017, när en representant för polisen berättade om utmaningar med anknytning till tillbakasändningar av utlännigar och polisens användning av maktmedel i dessa situationer.

#### 3.4.7 INSPEKTIONSVERKSAMHET

Arbetet som nationellt besöksorgan kräver regelbundna inspektionsbesök. Vid JO:s kansli har man medvetet försökt öka antalet inspektioner. År 2014 genomförde JO:s kansli inspektioner vid totalt 111 mål, vilket var nästan 25 % fler än året innan. Under det nationella besöksorganets första hela verksamhetsår 2015 genomförde hela kansliet totalt 152 inspektioner, av vilka 82 inspek-

tioner hörde till det nationella besöksorganets verksamhetsområde. En klar majoritet av dessa var oanmälda.

Objekten som inspekterades av andra än det nationella besöksorganet kan vara mycket lika det nationella besöksorganets objekt (t.ex. vissa boendeenheter för de äldre och förläggningar för asylsökande).

Under det andra verksamhetsåret var det inte längre möjligt att öka antalet med samma personalresurser. Man vill dessutom förvissa sig om att kvaliteten på inspektionerna förblir hög, vilket är viktigt för deras effektivitet. År 2016 var det totala antalet 115 inspektioner, av vilka 56 genomfördes av det nationella besöksorganet. Under året genomfördes också några uppföljningsbesök (follow up). Av inspektionerna var 31 stycken helt oanmälda. Ett av objekten informerades på förhand om att en inspektion kommer att genomföras inom två månader.

En utomstående expert deltog i sju inspektioner. Dessa inspektioner genomfördes vid följande enheter: de äldrepsykiatriska avdelningarna vid ett psykiatriskt sjukhus, ett psykiatriskt sjukhus, de psykiatriska avdelningarna vid ett centralsjukhus, ett polisfängelse, en enhet för personer med utvecklingsstörning, ett fängelse och polikliniken vid Enheten för hälso- och sjukvård för fångar.

Tills vidare har det nationella besöksorganet genomfört endast ett fåtal inspektioner på s.k. obekväma tider, såsom kvällar, nätter eller veckoslut. Kvällstid har inspektioner genomförts i första hand vid socialvårdens enheter för minderåriga, för att ha en bättre chans att träffa barnen och ungdomarna. Inom hälso- och sjukvården har dessutom jourenheternas säkerhetsrum inspekterats kvällstid.

Ett nytt tjänstekollektivavtal har trätt i kraft vid JO:s kansli. Enligt avtalet kan personal som deltar i inspektioner få kompensation även för arbete som utförs utom tjänstetid. Detta kommer sannolikt att leda till större variation i fråga om inspektionstiderna.

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

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

Effektiva rättsmedel var JO:s kansli särskilda tema för 2016 kring de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Under inspektionerna fästes särskild uppmärksamhet vid hur kunderna och deras anhöriga kan använda de rättsmedel som kunderna har rätt till, såsom anmärkningar, klagomål och besvär.

JO har tills vidare inte infört något allmänt tema för de inspektioner som det nationella besöksorganet genomför. Under individuella inspektioner har man däremot kunnat fokusera på särskilda teman eller fokusera på vissa utsatta människogrupper. Mer information om kansliets tema kring de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna finns i avsnitt 3.7.

### 3.4.8 DE VIKTIGASTE IAKTTAGELSERNA OCH REKOMMENDATIONERNA SAMT MYNDIGHETERNAS ÅTGÄRDER

#### Polisens förvaringslokaler

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

Frihetsberövandets längd varierar beroende på grunden, från några timmar till flera månader. Polisen har tillgång till cirka sextio polisfängelser av mycket varierande storlek och beläggningsgrad. För närvarande genomförs ett omfattande renoveringsprogram på de största polisstationerna.

BJO har i egenskap av nationellt besöksorgan genomfört flera tiotals inspektioner av polisens förvaringslokaler under de två senaste åren. År 2016 företogs 16 inspektioner vid polisfängelser. Objekten var Hyvinge, Träskända, Borgå (två inspektioner), Vanda (två inspektioner), Esbo, Lahtis, Vasa, Karleby, Jakobstad, Ylivieska, Brahestad, Uleåborg, Mariehamn och Tammerfors. Man satte sig också in i verksamheten vid två tillnyktringsstationer i Esbo och Tammerfors.

Inspektionerna av polisfängelser företas i regel oanmälda. Under inspektionsåret genomfördes endast en på förhand anmäld inspektion av ett polisfängelse. Orsaken till att inspektionen anmäldes på förhand var att man ville försäkra sig om att polisfängelsets läkare var närvarande, eftersom också en utomstående medicinsk expert deltog i inspektionen. Vid ett polisfängelse genomfördes under samma år både ett inspektionsbesök och ett uppföljningsbesök. Det visade sig vara nödvändigt, då alla de åtgärder som krävdes efter den första inspektionen i själva verket inte hade vidtagits vid polisfängelset.

Inspektionsårets iakttagelser och rekommendationer var till stor del fokuserade på samma saker som året innan. De viktigaste av dessa hänförde sig till utrymmena för utevistelse och utevistelsen, utrustningen i cellerna, hälso- och sjukvården samt informationen om rättigheter. Nedan följer en sammanfattning av iakttagelserna och rekommendationerna.

- Endast ett fåtal polisfängelser har rum för aktiviteter utanför cellen. Polisfängelsernas utrymmen för utevistelse 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 i utrymmet länge. Det kan ifrågasättas om vistelse i sådana utrymmen kan kallas utevistelse.

- En renovering är inte en sådan överraskande undantagssituation som skulle rättfärdiga att en frihetsberövad saknar möjlighet att vistas utomhus (Imatra).
- I cellerna finns vanligen inget naturligt ljus och sällan uttag för tv eller elektricitet.
- En cell hade ingen anropsknapp – polisfängelset uppmanades undvika att använda cellen om den inte kan hållas under uppsikt kontinuerligt (Esbo). I cellerna för berusade personer i det ena polisfängelset fanns inga anropsknappar (Åland).

*Polisen på Åland meddelade att cellerna utrustats med anropsknappar.*

- I de renoverade cellerna som är avsedda för häktade fanns inget ordentligt utrymme för förvaring av egendom (såsom kläder) och livsmedel, utan de häktade var tvungna att förvara egendom också på golvet. Det fanns ingensans att hänga tvätt i cellen och inget annat utrymme hade anvisats för torkning. BJO rekommenderade att man överväger förvaringslösningar för förvaring av egendom i cellerna, så att exempelvis livsmedel inte behöver förvaras på golvet. BJO rekommenderade också att polisfängelset ordnar ett rum där man kan torka tvätt (Vanda).
- Toaletten i cellerna för häktade saknade handdusch. BJO rekommenderade att polisfängelserna borde beakta särskilt kvinnliga häktades behov att sköta sin hygien och erbjuda dem möjlighet att duscha oftare (Vanda).
- I polisfängelserna används i allmänhet sänglinne av tyg för häktade. BJO rekommenderade att polisfängelserna på eget initiativ ser till att sänglinne som använd av de häktade är rena och hela samt att de byts ut vid behov.
- Konfidentialiteten vid telefonsamtal med advokater uppfylldes fortfarande inte i två polisfängelser utan den häktades del av telefonsamtalet kunde höras av den övervakande väktaren.

*Polisen meddelade att praxis hade ändrats efter inspektionen.*

- Möten med ombud får övervakas endast om det är nödvändigt eller om ombudet eller den häktade uttryckligen begär det. I regel kan övervakning inte anses nödvändig. Mötet kan ordnas i ett rum där det finns en kamera, om ombudet eller den häktade kan förvissa sig om att kameran inte är påslagen. BJO rekommenderade att man täcker över kameran i mötesrummet inför mötet med ombudet eller att ombudet och den häktade klart och tydligt informeras om att kameran inte är påslagen (Vanda).
- Under tidigare år har uppmärksamhet fästs vid att användningen av toaletten i cellen kunde ses med övervakningskameran, varvid integritetsskydd saknades. Detta accentueras om väktaren är av annat kön än den som övervakas. Detta har fortfarande inte åtgärdats i två polisfängelser, trots att Polisstyrelsen redan tidigare har uppmärksammat polisinsattningsarna på saken.  
*Polisfängelserna åtgärdade problemet efter inspektionen.*
- Arrangemangen för hälso- och sjukvård lämnar mycket övrigt att önska i alla polisfängelser. Vid de flesta polisinsattningsarna görs inte regelbundna besök av hälso- och sjukvårdspersonal utan i stället förs frihetsberövade personer vid behov t.ex. till hälsovårdscentralen. Praxis för dispensering och registrering av läkemedel varierar. Endast i undantagsfall har vakterna utbildats i dispensering av läkemedel och läkemedlen förvaras inte alltid på behörigt sätt.
- Frihetsberövade personer genomgår ingen hälsoundersökning vid ankomsten och deras hälsotillstånd granskas i övrigt endast på begäran under tiden för frihetsberövandet. BJO har rekommenderat att polisfängelserna strävar efter att alla frihetsberövade som tagits i förvar i mer än ett dygn får träffa en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvård.
- BJO har krävt att alla frihetsberövade vid ankomsten får information om sina rättigheter att på egen bekostnad med tillstånd av en läkare som polisen ordnar få hälsovård i förvaringslokalen.
- BJO rekommenderade att man i polisfängelset söker en lösning för att en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvård som arbetar i förvaringslokalen ska få ändamålsenliga arbetsrum. Nu dispenserades läkemedel i ett rum där också förvaringslokalens personal arbetade eller rörde sig. Eftersom det inte heller fanns ett separat mottagningsrum att tillgå och patienterna undersöktes i sina egna celler, rekommenderade BJO att hela personalen i förvaringslokalen fäster uppmärksamhet vid den frihetsberövades integritetsskydd i samband med vård eller undersökning (Vanda).
- BJO har betonat att en frihetsberövad persons vårdbehov alltid ska bedömas av en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården, inte exempelvis av polisens utredare. Detta gäller all hälso- och sjukvård, också mun- och tandvård.
- Vid inspektionerna framkom att vakterna inte kände till bestämmelserna om ändringsökande i lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen, som gäller bl.a. beslut om innehav av egendom. De blanketter som behövs för beslutsfattande och rättelseyrkande fanns inte heller. Detta gällde flertalet av de inspekterade polisfängelserna.  
*Polisen meddelade att ärendet tagits upp i den interna informationen blanketterna anskaffats.*
- Polisfängelserna hade ingen skriftlig information att ge till de frihetsberövade om vilka myndigheter som övervakar polisfängelsernas verksamhet, om dessa uppger sig vara missnöjda med den behandling de fått eller vill klaga av någon annan orsak. Enligt BJO är det motiverat att skriftlig information om tillsynsmyndigheterna finns i polisfängelserna.

- I två polisfångelser framkom att de frihetsberövade inte hade förstått den information de hade fått om sina rättigheter. BJO fäste polisfångelsepersonalens uppmärksamhet vid att de frihetsberövade ska informeras om sina rättigheter på ett sätt som de förstår.

BJO rekommenderade att gardinen avlägsnas omedelbart. Om det inte går att mörklägga förvaringsrummet på annat sätt när den frihetsberövade så önskar, kunde man överväga att täcka fönstret på motsvarande sätt från byggnadens utsida.

### Försvarsmaktens förvaringslokaler

Det nationella besöksorganet genomförde 2016 två inspektioner av försvarsmaktens förvaringslokaler. Dessa inspektioner var oanmälda och genomfördes i samband med JO:s normala inspektioner av garnisoner. Inspektionerna företogs vid Karelen brigad och Satakunta flygflottilj.

Lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen tillämpas på behandlingen av frihetsberövade i försvarsmaktens förvaringslokaler. Vid inspektionerna fästes uppmärksamhet vid strukturella lösningar i förvaringslokalerna som kan förbättra de frihetsberövades säkerhet och minska en eventuell självskaderisk.

- I det slutna rum som användes till förvaringsrum för frihetsberövade vid Karelen brigad saknades en sådan larmanordning (anropsknapp) som avses i lagen. BJO konstaterade att man med tanke på säkerheten i förvaringslokalerna inte kan betrakta det som en tillräcklig kontaktmetod att den frihetsberövade förutsätts signalera framför en kamera eller knacka på dörren. Med de här metoderna går det inte alltid att påkalla personalens uppmärksamhet, till skillnad från exempelvis en anropsknapp som ger ett larm som ska kvitteras separat i kontrollrummet.
- I förvaringslokalerna vid Satakunta flygflottilj fanns en "gardin" som tillverkats av en plastpåse eller motsvarande och tejpat fast på väggen. BJO ansåg det möjligt att en självdestruktiv frihetsberövad person kunde använda plastpåsen till att försöka kväva sig.

### Gränsbevakningsväsendets förvaringslokaler

Enligt uppgifter som BJO fått använder Gränsbevakningsväsendet för närvarande 15 slutna rum som förvaringslokaler för frihetsberövade personer. Dessa används vid kortvarig förvaring av frihetsberövade personer, innan de överförs till ett polisfängelse, en förvaringsenhet eller en förläggning. Förvaringstiderna i dessa rum varierar från cirka en timme till några timmar. Den maximala tiden är i alla fall tolv timmar.

Lokalernas läge, standard och utrustning varierar. Dessa lokaler inspekterades inte under inspektionsåret. Nedan redogörs i stället för de åtgärder som har vidtagits med anledning av BJO:s tidigare inspektion av Gränsbevakningsväsendets förvaringslokaler.

Gränsbevakningsväsendets förvaltningsenheter har fastställt ordningsregler för förvaringslokalerna, som utöver nationalspråken också ska översättas till engelska, ryska och andra språk på basis av vilka nationaliteter som mest använder en gränsövergång.

BJO företog 2014 en inspektion av Vaalimaa gränskontrollstation samt av Gränsbevakningsväsendets och Tullens gemensamma förvaringslokaler där. BJO beslöt att undersöka förhållandena och behandlingen av personer i förvar hos båda myndigheterna separat. BJO begärde en redogörelse särskilt i fråga om ansvarsfördelningen i användningen och övervakningen av förvaringslokalerna, om anvisningarna och om hur kameraövervakningen har genomförts.



När ärendet utreddes framkom att man inte hade ansett dessa lokaler vara 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 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.

I sitt beslut från 2015 krävde BJO att alla lokaler som Gränsbevakningsväsendet förvaltar, som används för förvaring av frihetsberövade, godkänns enligt det förfarande som anges i gränsbevakningslagen och att man i godkännandet beaktar de rättigheter som de frihetsberövade tillförsäkras i olika lagar.

Enligt BJO var det viktigt för utredningen av frihetsberövandets totala längd att alltid göra korrekta anteckningar om när en person tagits i förvar. Lokalerna ska dessutom alltid vara sådana att förhållandena uppfyller kravet på en människovärdig behandling enligt de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Vid Gränsbevakningsväsendets stab inleddes redan i ärendets undersökningsskede 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.

Efter BJO:s ställningstagande till Gränsbevakningsväsendet uppges i den ordningsstadga för förvaringslokalen i Vaalimaa som utarbetats av Tullen att de slutna lokalerna i förvaringslokalen har en larmanordning med vilken personalen kan larmas direkt. Enligt Gränsbevakningsväsendets redogörelse saknar de två äldsta förvaringslokalerna dock fortfarande ett larmsystem. Lokalernas sammanvändare Gränsbevakningsväsendet har fattat beslut om att åtgärda saken.

### Tullens förvaringslokaler

Inte heller Tullens förvaringslokaler inspekterades 2016. Ovan i avsnittet om Gränsbevakningsväsendet redogörs för Vaalimaa tullstations förvaringslokaler och hur övervakningsarrangemangen åtgärdats på basis av inspektionen 2014. Även av Tullens redogörelse framgick att man inte ansett dessa lokaler vara sådana lokaler där bestämmelserna i lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen ska tillämpas eller sådana lokaler där det krävs godkännande av Tullen enligt tullagen eller en ordningsstadga.

BJO gav beslutet som gällde Gränsbevakningsväsendet 2015. I beslutet ansågs viktigt att frihetsberövade i alla fall behandlas på samma sätt oavsett vilken myndighet som ansvarar för frihetsberövandet. Beslutet gavs också Tullen för kännedom och i februari 2016 utarbetade Tullen en ordningsstadga för Vaalimaas förvaringslokaler.

I sitt beslut om Tullen i maj 2016 hänvisade BJO för kameraövervakningens del till internationella tillsynsorgans ställningstaganden och laglig- hetstillsynens avgöranden. BJO fäste särskild uppmärksamhet vid att skyddet för privatliv måste tillgodoses vid toalettbesök. BJO konstaterade också att det är viktigt att personen som är i förvar informeras i tillräcklig utsträckning om de särskilda omständigheter som tas upp i ordningsreglerna och om de bestämmelser som hen omfattas av. Personen ska ha ordningsstadgan till hands eller ha tillgång till den på det sätt som avses i lagen.

BJO påpekade särskilt om det som står i ordningsstadgan om användning av telefon. Enligt lagen får telefonsamtal mellan biträde och huvudman inte avlyssnas. Konfidentialiteten måste tillgodoses i samtalet mellan biträde och huvudman. Själva lagen föreskriver att ordningsstadgan ska innehålla föreskrifter om användning av telefon.

BJO delgav Tullen sin uppfattning och krävde att Tullen bedömer om en ordningsstadga behöver tas fram även för andra lokaler som myndigheten använder.

Tullen meddelade i augusti 2016 att man preciserat ordningsstadgan för Vaalimaas förvaringslokaler i fråga om skyddet för frihetsberövade personers privatliv, rätten till information, rätten till kontakt och användning av telefon. Enligt Tullen får de frihetsberövade en kopia av ordningsstadgan, som har översatts till svenska, ryska och engelska. Tullen meddelade även att den överväger om en ordningsstadga behöver tas fram för de andra förvaringslokalerna (totalt 10). I fråga om ordningsstadgan för Vaalimaa hade BJO inget att anmärka på efter preciseringarna. De övriga frågorna i fallet följs upp.

BJO tog ställning till begreppen internationell rättshjälp och handräckning och deras innebörd i ett ärende där en brottsutredare från tullverket i ett främmande land, med samtycke från Tullens undersökningsledare och i närvaro av en av Tullens utredare, hade intervjuat klaganden som satt i rannsakningsfängelse om hans kopplingar till andra brott än det som undersöktes i Finland. BJO ansåg att det var problematiskt att använda samtycke som berättigande grund för förfarandet i de omständigheter som rådde.

BJO delgav därför Tullen sin uppfattning att samarbete mellan förundersökningsmyndigheter och tullmyndigheter ska vara baserat på internationella överenskommelser och på lagstiftningen och att de formaliteter som föreskrivs i dessa ska iakttas i ett sådant förfarande. En detaljerad redogörelse för ärendet finns på s. 202.

### Brottspåföljdsbranschen

Brottspåföljdsmyndigheten, som lyder under justitieministeriet (JM), 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. Därtill finns det en öppen avdelning vid vissa slutna fängelser.

Vid inspektionerna prioriteras de slutna fängelserna. År 2016 uppgick antalet fångar till i genomsnitt 3 100. Enheten för hälso- och sjukvård, som tidigare varit en del av Brottspåföljdsmyndigheten, överfördes från ingången av 2016 till Enheten för hälso- och sjukvård för fångar inom social- och hälsovårdsministeriets (SHM) ansvarsområde.

År 2016 företogs 11 inspektioner av fängelser, av vilka fyra gällde öppna anstalter. Inspektionsobjekten var Käyrä, Åbo, Jokela, Riihimäki, Sveaborgs, Övertorneå, Uleåborg, Kestilä, Pelso, S:t Michel och Kylmäkoski fängelser. Man bekantade sig också med Södra Finlands brottspåföljdsregions stödpatrullsverksamhet. Tre av inspektionerna var oanmälda. En utomstående expert deltog i en av inspektionerna (Kylmäkoski).

Alla inspektioner gällde inte hela fängelset, utan vissa funktioner, avdelningar eller fånggrupper. Exempelvis inspektionen av Jokela fängelse inriktades särskilt på förhållandena i reseceller och isoleringsceller samt på förfarandet vid observation i isolering.

År 2015 företogs tre inspektioner av Riihimäki fängelse. Den inspektion som genomfördes under berättelseåret var ett uppföljningsbesök till dessa inspektioner, där man gick igenom de problem som framkommit av iakttagelser under de tidigare inspektionerna och genom klagomål samt de åtgärder som fängelset vidtagit med anledning av dessa. Till diskussionen inbjöds utöver fängelsets ledning också en representant för den regionala förvaltningen och generaldirektören för Brottspåföljdsmyndigheten.

Tre inspektioner genomfördes vid enheten för hälso- och sjukvård för fångar (polikliniker) i Åbo och Kylmäkoski samt Sjukhuset för fångar. En redogörelse för dessa iakttagelser finns nedan i avsnittet om hälso- och sjukvård på s. 121.

### Placering i fängelset

- Följande fånggrupper hade placerats på en isolerad avdelning: häktade med domstolsbeslut om begränsad isolering, fångar som bodde separat på egen begäran samt fångar som måste hållas avskild från andra fångar. En isolerad avdelning är inte avsedd för boende och är inte heller i övrigt lämplig för det ändamålet (Åbo).
- Häktade och fångar som avtjänar ett straff bör placeras på olika avdelningar. Häktade personer hade inte placerats avskilt från fångar som avtjänar ett straff, eftersom fängelset hade endast en avdelning för häktade (Åbo och Uleåborg). Fängelset hade ingen avdelning för häktade, trots att cirka 40 % av fångarna var häktade personer (S:t Michel).

*S:t Michels fängelse meddelade att fem avdelningar gjorts om till avdelningar endast för häktade.*

- I fängelset fanns två minderåriga fångar, av vilka den ena hade placerats på en sluten avdelning och den andra på samma avdelning som fullvuxna fångar. Minderåriga ska alltid inkvarteras i separata lokaler, dit de fullvuxna fångarna inte har tillträde. När aktiviteter utanför cellen ordnas för minderåriga tillsammans med fullvuxna fångar ska övervakningen vara tillräcklig (Åbo).
- I vissa fängelser har avdelningar i stor utsträckning utsetts till drogfria avdelningar. För att få komma till avdelningen måste en fånge förbinda sig att alltid på begäran lämna ett urinprov. I praktiken är förbindelsen en förutsättning för att bli placerad i verksamhet eller få plats på en öppen avdelning. Fångar som inte vill förbinda sig till drogfrihet måste också ha möjlighet att bli placerade i verksamheter eller få plats på en öppen avdelning (Uleåborg och Pelso).
- En mottagningsavdelning är inte lämplig för boende. Häktade med beslut om begränsad isolering hade fått bo på avdelningen (Uleåborg).

- Fångarna placerades regelbundet i isoleringscell omedelbart efter en misstanke om en ordningsförseelse fram till den disciplinära behandlingen. I de flesta fallen var händelserna klara och antingen behövde ingenting utredas med tanke på ordningsförseelsen eller i annat fall var behovet av ytterligare utredning mycket litet. BJO ansåg att det inte var befogat att fångar varit tvungna att bo i isoleringscell endast på grund av ordningsförseelser om fången inte utgör något konkret hot mot ordningen i fängelset (S:t Michel).

*Fängelset meddelade att isoleringsceller framöver kommer att användas endast när det finns ett verkligt behov av isolering.*

### Fängelsets lokaler och cellernas utrustning

- På en avdelning för kvinnliga fångar fanns inga hand- eller bidéduschar – endast takduschar – vilket avsevärt försvårar skötseln av den personliga hygien (Åbo).

*Fängelset lovade göra de nödvändiga ändringarna senast i början av 2017.*

- Bostadscellerna saknade natt/läslampor (S:t Michel).
- Man hade inte reserverat tillräckligt med utrymmen för umgänge med barn (Åbo) eller rummen var i övrigt olämpliga för umgänge med barn (S:t Michel).
- Området för utevistelse hade inga regnskydd (Åbo, Uleåborg och S:t Michel) eller bänkar (Uleåborg och S:t Michel). Området var dessutom för litet för det antal fångar som vistades utomhus samtidigt (S:t Michel).

*Åbo fängelse meddelade att fångarna erbjuds regnrockar för utevistelse när det regnar.*

*S:t Michels fängelse lovade utvidga sitt område för utevistelse och förbättra utrustningen – området för utevistelse för isolerade fångar kommer dessutom att användas endast av vägande skäl och under en kort tid.*

- Fönsterbågen i cellen som reserverats för straff i enrum var trasiga. Det sänkte temperaturen i cellen och orsakade drag (Jokela).

*Fängelset vidtog åtgärder för att reparera fönsterbågen. Man lovade överväga att ta cellen ur bruk om reparationsåtgärderna inte slutförts i början av oktober.*

- Fängelsets arrangemang för att ta emot fångar med rörelsehinder verkade mycket komplicerade, trots att fängelset borde ha en invacell. Situationen måste åtgärdas så att fångar med rörelsehinder kan erbjudas lagenliga rättigheter på samma sätt som andra fångar utan att särbehandlas på grund av sitt handikapp.

Om fängelset i fråga inte åtgärdar problemet får det inte uppge att fångar med rörelsehinder tas emot. Brottspåföljdsmyndigheten ska kunna erbjuda ändamålsenliga lokaler och verkställa domar på lagenligt sätt också i fråga om fångar med rörelsehinder (Riihimäki).

- Dörrarna som öppnas inåt i cellerna utgör en säkerhetsrisk (Uleåborg).
- Rummen på mottagningsavdelningen var ostädade. I sista hand är det fängelset som har ansvaret för att lokalerna är snygga och prydliga, även i fall där städningen utförs av fångarna (Uleåborg).
- En öppen anstalt hade inga ändamålsenliga isoleringsrum. Anstalten hade inte heller några ändamålsenliga rum för lämnande av urinprov, trots att många prov lämnas. Övervakningen av provtagningen kunde inte göras finkänsligt exempelvis genom ett spegelglas, utan övervakaren stod bredvid fången på toaletten (Kestilä).
- Efter saneringen hade fängelset inget rum som var reserverat endast för andlig verksamhet. BJO hänvisade till förarbetena till fängelselagen, enligt vilka ett fängelse ska ha ett rum som är lämpligt för religionsutövning, om



*Rastgården vid S:t Michels fängelse (inspektion 2-3.11.2016).*

det inte finns en fängelsekyrka. Med ett annat lämpligt rum avser ett separat, lugnt rum (S:t Michel).

*Enligt fängelset kan skärmar användas till att avskilja en del av allaktivitetsutrymmet för religionsutövning.*

- I isoleringscellerna fanns inga möbler och en fånge var tvungen att äta på golvet. Förhållandena i isoleringscellerna var olämpliga för verkställandet av straff i enrum eller för att hålla en fånge avskild från de övriga under utredningen av en ordningsförseelse. Isoleringscellerna var ostädade. Det fanns avföring på gallret i en av cellerna. Toalettstolarna var täckta av ingrodd smuts i alla celler och i en av cellerna fanns ingen dricksvattenkran (S:t Michel).

*Fängelset meddelade att isoleringscellerna hade rengjorts grundligt och att de framöver kommer att användas endast när det finns ett verkligt behov av isolering.*

- I ett fängelse misstänkte omfattande bruk av förbjudna ämnen och vikterna till skivstån- gen hade därför tillfälligt avlägsnats från styr- keträningslokalen så att fångar som använde ämnena inte skulle skada sig. Av samma or- sak hade man också för avsikt att begränsa mängden fria vikter på området för utevistel- se. Rummet för familjeumgänge var inte i an- vändning vid inspektionstillfället, eftersom en narkotikahund hade markerat det. Fångar- nas bastu var också ur bruk tills vidare, efter- som fångarna under en särskild inspektion av hela fängelset hade placerats i bastu- och om- klädningsrummen, varpå dessa hade slagit sön- der och stökat till utrymmena (Kylmäkoski).

*Efter inspektionen meddelade direktören att man redan delvis hade kunnat återta de exceptio- nella åtgärderna till följd av säkerhetssituatio- nen i fängelset som påverkade fångarnas om- ständigheter vid inspektionen. Vikterna hade återbördats till styrketräningslokalen till en viss tyngdklass. Rummet för familjebesök hade sane- rats och avsikten var att ta det i bruk i början av 2017. Reparationerna i bastun var också nästan slutförda.*

*BJO bad fängelset meddela vilka åtgärder som vidtagits på grund av drogsituationen.*

### Skydd för privatlivet

- Telefonen som är avsedd för fångarnas bruk ska placeras så att ett telefonsamtal i normal ton inte kan uppfattas av utomstående (Åbo och Pelso).  
*Åbo fängelse har börjat planera byggandet av telefonhytter.*
- Kameraövervakning fanns i båda isolerings- cellerna på ett fängelses mottagningsavdel- ning. Fängelset uppmärksammades på att fångar inte får övervakas med kamera i cellen utom i situationer som nämns separat i lagen. Om förutsättningar för övervakning inte före-



*Telefonkiosk i S:t Michels fängelse (inspektion 2-3.11.2016).*

ligger, ska en fånge som placerats i en cell med kamera informeras om att kameran inte är i användning. Exempelvis kan man täcka över kameran. En fånges toalettbesök får inte över- vakas med kamera ens när förutsättningar för övervakning föreligger.

Ett undantag utgörs av observation i iso- lering, men även i det fallet ska man sträva efter arrangemang som medger åtminstone ett visst mått av privatliv. Övervakningen kan genomföras exempelvis genom ett färgat glas eller suddigt plexiglas (Åbo).

*Fängelset meddelade att fångar i isolerings- cellen inte observeras om det inte är motiverat, och att kamerorna har installerats så att intima områden vid toalettbesök inte kan observeras från kontrollrummet.*



Postlåda för meddelanden som berör hälsovård vid Övertorneå fängelse (inspektion 21.9.2016).

- Ett fängelse uppmärksammades på fångarnas möjlighet att skicka konfidentiella meddelanden till polikliniken (Åbo). I ett annat fängelse ansåg BJO det positivt att fångavdelningarna försetts med låsta postlådor, där fångarna har möjlighet att lägga meddelanden till polikliniken (Kylmäkoski).

*Fängelset meddelade att polikliniken i Åbo har lovat beställa färdigt tryckta kuvert till enheten, som fångarna kan använda till att skicka blanketter till hälso- och sjukvården.*

- Åtgärder rekommenderades för de rum för lämnande av urinprov där det fortfarande inte finns spegelglas mellan vakten och den som lämnar provet. Det skulle göra övervakningssituationen lättare och trevligare för både fångar och personal (Riihimäki).
- I besöksrummen och utanför byggnaden för besök vid en öppen anstalt fanns ingen skyltning om kameraövervakning. Man måste informera om övervakning med teknisk utrustning (Sveaborg).

*Fängelset satte upp skyltar om övervakningen. Enligt fängelset har information om ärendet tidigare getts muntligt.*

- Fångarna ska ha möjlighet att bära egna kläder när de har besök (S:t Michel). Detta gäller också romska fångars kjolar (Uleåborg). Fångar förutsattes också använda fängelsekläder i arbetsverksamhet och utanför fängelset (t.ex. sjukhusbesök). Denna praxis har ingen laga grund (S:t Michel).

*S:t Michels fängelse meddelade att man ändrat sin praxis.*

#### Övervakningspersonalens deltagande i utdelningen av läkemedel

- På fångavdelningens kansli fanns en korg som polikliniken hämtat med läkemedel som vid behov ges till fångarna. Vakterna har inte rätt att få tillgång till en fånges hälsouppgifter, till vilka också läkemedelsbehandlingen hör. En fånge kan ge hälso- och sjukvården ett skriftligt samtycke till att uppgifter om läkemedelsbehandlingen får lämnas till övervakningspersonalen som delar ut läkemedel. BJO ansåg att det här var ett bra alternativ med tanke på både patientsäkerheten och rättskyddet för den vakt som dispenserar läkemedlen (Kylmäkoski).
- I samband med inspektionen av en poliklinik framkom bekymmer på grund av att övervakningspersonalen i varierande utsträckning antecknade hur receptfria läkemedel och läkemedel som ska ges vid behov hade delats ut. BJO ansåg det viktigt att anteckna dessa med tanke på patientsäkerheten. Enligt BJO var det direktörens uppgift att övervaka att vakterna regelbundet och enhetligt antecknar vilka läkemedel de delat ut (Kylmäkoski).

*Under den avslutande diskussionen vid inspektionen meddelade direktören att åtgärder kommer att vidtas för att göra anteckningsförfarandet mer enhetligt.*

### Fångarnas rättsskydd

- Vid inspektionerna måste fängelserna ständigt uppmärksammas på att föreskrifter som gäller fångarna och kontaktuppgifterna till de myndigheter som utövar tillsyn över fängelset ska vara tillgängliga och uppdaterade. Fångarnas kännedom om föreskrifternas tillgänglighet kan också vara bristfällig (Åbo, Riihimäki, Sveaborg, Övertorneå, Uleåborg, Pelso och S:t Michel).

*Fängelserna har i regel meddelat att de korrigerar bristerna och instruerar sin personal om saken.*

*Åbo fängelse lovade erbjuda en ankomstguide i samband med ankomstgranskningen och ge tydligare information om var handböcker och regler är tillgängliga. Fängelset lovade också att se till att fängelselagen och häktningsslagen finns i varje avdelnings kontrollrum och bibliotek.*

- Inte en enda av de fångar som inspektörerna intervjuade hade vid ankomsten till fängelset fått inskolning eller handledning i anstaltens aktiviteter, tidtabeller m.m. Ingen av dem hade heller fått information om sina rättigheter och skyldigheter av personalen. När utländska fångar intervjuades framkom att de inte heller hade fått muntlig information om ovan nämnda omständigheter i fängelset eller om fångarnas rättigheter och skyldigheter (S:t Michel).

*Fängelset meddelade att varje fånge kommer att få en ankomstguide i samband med ankomsten. Guiden kommer att översättas till så många språk som möjligt.*

- Fångarna hade inte möjlighet att på förhand ansöka om umgänge med sina barn. Den vakt som övervakade umgänget valde ut en fånge som fick träffa sina barn i ett rum som är avsett för ändamålet. Fångarna ska emellertid ha möjlighet att ansöka om den här typen av umgänge på förhand. Fängelset ska reda ut förutsättningarna för umgänget och fatta ett beslut i ärendet (Åbo).

*Enligt fängelset har man ändrat praxis och framöver kan fångarna ansöka om umgänge på förhand.*

- Antalet permissioner som beviljats fångarna verkade litet. Enligt fångarna uppdaterades inte planerna för strafftiden. Brottspåföljdsmyndighetens centralförvaltning tillfrågades vilka åtgärder man vidtar på grund av dessa iakttagelser (Åbo).

- En fånge som avtjänade ett disciplinstraff hade placerats i isoleringscell (Jokela).

*Enligt en utredning från fängelset var det fråga om ett misstag. Straff i enrum verkställs i allmänhet i en cell som reserverats för ändamålet.*

- I fängelsernas ordningsregler ingick punkter som inte kan meddelas i fängelsets ordningsstadga. Däremot ingick inte alla de punkter som borde ingå i ordningsreglerna (Övertorneå, S:t Michel och Uleåborg). Ändringarna i fängelselagen hade inte beaktats i ordningsstadgan och ankomstguiden (Pelso).

- Ett fängelse hade gjort ändringar i ordningsstadgan. Fängelset kan inte själv ändra eller godkänna sin egen ordningsstadga, utan den ska fastställas av regiondirektören. Ordningsstadgan har inga rättsliga konsekvenser innan den har fastställts. De ändringar som fängelset gjort var viktiga med tanke på en fånges bemötande. BJO ansåg att användningen av en icke fastställd ordningsstadga var ett allvarligt fel. Man måste omedelbart sluta använda ordningsstadgan (S:t Michel).

*Regiondirektören fastställde fängelsets nya ordningsstadga.*

- Ett besök av ett ombud ska i princip inte övervakas. Det innebär att mötet inte får stå under kameraövervakning och man får inte skilja åt fången och ombudet med plexiglas. Rummet ska också vara sådant att diskussionen inte kan uppfattas av utomstående (Uleåborg). I ett annat fängelse ordnades ett möte i ett rum med kameraövervakning. Mötet togs upp på band trots att detta enligt lagen inte är tillåtet i någon som helst situation (S:t Michel).

*S:t Michels fängelse meddelade att en lösning med en gardin framför kameran kommer att byggas, så att ombudet kan täcka över kameran.*

- En häktad person ska ta möjlighet att förbereda sig för rättegången och få tillgång till förundersökningsmaterial. En häktad hade fått tillgång till förundersökningsmaterialet endast nattetid och efter att avdelningen var stängd. Hen har tvingats lämna tillbaka handlingarna på morgonen innan avdelningen öppnas (S:t Michel).

*Fängelset meddelade att material som behövs för rättegången i framtiden lämnas ut till en fånge för den tid hen vill ha det, även dagtid.*

- I ett fängelse fattades inga förvaltningsbeslut om innehav av egendom och en fånge fick inte heller några anvisningar för sökande av ändring. Det verkade som inga sådana beslut om att vägra innehav av egendom som krävs enligt bestämmelserna någonsin hade fattats i fängelset.

Fängelsedirektören hade gett en anvisning om innehav, enligt vilken frågor om innehav av egendom avgjordes. Direktören har inte behörighet att ge en sådan anvisning och man får inte vägra innehav av egendom på basis av direktörens anvisning. Brottspåföljdsregionens regioncentrum hade emellertid godkänt detta förfarande i sina svar på klagomålen (S:t Michel).

*Enligt fängelset har man börjat fatta beslut och ge anvisningar om rättelseyrkande i ärenden som gäller innehav av egendom.*

- I samma fängelse (S:t Michel) fattades inte heller skriftliga, motiverade beslut i många andra ärenden, i vilka beslut borde fattas enligt lagen. Sådana var bl.a. fångars anhållan om att få bo avskilt, kvarhållande av postförsändelser, placering under observation och besöksförbud. När beslut fattades har man inte heller känt till bestämmelserna i lagen eller inte brytt sig om dem.

BJO:s slutsats baserar sig på att de motiveringar som fängelset gett för handlandet och besluten inte heller grundat sig på lagen. Dessutom hade man i fråga om flera viktiga beslutsgrupper i arbetsordningen inte fastställt

vems uppgift det var att fatta beslut om dessa – som exempel kan nämnas besluten om innehav av egendom.

- Mottagningsavdelningens verksamhet hade inte varit korrekt i fråga om att lämna ut egendom och svara på ärendebblanketter. Vännetiden för att få uträtta ärenden var för lång. BJO såg det också som en brist att fångarna inte fått råd om och i verksamheten hade inte beaktats att en fånge har rätt att välja vilka föremål hen vill inneha, exempelvis när man på grund av brandsäkerheten är tvungen att begränsa antalet föremål i cellen (S:t Michel).

*Fängelset meddelade att mottagningsavdelningens arbetsbeskrivning har justerats. Den maximala tiden är nu en vecka.*

#### **Kontakter utanför anstalten och yttrandefrihet**

- Alla fångelsers 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 – till och med förhindrat – samtal t.ex. med advokater och myndigheter. Fängelset uppmanades sörja för att det finns tillräckligt många hands free-set som är avsedda att användas i dessa situationer på alla avdelningar och att både fångarna och personalen är medvetna om att det är möjligt att använda dem (Åbo).

*Fängelset meddelade att hands free-seten framöver står till fångarnas förfogande.*

- I vissa fångelser har man övergått till att ordna övervakade besök endast under veckoslutets andra dag. Antalet besökare har ofta också begränsats t.ex.vis två vuxna och två barn. Besöksarrangemangen borde vara sådana att en fånges rätt att ta emot gäster faktiskt kan förverkligas. Om en besökare av grundad anledning inte har möjlighet att komma på besök under besökstiden, borde fängelset förhålla sig positivt till att ordna besök på andra tider.



Vägran att bevilja permission eller mycket begränsade besöksarrangemang främjar inte fångens integration i samhället genom att upprätthålla nära människorelationer. När det handlar om familjemedlemmar är begränsningen problematisk också med tanke på skyddet av familjelivet. I slutna fängelser borde ordnas möjlighet till övervakade besök så att en fånges hela familj kan delta i besöket varje vecka (Uleåborg).

- Ett fängelse hade strängare praxis än andra fängelser i fråga om att bevilja oönskade besök. Tiderna som reserverats för umgänge med barn var dessutom förlagda till mitt under dagen på vardagar. Besökarna hade svårt att hinna med besöken på reserverade tider (S:t Michel).

*Fängelset ändrade sina besökstider, men rummet som användes vid besöken var enligt BJO fortfarande olämpligt för ändamålet.*

- Ett fängelse uppmärksammades på att det fanns endast ett fåtal tidningar och att bibliotekets urval var begränsat. Även utländska fångar ska ha tillgång till tv och radio på ett språk de förstår (Uleåborg).
- BJO ansåg att fängelsets bibliotekstjänst inte var ordnad på det sätt som lagen kräver. Efter saneringen fanns inget bibliotek i fängelset och det var inte möjligt att fjärrlåna böcker från allmänna bibliotek. Efter Brottsförmyndighetens centrala förvaltningsenhetens iakttagelser inrättades ett bibliotek i fängelset i ett mycket litet rum, som fångarna inte fick besöka en hel avdelning i taget. Biblioteksbesöken stod inte heller på avdelningarnas dagordningar. Bibliotekets urval var anspråkslöst och litteratur på främmande språk fanns i det närmaste endast på ryska (S:t Michel).

*Enligt fängelset får fångarna framöver besöka biblioteket avdelningsvis en gång i veckan utan någon anmälan på förhand. BJO rekommenderade att man överväger att flytta biblioteket till ett allaktivitetsrum som uppenbarligen står oanvänt.*

- Post som anländer till fångarna ska delas ut så snart som möjligt, inte endast 2–3 gånger i veckan (Uleåborg).

### **Bemötande, jämlikt bemötande**

- Alla kvinnliga fångar hade inte möjlighet att bada bastu (Uleåborg).
- Fångar som är placerade på isolerad avdelning ska ha möjlighet att duscha varje dag (Pelso).
- Ärendebblanketter besvarades med endast handläggarens initialer, i stället för underskrift, namnförtydligande och tjänsteställning. Fångens fråga besvarades inte alltid och språkbruket var inte alltid helt lämpligt (S:t Michel).

*Fängelset uppmärksammade personalen på det korrekta förfarings sättet.*

- Ett fängelses permissionspraxis skilde sig från praxis vid de övriga fängelserna utan att någon grundad anledning kunde påvisas. Fångarna bemöts alltså inte jämlikt med fångar som är placerade i andra fängelser i fråga om beviljande av permission (S:t Michel).

*Enligt fängelset har man sedan dess fäst särskild uppmärksamhet vid beviljandet av permission.*

- Brottsförmyndighetens centralförvaltning har gett en anvisning om att påföra disciplinstraff. Syftet med anvisningen är att skapa enhetlighet i fängelsernas praxis och förfaranden. Ett fängelses disciplinpraxis var klart strängare än anvisningen. Mycket hårda disciplinstraff påfördes för relativt lindriga ordningsförseelser. I fängelset användes i princip de maximala straffen enligt anvisningen eller till och med ännu strängare straff. Av disciplinbesluten framgick inga motiveringar till varför man valt att påföra maximala straff. I disciplinbesluten fanns utöver bristen på motiveringar också brister i fråga om antecknandet av förseelsen och ärenden som gällde utredningen (S:t Michel).

- Relationerna mellan fängelsepersonalen och fångarna var dåliga och spända. Fångarna kritiserade fängelset och personalens handlande med hårda ordalag. Fångarna beskrev personalens beteende som myndigt, föraktfullt, egenmäktigt och förnedrande. Det verkade också som om fångarna ofta fördes till isolerad avdelning med maktmedel, utan att fångarna gett någon anledning till det.
- Utländska fångar intervjuades med hjälp av tolkar på arabiska, soranisk kurdiska och ryska. Fångarna berättade att inte en enda av dem vid ankomsten till fängelset hade fått inskolning i fängelsets regler eller information om sina rättigheter och skyldigheter eller fängelsets aktiviteter.

I vissa situationer verkade det också som om personalen med sitt handlande i onödan hade drivit situationen till sin spets. Fängelset hade många egna förfaranden som skilde sig från de övriga fängelserna, och som inte grundat sig på lagen och delvis stred mot bestämmelserna.

Under diskussionerna framförde fångarna bl.a. att de hade alltför mycket sysslolös tid. Fångarna såg det som förnedrande att vakterna tidvis gav dem mat genom luckan i celldörren. BJO ansåg det inte vara lämpligt att ge fångarna mat genom luckan i dörren.

BJO konstaterade att vakternas uppgift är att övervaka fångarna och de rum som fångarna använder. Det sker naturligt i samband med att maten serveras, då vakterna också exempelvis genom att tala med en fånge kan konstatera att hen mår bra. I fängelset rådde ett starkare motsatsförhållande än normalt och en atmosfär av rädsla hade uppstått mellan fångarna och personalen.

BJO ansåg att det är mycket viktigt att förändra fängelsets verksamhetskultur och inställningen till fångarna. Stämningen i fängelset skulle sannolik förbättras om fängelset avstår från sina egna omotiverade och lagstridiga verksamhetssätt, som tydligt skiljer sig från andra fängelsers praxis (S:t Michel).

*Enligt fängelset inleder man enligt verksamhets- och utvecklingsplanen för 2017 olika projekt som påverkar bemötandet av fångarna och relationerna mellan fångarna och personalen. Ett responssystem för fångarna tas i bruk i fängelset. Framöver kommer fångarna inte att serveras mat genom luckan i celldörren.*

- Tolkar användes inte i fängelset. Två av fångarna hade uppmanats att lära sig finska om de vill diskutera med personalen. En häktad person hade bett om tolkning i en månad för att reda ut sina ärenden. Hen hade inte fått svar på sin begäran eller fått avslag. De häktade berättade att den inte hade lyckats ringa sina anhöriga för att berätta att de häktats och satt i fängelse i Finland (S:t Michel).
- Av diskussionerna med övervakningspersonalen framgick att fängelsepersonalen inte fått inskolning i hur man bemöter fångar som behöver särskilt stöd. Informationsutbytet mellan övervakningen och hälso- och sjukvården upplevdes också ibland som problematiskt på grund av sekretessbestämmelserna. BJO konstaterade att det är en utmaning att beakta fångar med särskilda svårigheter, i synnerhet om övervakningspersonalen inte har fått utbildning för detta.

BJO rekommenderade att man från fängelsets sida aktivt kontaktar enheten för hälso- och sjukvård för fångar om det finns behov av handledning eller inskolning i dessa frågor. Sekretessbestämmelserna hindrar inte utbyte av information, om hälso- och sjukvården ber fången om ett skriftligt samtycke till utlämnande av uppgifter (Kylmäkoski).

- Under en inspektion stärktes uppfattningen att man i fängelset hade lyckats skapa en problemfri relation mellan romska fångar och fångar ur majoritetsbefolkningen. Det lyckas man inte med i på långt när alla fängelser (Kylmäkoski).

### **Kort tid utanför cellen och aktiviteter**

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 disciplinstraff 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 orsak. Utöver bristen på aktiviteter är det då också problematiskt att avdelningen inte är avsedd för egentligt boende och att förhållandena därför inte är lämpliga för långvarigt boende.

Vid inspektionerna fäster man i allmänhet uppmärksamhet vid fångarnas möjlighet att tillbringa tid utanför cellen med meningsfulla aktiviteter. Fängelserna har underrättats om att det varken är godtagbart eller lagenligt att hålla fångarna sysslolösa i sina celler. Det handlar till största delen om otillräckliga resurser i fängelserna, inte om omedvetenhet om lagens innehåll eller ovilja att ordna aktiviteter för fångarna.

- Brottsförmyndighetens centralförvaltning hade vid sin egen inspektion uppmärksammat ett fängelse på att verksamheten vid de mer slutna avdelningar bör utvecklas i riktning mot att tiden då cellerna är öppna utökas och verksamhet som tillgodoser fångarnas behov utvecklas och utökas. Eftersom centralförvaltningen var på väg till fängelset i fråga för ett uppföljningsbesök, ombads enheten meddela vilka åtgärder som vidtagits i fängelset (S:t Michel).
- En häktad person som inte talade finska hade hållits isolerad från de övriga fångarna i flera månader, utan några aktiviteter utanför cellen utöver möjligheten att vistas utomhus i ett utrymme som BJO ansåg olämpligt som område för utevistelse på grund av att det är litet, olämpligt för motion och är försett med både tak och täta väggar.

Isoleringen grundade sig på domstolsbeslut och var därför i sig inte lagstridig. Förhållandena vid utevistelsen och bristen på grundlig motion och aktiviteter utanför cellen var emellertid inte acceptabla. Fönstret i cellen var litet och satt högt på väggen, så att endast himlen syntes genom det. Fönstret var låst så att det inte gick att vädra. Fången hade ingen meningsfull sysselsättning i sin cell. Tv var det enda tidsfördrivet.

Enligt uppgifter som inspektörerna fått var fången icke läskunnig och hade inget gemensamt språk med fängelsepersonalen. Fången hade också uppenbart svåra smärtor. Fångens psykiska och fysiska tillstånd samt förhållandena i cellen var oroande. Fängelseledningen uppmärksammades på fallet. Fängelset och fängelsets poliklinik ombads lämna en utredning av åtgärderna (Uleåborg).

*Efter begäran om utredning placerades fången på Psykiatriska fängelsesjukhuset för en tre veckor lång vårdperiod. Enligt fängelset var fångens fysiska och psykiska tillstånd klart bättre efter vårdperioden.*

- Fångarnas möjligheter att motionera var bristfälliga. BJO rekommenderade handledning för styrketräningen (Åbo). I ett fängelse fanns inget gym och det fanns bara en 30 minuters gymnastiksalstur i veckan (S:t Michel).

*S:t Michels fängelse utlovade bättre motionsmöjligheter. Man försöker öka användningen av gymnastiksalen och skaffa motionsredskap till cellavdelningarnas gemensamma lokaler. Enligt BJO borde man ytterligare utreda alternativa platser för ett gym.*

### **Grundläggande utbildning**

Situationen var otillfredsställande i fråga om den grundläggande utbildningen som ordnas i ett fängelse av flera orsaker. Det var svårt att bilda undervisningsgrupper. Distanundervisning via video-uppkoppling hade inte heller genomförts i fängelset. BJO hänvisade i det avseendet till fängelserna

i Östra och Norra Finlands brottspåföljdsregion, där man har fungerande gymnasiestudier på distans via videouppkopplingar. BJO uppskattade att studier skulle kunna genomföras enligt samma modell även inom Västra Finlands brottspåföljdsregion. BJO bad fängelset meddela sina åtgärder i fråga om att ordna grundläggande utbildning (Kylmäkoski).

### Stödpatrullsverksamhet

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

Med hjälp av teknisk utrustning eller annan övervakning kan en fånge under vissa förutsättningar 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 vardera straffet genom oanmälda övervakningsbesök till den dömdas bostad, arbetsplats eller annan vistelseplats. Övervakningen sköts av så kallade stödpatruller. JO tog del av stödpatrullverksamheten inom Södra Finlands brottspåföljdsregion. Iakttagelserna vid inspektionen gällde organiseringen av verksamheten och arbetarskyddet.

### Utlänningsärenden

År 2016 anlände knappt 5 700 asylsökande till Finland. Året innan var antalet asylsökande 32 000. Cirka 28 200 asylbeslut fattades, av vilka 51 % var beslut om avslag. En asylsökande kan enligt 121 § i utlänningslagen tas i förvar exempelvis för att utreda hans identitet eller för att trygga verkställigheten av beslut om avlägsnande ur landet.

I Finland finns två förvarsenheter för utlänningar. Vid förvarsenheten i Joutseno finns 30 platser av vilka 10 är reserverade för familjer. Vid förvarsenheten i Krämertsskog i Helsingfors finns 40 platser. På grund av de många avslagen på asylansökningar är en ökning av antalet tagande i förvar att förvänta.

Migrationsverket har reagerat på detta och enligt en uppgift från verket kommer förvarsenheten i Joutseno att få 40 nya platser 2017. Det är ett positivt steg, eftersom det annars hade uppstått press på att ta utlänningar i förvar i polisens förvaringslokaler, som är lämpliga för endast mycket kortvarigt förvar.

Vid förläggningarna och förvarsenheterna kan finnas personer som har blivit offer för människohandel. Det är en utmaning att identifiera dem. Hjälpsystemet för offer för människohandel drivs i samband med förläggningen i Joutseno. Enligt ett meddelande från Migrationsverket fick hjälpsystemet nästan 2,5 gånger fler ansökningar under 2016 jämfört med året innan. Hjälpsystemet accepterade 130 nya kunder, av vilka 21 är minderåriga. Året innan godkändes 52 nya kunder och alla var fullvuxna.

Målet är att besöka båda förvarsenheterna med cirka ett års intervall. Det nationella besöksorganet genomförde ett inspektionsbesök vid Joutseno 2015 och förvarsenheten i Krämertsskog inspekterades 2016. Inspektionerna anmäldes på förhand, då man ville förvissa sig om att de tolkar som skaffats till platsen för inspektionen hörde till samma språkgrupper som personerna som tagits i förvar. Inspektörerna intervjuade flera personer som tagits i förvar med hjälp av ryska, arabiska och kinesiska tolkar.

Under den senaste inspektionen 2014 hade JO rekommenderat att förvarsenheten i Krämertsskog vid behov ordnar en hälsoundersökning för en utlänning som återförts till enheten efter ett misslyckat avvisningsförsök. Vid denna inspektion framkom att varje utlänning som återförs till enheten efter ett misslyckat avvisningsförsök erbjuds möjlighet att besöka en hälsovårdare.

Vid förvarsheten i Krämertsskog ordnas inte automatiskt en hälsoundersökning för alla som tagits i förvar när de anländer till enheten. I stället fyller den nyanlände i en blankett för inledande hälsointervju, som används till att bedöma personens behov av hälso- och sjukvård. I olika internationella organs ställningstaganden som gäller Finland har emellertid framförts att en hälsoundersökning alltid ska ordnas för en frihetsberövad person inom 24 timmar från ankomsten.

JO har också rekommenderat detta för förvarsheten i Joutseno i åtgärder vid inspektionen 2015. Samtidigt kan man utreda om den frihetsberövade eventuellt har utsatts för tortyr eller har några skador. JO betonade också vikten av regelbundna hälsoundersökningar för Krämertsskogs del.

Vid inspektionen av förvarsheten i Krämertsskog framkom ytterligare att man från hälso- och sjukvårdens sida inte dagligen besöker utlänningar som placerats i isolering. JO rekommenderade att man besöker en person som isolerats så snart som möjligt efter isoleringen och därefter regelbundet dagligen eller vid behov t.o.m. oftare.

Under inspektionen intervjuades personer som tagits i förvar, som berömde enhetens personal och ansåg att deras bemötande var sakligt. Ingen av de intervjuade nämnde något osakligt beteende eller bemötande vid förvarsheten. Utifrån iakttagelserna vid inspektionen verkade det som om personalen bemöter klienterna sakligt, respektfullt och utgående från deras behov. Vid inspektionen framkom emellertid att många personer som tagits i förvar var omedvetna om sin rättsliga ställning och det råder brist på juridisk rådgivning. Klienternas okunskap om sin ställning framkom också av intervjuerna med personalen.

JO lade under inspektionen av förvarsheten i Joutseno fram sin åsikt att enhetens anvisningar vid hungerstrejk inte lämpar sig för exempelvis en situation då en grupp hungerstrejk inleds vid enheten. Migrationsverket gav i juni 2016 en anvisning med förhållningsregler för fall där en person som söker internationellt skydd, en person som tagits i förvar eller ett offer för människohandel inleder en hungerstrejk. Anvisningen omfattar också grupp hungerstrejker.



*Rastgård vid Krämertsskogs  
förläggings förvarsheten,  
Helsingfors stad (inspektion  
21.12.2016).*

Under inspektionsåret genomförde JO dessutom inspektioner vid dem olika förläggningar för asylsökande samt sex grupphem eller stödboendeenheter, som är avsedda för minderåriga asylsökande som anlant till Finland ensamma. Dessa objekt har inte ansett höra till det nationella besöksorganets inspektionsobjekt, eftersom de inte begränsar de boendes rörlighet eller använder andra begränsningsåtgärder.

Situationen kan emellertid förändras eftersom bestämmelser har fogats till utlänningslagen om nya säkringsåtgärder som gäller boendeskyldighet och boendeskyldighet för barn. Exempelvis måste ett barn i framtiden stanna på förläggningens område. Ändringarna träder i kraft 2017. Frågor som berör asylsökande beskrivs närmare på s. 238.

JO övervakar inte heller i egenskap av nationellt tillsynsorgan tillbakasändningar av utläningar, trots att han har behörighet till detta. Orsaken till det är att diskrimineringsombudsmannen har fått tillsynen över avlägsnanden ur landet som ett särskilt uppdrag.

### Socialvård - enheter för barn

År 2016 genomfördes tre inspektionsbesök vid barnskyddsenheter: barnskyddsanstalten Pienkoti Aura (Jyväskylä), ungdomshemmet Hovila (Jyväskylä) och Veikkari specialbarnhem (Pemar).

Inspektionerna av barnskyddsenheter företas i regel oanmälda. Inspektionen vid Veikkari specialbarnhem anmäldes undantagsvis på förhand. Orsaken till det var att man ville förvissa sig om att så många som möjligt av barnen som är placerade i enhet var på plats för intervjuer.

Under inspektionsåret inriktades inspektionerna särskilt på ensamkommande minderåriga asylsökandes förhållanden och bemötande vid förläggningarna. Totalt sex olika objekt inspekterades: Björnsö grupphem (Helsingfors diakonissanstalt), grupphemmet vid Åbo förläggning (FRK), stödboendeenheter Heikkilä (Medivida Oy), stödboendeenheter i Sjundea (FRK), stöd-

boendeenheter i Keuru (FRK) och Säynätsalo stödboendeenhet (stödhemmet i Jyväskylä). Även alla inspektionerna av förläggningar var oanmälda.

Inspektionernas syfte var att få information om hur de unga som placerats på enheterna mår och om deras bostadsförhållanden samt om hur mottagningstjänsterna ordnas. Man kontrollerade också att alla barnen hade en intressebevakare och att ett rättsbiträde hade utsetts för dem, samt att barnen visste hur de kunde kontakta sitt rättsbiträde. Begränsningsåtgärder används inte mot minderåriga i dessa enheter och exempelvis deras rörlighet får inte begränsas. Därför har det nationella besöksorganet inte företagit inspektionerna, utan de har hört till JO:s uppgifter.

### Barnskyddsanstalten Pienkoti Aura

- Det betraktades som positivt att enheten har strävat efter att sörja för och främja barnets rätt att träffa och hålla kontakt med sina föräldrar och andra personer som är viktiga för barnet. Umgänget mellan barnen och deras närstående stöddes målmedvetet exempelvis genom att anstalten betalade barnets och de anhörigas resekostnader till umgängeställfällena. De närstående erbjöds också möjlighet att övernatta i enhetens gästrum. Enheten hade dessutom till sitt förfogande en egen bostad i centrum av Jyväskylä, där veckosluts-umgänge kunde ordnas för ett barn och dess närstående.
- Enheten hade som praxis att i de dokument som rör barnet i fråga anteckna barnets och socialarbetarens möten och hur de genomförts. Detta har ansetts vara god anteckningspraxis som främjar barnets rättigheter.
- Personalen var osäker på hur begäran om uppgifter ska behandlas. Under inspektionen fick enheten allmänna anvisningar om rätt förfaringsätt. När barnets vård utom hemmet avslutats vid enheten förstörs i allmänhet de dagliga anteckningarna om barnet på uppdrag av placerarkommunen, i stället för att arkiveras i kommunens arkiv.

- Ett beslut som gällde begränsning av rörelsefriheten behandlades som ett stickprov. Beslutet konstaterades vara bristfälligt: av punkten om hörande av parterna framgick varken hörandets eller åsiktens innehåll. I beslutet hade inte heller antecknats delgivningssätt, delgivningstidpunkt eller delgivare. Besväransvisningen för beslutet var också felaktig. Enheten fick anvisningar om rätt förfaringssätt.

### *Ungdomshemmet Hovila*

- Praxis att i de dokument som rör barnet i fråga anteckna hur och när socialarbetaren har träffat barnet ansågs vara ett utmärkt förfarande som främjar barnets rättigheter.
- Isoleringsrummet saknade en anropsknapp, vilket innebär ett barn som placerats i rummet var tvunget att kalla på personalen genom att knacka på dörren eller väggen. BJO ansåg att ett isoleringsrum måste vara utrustat med ett larmsystem. Under inspektionen meddelades att ett larmsystem installeras i isoleringsrummen i samband med den pågående installationen av ett nytt anropssystem vid ungdomshemmet. När det nya systemet installeras finns en larmanordning i isoleringsrummet och i alla ungdomarnas rum.
- När ett barn anländer till enheten kläs det av och ett beslut om kroppsbesiktning fattas för avklädningen. Under diskussionen konstaterades att avklädning inte är den typ av kroppsbesiktning som avses i barnskyddslagen, utan att det i stället handlar om kroppsvisitation. Den bestämmelse i barnskyddslagen som reglerar kroppsvisitationen berättigar däremot inte till att be ett barn klä av sig.  
*BJO föreslog att SHM bedömer om åtminstone bestämmelsen angående kroppsvisitation av särskilt svårskötta ungdomar borde utvärderas på nytt.*
- Vid enhetens ingångar fanns kameraövervakning med inspelning. Varken anstaltens personal eller de placerade barnen kände till in-

spelningen, trots att det fanns ett anslag på dörren till fastigheten. BJO konstaterade att en anstalts klienter och personal samt eventuellt också utomstående personer måste få tillräcklig information om inspelande kameraövervakning.

*Anstaltens direktör meddelade att frågan tas upp under kommande möten med personal och klienter i syfte att informera.*

- Telefonen fick användas endast en begränsad del av dygnet under telefontid. Om telefonsamtalen begränsas under den tiden fattas beslut om begränsning av kontakterna. BJO konstaterade att om ett barns rätt att använda telefon för att hålla kontakt begränsas i annat än fostrande syfte, måste ett beslut om begränsning av kontakterna fattas i frågan åtminstone i de fall där en part kräver det.
- Barnets rätt till kontakt kan inte begränsas i samband med ett beslut om begränsning av rörelsefriheten eller ett beslut om särskild omsorg. För begränsning av kontakterna måste man fatta ett separat beslut som kan överklagas.

*BJO beslöt att på eget initiativ utreda på vilket sätt den grundläggande utbildningen ordnas om begränsningsåtgärder riktas till barnet.*

### *Veikkari specialbarnhem*

- Problematiskt för enheten var de ungas svårigheter att få psykiatrisk akutvård. Även i fall när en ung person förs till psykiatrisk bedömning i ambulans, kommer den unga i allmänhet tillbaka till enheten redan följande dag.
- Lokalerna var inte tillgängliga.
- Majoriteten av socialarbetarna träffar barnen minst ett par gånger om året utöver vid mötena då klientplanen görs upp, vilket betraktades som positivt. En kommuns socialarbetare träffar däremot knappast alls de barn som kommunen har placerat på specialbarnhemmet.

- Beslut om begränsning av rörelsefriheten hade i regel fattats för sju dygn. BJO konstaterade att när beslut fattas om hur länge en begränsning av rörelsefriheten ska vara måste i varje enskilt fall bedöma hur omfattande begränsningen nödvändigt måste vara med tanke på barnets situation och bästa. Det kan t.ex. inte anses acceptabelt att begränsa rörelsefriheten schablonmässigt utan individuell motivering i minst sju dagar.
- Vid enheten hade fattats ett begränsningsbeslut om isolering av en ung person, som var skriven vid enheten men befann sig vid en annan enhet när beslutet fattades. Den unga hade gripits efter ett rymningsförsök och förts till en annan enhet i väntan på att få komma tillbaka till platsen för vård utom hemmet. Enhetens förfarande hade grundat sig på anvisningar.

BJO konstaterade att varken enheten eller personalen vid platsen för vård utom hemmet i princip inte har rätt att vidta begränsningsåtgärder utanför anstalten. Beslut om detta fattas av en behörig medarbetare vid den tillfälliga placeringsplatsen.

- Enheten hade vissa regler angående användningen av telefonen och om hur användningen begränsas i olika situationer. BJO konstaterade att gränser i fostrande syfte aldrig får sättas så att de begränsar barnets lagstadgade rättigheter. När ett barns användning av en egen telefon begränsas exempelvis endast nattetid i syfte att sörja för tillräcklig vila, handlar det om en regel som hör till normal uppfostran.

När en barnskyddsanstalt begränsar en ungs användning av mobiltelefon med ett allmänt användningsförbud eller om den ungs samtal från anstaltens mobiltelefon avlyssnas, handlar det i själva verket om begränsning av kontakterna, vilket kräver ett beslut.

- På basis av enhetens praxis fick man uppfattningen att barn regelmässigt visiteras när de återvänder efter permissioner och rymnings-

försök. Enligt BJO verkar dessa förfaranden inte grunda sig på sådan individuell bedömning som avses i barnskyddslagen utan huvudsakligen på anstaltens regler. BJO betonade att om begränsningsåtgärder riktas till barnet ska det finnas individuella lagstadgade grunder för deras användning.

Begränsningsåtgärderna ska alltid grundas i ett beslut gällande ärendet eller i anteckningar i journalhandlingar. Ett barn kan i princip själv samtycka till att visitation företas, vilket bl.a. förutsätter att barnet har informerats om att det är frivilligt att låta sig visiteras. Vägran att låta sig visiteras eller testas får ändå inte medföra några negativa följder för barnet. I praktiken verkade det som om barnet inte hade något annat val än att ge sitt samtycke till åtgärderna.

- Vid enheten användes ett så kallat nivåsystem, där man beroende på sitt eget uppförande kan få olika förmåner och rättigheter. De unga har möjlighet att tjäna "Veikkarislantar", som de kan använda till att köpa saker de önskar. BJO ansåg att nivåsystemet som används omfattar förfaranden som har betydelse med tanke på de ungas grundläggande rättigheter och som *de facto* kan begränsa de ungas rättigheter och friheter på det sätt som avses i barnskyddslagen utan att begränsningsbeslut fattas om dessa i enlighet med barnskyddslagen.

*BJO beslöt att på eget initiativ utreda hur placerarkommunerna har övervakat det nivåsystem som används vid enheten och utvärderat dess verkliga natur.*

### Socialvård - enheter för de äldre

Vård- och boendeenheter för de äldre inspekteras av både det nationella besöksorganet och JO. När begränsningsåtgärder riktas till äldre vid en enhet sköts tillsynen av det nationella besöksorganet. Ofta handlar det om att den boende är minnessjuk, vilket leder till att personens rörlighet begränsas. År 2016 företogs fyra inspektioner



vid följande objekt: servicecentret Palvelukeskus Hopeahovi (Kervo), vårdhemmet Esperri Hoivakoti (Kervo), vårdhemmet Harjukoti (Loppis) och vårdhemmet Hoivakoti Salmela (Loppis). Alla inspektioner företogs utan förhandsanmälan.

Vid inspektionerna av enheter för de äldre fästs uppmärksamhet speciellt vid om den vård och omsorg de äldre får respekterar människovärdet. Ett centralt tema är också hur väl kommunerna sörjer för att alla de kommuninvånare som har en svagare ställning får den oundgängliga vård och omsorg som behövs för ett människovärdigt liv samt tillräckliga social-, hälso- och sjukvårdstjänster enligt 19 § i grundlagen.

Vid inspektionerna bedöms den hälsovård som de äldre får samt deras fysioterapi/rehabilitering, munhygien och munhälsa, närings- och vätskeintag, personliga hygien samt motion utomhus/rekreation. Mängden personal och lokalernas ändamålsenlighet behandlas också. Utöver dessa utreds dessutom alltid hur de boendes självbestämmanderätt och integritet förverkligas samt hur begränsningsåtgärder används, vilka beslut som fattas och vilka anteckningar som görs om användningen.

- Utifrån de iakttagelser som gjordes vid de inspekterade objekten ansågs det i allmänhet positivt att en läkare regelbundet besökte enheterna. Däremot betraktades det som en brist att de äldre inte fått tillräcklig individuell fysioterapi. Enligt BJO är det också bristen på motion utomhus ett problem vid alla enheter – i synnerhet vintertid och för de boende som gärna vill motionera utomhus och kan ha nytta av att motionera.
- Vården i livets slutskede har i allmänhet ordnats på behörigt sätt vid enheterna. Med undantag av en enhet hade personalen redan fått eller skulle få utbildning i vården i livets slutskede. Vid en av enheterna såg BJO det som ett problem med tanke på de äldres integritet och värdiga bemötande att vård i livets slutskede gavs även i rum för två personer.

- Vid två av enheterna var alla rum enkelrum med egen toalett och tvättrum. Vid en av enheterna fanns utöver dessa också små, endast 19 kvadratmeter stora rum för två personer. En av de inspekterade enheterna hade också rum för fyra personer, utan egen toalett. Kring sängarna fanns draperier som var fästa i taket och skyddade mot insyn under vårdåtgärderna. BJO ansåg att lokalerna inte uppfyllde dagens kvalitetskrav.
- Vid ett av objekten pågick en renovering av luftkonditionering under inspektionen. På grund av det fanns en bullersam maskin i allrummet. Tre av de boende befann sig i rummet medan maskinen var påslagen. Ingen personal syntes till. Inspektörerna bad att de boende flyttas till ett lugnare rum under renoveringen.
- Vid en enhet granskade inspektörerna två boendes vårdplaner och ansåg att de var slarvigt uppgjorda. BJO uppmärksammade enheten på vårdplanernas betydelse för tryggheten av högkvalitativ och systematisk vård samt på vikten av noggrannhet när planerna görs upp. Vid en annan enhet fäste BJO uppmärksamhet vid att man i planeringen av vårdarbetet varken beaktat munhälsovården eller anteckningarna om den.
- BJO fäste uppmärksamhet vid användningen av blöjor i rätt storlek. Det är viktigt med tanke på såväl vård av hög kvalitet som förebyggande av hudsår och andra åkommor.
- Vid en enhet fanns en plan för egenkontroll på väggen i kansliet. På begäran av inspektörerna lovade man flytta planen till korridoren till allmänt påseende.

### Boendeenheter för personer med utvecklingsstörning eller funktionsnedsättning

Totalt nio boendeenheter för personer med utvecklingsstörning eller funktionsnedsättning inspekterades. Tre av inspektionerna företogs oanmälda. Objekten fanns i Tammerfors, Ulvsby,

Kouvola, Helsingfors, Kuopio och Kajana. Inspektionerna inriktades på både anstaltsvård och boendeserviceenheter. Av dessa inspekterades sex enheter för personer med utvecklingsstörning och en enhet för personer med grav funktionsnedsättning, samt en enhet för både personer med utvecklingsstörning och personer med grav funktionsnedsättning. En läkare för utvecklingsstörda deltog som utomstående expert i en av inspektionerna.

Vid inspektionerna av enheter inom anstaltsvården och boendeserviceenheter för personer med funktionsnedsättning fästes särskild uppmärksamhet vid förfaranden med anknytning till begränsning av de grundläggande rättigheter samt användning av begränsningsåtgärder. JO betonade vid inspektionerna betydelsen av de nya bestämmelserna i lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda, som trädde i kraft den 10 juni 2016, och betydelsen av att stöda klientens självbestämmanderätt samt att begränsnings- och skyddsåtgärder ska tillgripas i sista hand när boende- och rehabiliteringstjänster produceras för personer med funktionsnedsättning.

Vid inspektionerna bedömdes också boendeförhållandena, lokalernas tillgänglighet samt möjligheterna att delta och få tillräcklig assistans för personer med funktionsnedsättning.

I och med ratificeringen av FN:s handikappkonvention (10 juni 2016) blir riksdagens justitieombudsman den mekanism som avses i artikel 33.2 i konventionen, vars uppdrag det är att främja, skydda och övervaka tillgodoseendet av rättigheterna för personer med funktionsnedsättning. Därför fäste JO vid inspektionerna uppmärksamhet också vid tillgodoseendet av de rättigheter som fastställts i konventionen.

- Inspektionerna av enheter inom anstaltsvården för personer med utvecklingsstörning (Antinkartanon kuntoutuskeskus, Ulvsby) företogs delvis för att JO hade fått klagomål på ordnandet av specialomsorger och användningen av begränsningsåtgärder. Vid inspektionen uppmärksammades personalen på att

s.k. terapeutiska åtgärder (såsom stödbält, hjälm, sängkanter) i vissa situationer kan begränsa en persons grundläggande rättigheter och självbestämmanderätt.

Samtidigt behandlades de nya bestämmelserna om begränsningsåtgärder i lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda, som ska beaktas när tillämpningsanvisningarna för användning av tvång uppdateras. Ett beslut om begränsningsåtgärder ska fattas och enligt de nya bestämmelserna omedelbart delges också klientens lagliga representant, en anhörig eller en närstående för kännedom, ifall klienten inte själv klarar av att använda sig av rättsmedel. Personalens uppmärksamhet fästes också vid att även ett kortvarigt fasthållande på mindre än 15 minuter i syfte att lugna klienten är en begränsningsåtgärd.

- Satakunta sjukvårdsdistrikts socialservice hade genomfört korrigerande åtgärder med anledning av de förändringar i lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda som trädde i kraft den 10 juni 2016. Personalen hade fått utbildning i innehållet i lagstiftningen och nya skriftliga förhållningsregler hade tagits i bruk. Även beslutshandlingarna angående begränsning och anvisningarna för sökande av ändring hade förnyats. Tillsynen över iakttagandet av den nya lagstiftningen hade effektiverats inom verksamhetsområdet.
- Vid en boeenhet för personer med utvecklingsstörning och grav funktionsnedsättning (Maununnitty, Kouvola) och en enhet inom anstaltsvården för personer med utvecklingsstörning (Tuulikello, Kouvola) var anteckningarna om begränsningsåtgärder mycket knapphändiga. Vid båda enheterna låstes klienterna allmänt in i sina rum för natten (upp till 12 timmar). Inga separata beslut som kan överklagas hade fattats om att låsa dörrarna. Under inspektionerna uppmärksammades personalen vid båda enheterna på att klientens rättsskydd kan äventyras på grund av bristfälliga anteckningar och avsaknad av beslut.

- Två avdelningar vid enheten inom anstaltsvården för personer med utvecklingsstörning (Kuusanmäki, Kajana) hade man i december 2016 ännu inte börjat tillämpa de ändrade bestämmelserna i lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda som trädde i kraft i juni 2016, och inga beslut om begränsningsåtgärder hade fattats på avdelningarna. På grund av förfarandet hade klienterna saknat möjlighet att få sin sak behandlad på behörigt sätt av en behörig domstol enligt 21 § i grundlagen.

*JO beslöt att reda ut ärendet separat på eget initiativ.*

- Vid en boendeenhet för personer med grav funktionsnedsättning (Maununiitty, Kouvola) fick de boende ropa på hjälp i en akut situation. JO fäste uppmärksamhet vid att de boende alltid bör ha möjlighet att påkalla personalens uppmärksamhet även på annat sätt.
- Vid en enhet inom anstaltsvården för personer med utvecklingsstörning (Tuulikello, Kouvola) hade inte alla de boende möjlighet att gå på toaletten under natten. Fastigheten var gammal och rummen hade inte egen toalett, utan i stället användes portativ. JO betonade att man även nattetid bör se till att de boende – även personer med problembeteende – kan gå på toaletten när de vill och lätt får kontakt med nattskötare.
- Vid en enhet inom anstaltsvården för personer med utvecklingsstörning (Tuulikello, Kouvola) fanns två säkerhetsrum, av vilka det ena var i användning vid inspektionen. Rummet var omöblerat och där fanns ingen klocka. Det förblev oklart hur en person som placerats i säkerhetsrummet på ett naturligt sätt får kontakt med personalen. Enligt en anteckning om begränsningsåtgärder hade en person urinerat i gölvbrunnen.  
JO uppmärksammade personalen på klientens människovärdiga behandling samt god social- och hälsovård. En person som placerats i isolering måste ha möjlighet att fritt an-

vända toaletten. Även av den anledningen måste den isolerade kunna få kontakt med personalen utan dröjsmål. Under inspektionen diskuterades också möjligheten att montera en klocka i säkerhetsrummet eller på en plats där personen i rummet kan se den, så att hen har möjlighet att följa tidens gång.

*Efter inspektionen meddelade den ansvariga för boendeservicen att klockor hade monterats i säkerhetsrummen.*

- Vid en enhet inom anstaltsvården för personer med utvecklingsstörning (Tuulikello, Kouvola) användes ett tidigare säkerhetsrum som bostadsrum för en klient som smutsade ner sin omgivning med avföring. I rummet fanns en inspelande kamera.  
Vid inspektionen diskuterades om kameraövervakning var nödvändig. Kameraövervakning borde användas endast när det är absolut nödvändigt för den boendes säkerhet. Vid användning av övervakning med inspelande kamera bör man dessutom göra upp de registerbeskrivningar som krävs i personuppgiftslagen. Som bostadsrum verkade rummet mycket asketiskt. Positivt var att den boende också hade tillgång till andra rum i närheten av bostadsrummet.  
*Efter inspektionen meddelade den ansvariga för boendeservicen att inspelningsfunktionen avlägsnats från kameran.*
- Vid en enhet inom anstaltsvården för personer med utvecklingsstörning (Kuusanmäki, Kajana) konstaterades att det fanns metallringar i väggen i uppehållsrummet. Dessa hade tidigare använts till att göra fast en hängmatta, som inte längre var i användning. JO rekommenderade att ringarna avlägsnas på grund av den potentiella säkerhetsrisken.  
*Servicechefen meddelade efter inspektionen att ringarna till hängmattan hade avlägsnats.*
- Vid en enhet inom anstaltsvården för personer med utvecklingsstörning (Kuusanmäki, Kajana) fäste en extern expert som deltog i inspektionen uppmärksamhet vid en klients

rikliga medicinering. Dosen av ett psykosläkemedel översteg dessutom den rekommenderade maximidosen.

*JO rekommenderade att klientens medicinering justeras.*

- Vid en enhet inom anstaltsvården för personer med utvecklingsstörning (Kuusanmäki, Kajana) fick de boende ringa sina närstående med avdelningens mobiltelefon två dagar i veckan. Endast en klient hade en egen telefon. Användningen av avdelningens telefon krävde att en handledare var närvarande. Användningen begränsades eftersom potentiella nöd- och andra samtal kopplades till telefonen. Av diskussioner med de närstående och klagomål som JO fått framgick att problem förekom i kontakterna.

*JO rekommenderade att avdelningen fäster uppmärksamhet vid sina rutiner, så att klienternas rätt att hålla kontakt med sina närstående tryggas på behörigt sätt. JO rekommenderade att man överväger att ha flera telefoner i användning på avdelningen, för att underlätta kontakterna med de närstående.*

- Vid en enhet inom anstaltsvården för personer med utvecklingsstörning (Antinkartanon kuntoutuskeskus, Ulvsby) förekom problem med att ordna skolgången för barn i läropliktsåldern under rehabiliteringen. Efter inspektionen i maj lyckades rehabiliteringscentralen avtala med kommunerna om att barnens skolgång ordnades på behörigt sätt från och med hösten. JO bad sjukvårdsdistriktets socialservice informera om situationen i slutet av 2016.

*Enligt uppgift från Satakunta sjukvårdsdistrikts socialservice har ordnandet av skolgången framskridit, men framför allt på grund av några av elevernas problembeteende har frågan ännu inte lösts i alla avseenden.*

Utöver de ovan nämnda företog det nationella besöksorganet i april 2016 ett inspektionsbesök vid den psykosociala rehabiliteringsenheten vid TAYS stödcentrum och omsorgstjänster för utvecklingsstörda. Det var det enda av de inspek-

terade objekten där det vid inspektionstillfället fanns klienter som fick specialomsorger mot sin vilja (från den 10 juni 2016 specialomsorger som är oberoende av en persons vilja).

Besöket var en uppföljning av en inspektion i november 2015. Inspektionens tema var denna gång intervjuer med klienterna och deras närstående. Av den anledningen anmäldes inspektionen på förhand och enheten ombads informera de boendes anhöriga och närstående om inspektionen.

- Under den föregående inspektionen hade man gjort iakttagelsen att vissa boendes rum hölls låsta under natten och att de boende inte hade någon ringklocka för att kalla personal till rummet vid behov. Nu informerades inspektörerna om att man avstått från förfarandet och alla de boendes dörrar är olåsta även nattetid. Det möjliggjordes genom att utöka antalet nattskötare.
- Av de begränsningsbeslut som enheten lämnat in på förhand framgick att en s.k. hygienhalare hade använts som begränsningsåtgärd för en klient. När personalen tillfrågades om skälen till att halaren användes framgick att halaren behövdes för att klienten hela tiden klädde av sig sina kläder och använde dem till att orsaka vattenskador. Det senare skälet hade inte antecknats i beslutet. Personalen fick anvisningar om att alla begränsningsgrunder ska antecknas i beslutet.

### Hälso- och sjukvård

Inom hälso- och sjukvården finns ingen exakt uppgift om antalet hälso- och sjukvårdsenheter som kan betraktas som inspektionsobjekt för det nationella besöksorganet. JO:s kansli har bett SHM om uppgifter för att göra en kartläggning av objekten. Man har bett ministeriet ge JO en förteckning över 1) verksamhetsenheter som tillhandahåller psykiatrisk specialiserad sjukvård, 2) säkerhetsrum vid verksamhetsenheter inom den somatiska hälso- och sjukvården samt 3) övriga

verksamhetsenheter inom hälso- och sjukvården, som vårdar eller kan vårda frihetsberövade personer. Behandlingen av begäran om uppgifter pågår fortfarande vid JO:s kansli.

I början av 2016 förmedlades nyheter om allvarliga missbruk som framkommit på de slutna psykiatriska avdelningarna vid Åbo stadssjukhus. Enligt en tidning hade patienter förödmjukats, misshandlats och övermedicinerats. Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira) började i februari på eget initiativ utreda verksamheten vid det psykiatriska sjukhuset i Kuppis. Snart framkom att de händelser som fått publicitet i huvudsak inträffat på en avdelning för geriatrisk psykiatri vid Åbo stads psykiatriska sjukhus i Kuppis 2013.

Valvira och Regionförvaltningsverket i Sydvästra Finland företog tillsammans två inspektioner på avdelningen. Den senare av de två inspektionerna omfattade också andra avdelningar.

JO följde med utredningen av situationen och fick översända Valviras beslut av den 15 juni 2016 samt de rapporter som gjorts upp över inspektionerna. I sitt beslut konstaterade Valvira bl.a. att man genom att placera psykiatriska patienter med akuta problem i enkelrum kan minska våldet och

mängden tvångsåtgärder samt påskynda rehabiliteringen. Ett allmänt mål borde vara att placera dessa patienter i enkelrum.

Med anledning av det inträffade ansåg JO det vara nödvändigt att fokusera hälso- och sjukvårdsinspektionerna särskilt på enheterna för geriatrisk psykiatri. Trots att en enhet för geriatrisk psykiatri inte ger sådan vård oberoende av patientens vilja som avses i mentalvårdslagen, kan man bli tvungen att begränsa t.ex. en patients rörlighet på ett sätt som omfattas av det nationella besöksorganets tillsyn.

Det nationella besöksorganet företog under våren inspektioner vid Tammerfors stads Hatanpää sjukhus samt vid avdelningarna för neuropsykiatri och geriatrisk psykiatri vid Birkalands sjukvårdsdistrikts Pitkämäen sjukhus. En specialistläkare i psykiatri deltog som är utomstående expert i inspektionerna.

Det är svårt att intervjua patienter med minnessjukdom och i allmänhet är det inte ens möjligt att på det sättet få tillräcklig information t.ex. om hur patienterna bemöts. Av den anledningen anmälde inspektionerna på förhand och enheterna ombads informera patienternas anhöriga om inspektionen och om möjligheten att diskutera med inspektörerna om hur de upplever bemötandet och vården av sina närstående.

Vid båda inspektionsobjekten betonade JO ledningens ansvar i fråga om att förebygga dåligt bemötande av patienter. JO rekommenderade också att mer skriftlig information om patientens rättigheter och patientens vårdplan ges till patienterna och deras anhöriga.

Vid Hatanpää sjukhus fästes uppmärksamhet vid hur avdelningarna hade beaktat möjligheterna för patienter med minnessjukdom att röra sig säkert. JO rekommenderade att fler ledstänger monteras på väggarna och att golvbeläggningen repareras på en av avdelningarna.

Olika metoder för att förbättra patienternas förmåga att orientera sig rekommenderades också. Exempelvis kan en patient tydligare urskilja sitt eget rum och andra patienters rum samt av-



*Gamla medicinflaskor vid Pitkämäen sjukhus museum.*

*Rummet för elbehandling  
vid Pitkäniemi sjukhus  
(inspektion 20.4.2016).*



delningens allmänna utrymmen genom att måla dörrarna i olika färger eller fästa bilder på dem. Patienten hittar lättare sin egen säng om den markerats med särskilda tecken eller personliga föremål.

JO rekommenderade likaså att dörrarna till områden för utevistelse och balkonger tydligt markeras med de tider då de är öppna. Målet borde vara att patienterna kan motionera utomhus dagligen om de så önskar. Det är ett mål som ska eftersträvas målmedvetet, vid behov genom att anställa mer personal. Utevistelsen borde också följas upp, t.ex. på en patientspecifk lista.

Brister konstaterades i anvisningarna för vakter. JO rekommenderade att anvisningarna nämner att en vakt som tryggar personalens integritet i en vårdssituation ska följa de anvisningar som personalen ger. JO rekommenderade också att hänvisningar till lagstiftning som tillämpas endast på patienter som tagits in för observation eller vård ska avlägsnas ur anvisningarna. Sjukhuset hade inga patienter som fick vård oberoende av sin vilja, så dessa bestämmelser kunde inte tillämpas där.

Med anledning av inspektionen tog JO på eget initiativ upp följande omständigheter till granskning:

- SHM ombads utreda och ge ett utlåtande angående på vilket sätt man kan skaffa en representants samtycke till ett viktigt vårdbeslut, som krävs enligt lagen om patientens ställning och rättigheter, när patienten inte själv kan fatta beslut i frågan och inte har någon anhörig eller närstående som deltar i vården.
- Regionförvaltningsverket ombads utreda och ge ett utlåtande angående om ett fall av långvarig fastspänning av en patient varit motiverat.
- Hatanpää sjukhus ombads utreda på vilket sätt kontusioner på en patients övre extremitet hade uppkommit.
- Hatanpää sjukhus ombads lämna en utredning angående vakternas handlande på en avdelning.



*Balkongvy från en av de geriatriska avdelningarna i Pitkäniemi sjukhus (inspektion 20.4.2016).*

Vid avdelningarna för neuropsykiatri och geriatrisk psykiatri vid Pitkäniemi sjukhus togs upp JO:s ställningstagande angående att både patienter som får vård oberoende av sin vilja och patienter som får vård frivilligt borde få motionera utomhus dagligen om de så önskar. Utkastet till inspektionsprotokoll sändes till sjukhuset för kommentar.

I utkastet presenterades många ställningstaganden och sjukhuset meddelade att man vidtar åtgärder utifrån dem. Ställningstagandena gällde bl.a. närmare uppföljning av patienternas utevistelse, placering av patienter med akuta problem i enkelrum, motiveringar till beslut om observation samt korrigeringsavbrister i ett isoleringsrum.

Det rekommenderades också att en patient ges bättre information om sina rättigheter, såsom rätten att få vård när man fortsätter med vården på sjukhusets bekostnad med en utomstående läkares bedömning och rätten att skaffa en bedömning på egen bekostnad av en läkare man själv valt. En patient som får vård oberoende av sin vilja ska också klar och tydligt informeras om att hen har rätt att få ett överklagbart beslut om omhändertagande av egendom, om hen inte godkänner avdelningens praxis att förvara egendomen i kansliet.

Polisen borde i regel underrättas om misshandel som uppdagas på avdelningarna. Sjukhuset borde ha en anvisning för dokumentering av skador hos en patient som förts till sjukhuset av polisen. JO framförde också sin ståndpunkt att en vakt inte kan utföra uppgifter som ska skötas av en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården.

Med anledning av inspektionen tog JO på eget initiativ upp följande omständigheter till granskning:

- Regionförvaltningsverket ombads utreda om ett fall av långvarig fastspänning av en patient varit motiverad.
- Regionförvaltningsverket ombads utreda om personaldimensioneringen vid Pitkäniemi sjukhus är tillräcklig.
- SHM ombads utreda och ge ett utlåtande angående hur en patient som saknar förmåga till självbestämmande ska representeras i samband med ett viktigt vårdbeslut och vid fastställande av vård som ges oberoende av patientens vilja.

Det nationella besöksorganet företog en på förhand anmäld inspektion på *den akutpsykiatriska avdelningen vid Vammala sjukhus* våren 2016. Avdelningen saknade den broschyr för patienter

och deras anhöriga som berättar om avdelningens verksamhet och patientens rättigheter på ett så lättläst språk som möjligt. Personalen fick anvisningen att bekanta sig med broschyren ”Psykiatrisk vård oberoende av patientens vilja och information om patientens rättigheter” på Valviras webbplats.

Enligt JO är det den god idé att utreda på förhand varifrån sjukhuset skaffar en utomstående läkares bedömning av behovet av fortsatt vård i fall med patienter som kommer från flera olika orter. Avdelningens isoleringsrum saknade en klocka så att en patient som placerats i isolering har möjlighet att följa tidens gång. JO rekommenderade att en klocka anskaffas.

Vid inspektionen framkom att isoleringsrummet används i mycket liten utsträckning, vilket JO såg som en positiv utveckling, som till slut kan leda till att isoleringsrummet inte alls behövs. JO betraktade också den gröna innergård som inrättats mellan byggnaderna som positiv, eftersom även patienter vars rörelsefrihet begränsats kan vistas ute på egen hand på innergården.

Det nationella besöksorganet företog en inspektion av *de psykiatriska enheterna vid Södra Karens centralsjukhus* i slutet av året 2016. Under inspektionen besöktes också sjukhusets mentalvårdsjour- och bedömningspoliklinik, där man ger avvänjnings- och substitutionsvård med opioider. En psykiatrisk sjukskötare deltog som är utomstående expert i inspektionerna av de psykiatriska avdelningarna.

Inspektionsobjektet hade på förhand fått en två månader lång tidsperiod, under vilken inspektionen skulle göras. På så sätt kunde objektet på förhand sända material till påseende. Före inspektionen kontaktades också patientombudsmannen och regionförvaltningsverket, som gav mängder av nyttig information om vad som krävde uppmärksamhet under inspektionen.

Vid inspektionen uppmärksammades särskilt att statistiken sedan 2014 visade en uppgång i användningen av begränsningsåtgärder, trots att sjukhuset med hjälp av olika åtgärder helt klart hade lyckats minska användningen. Det togs upp i slutdiskussionen och man konstaterade att orsaken till att den goda utvecklingen stannat av delvis kan bero på att frågan inte behandlats aktivt.



*Innergården vid Vammala sjukhus. De psykiatriska patienterna får vistas självständigt på innergården (inspektion 19.4.2016).*



Enheten hade ingen plan för att minska användningen av tvång, med kvantitativa och kvalitativa mål för begränsningsåtgärderna. Inspektörerna konstaterade att en sådan plan gärna kunde göras upp för enheten. Anvisningar hade gjorts upp för exceptionella situationer vid enheten.

Med tanke på dessa konstaterades att anvisningarna med fördel kunde omarbetas till en lättanvänd manual för avdelningarna. På så sätt handlar alla skötare enhetligt och vet t.ex. hur snabbt läkarna ska vara på plats för att titta till en patient. Överläkaren berättade att de jourhavande läkarna hade fått anvisningar om det, men skötarna verkade inte veta vad de kan förvänta sig av läkarna.

Inspektörerna uppmärksammade enheten på att det på avdelningen kunde finnas flera patienter i samma rum, medan det också fanns patientrum som stod helt tomma. Med tanke på patienternas rehabilitering är ett mer ändamålsenligt mål ändå att patienterna fördelas jämnare i rummen. Uppmärksamhet fästes också vid risken för integritetsskyddet hos patienter som placerats i isoleringsrummet. Avdelningens patienter har tillträde till skötarnas kansli, som har direkt synkontakt till isoleringsrummet via övervakningskamerans monitor.

JO har precis som tidigare år ansett det vara viktigt med inspektionsbesök vid *jourenheterna vid somatiska sjukhus*, där man använder s.k. säkerhetsrum. I säkerhetsrummen placeras patienter som kommit till juren och som exempelvis på grund av aggressivitet eller förvirring måste hållas avskild från de övriga jourpatienterna.

Situationen är problematisk eftersom isolering inte har stadgats i lag inom den somatiska hälso- och sjukvården. Isolering kan emellertid ibland vara berättigad enligt bestämmelserna om nödvärn eller nödtillstånd. I allmänhet handlar det i de här situationerna om nödvärn, d.v.s. att en patients frihet måste begränsas för att trygga antingen patientens egen eller en annan persons hälsa eller säkerhet.

Utöver det har JO i praktiken krävt att man i en situation beaktar de rättsnormer och etiska normer som styr en läkares eller annan yrkesutbildad hälsovårdspersonals verksamhet. En åtgärd får inte heller kränka människovärdet. Ett isoleringsrums ändamålsenlighet har avsevärd betydelse när man bedömer om isoleringen som helhet har genomförts så att den räknas som människovärdig behandling samt hälso- och sjukvård



*Inspektion vid Södra Karelen  
centralsjukhus, psykiatriska  
avdelningarna (23.11.2016).*

av hög kvalitet. Minimikraven som ett säkerhetsrum måste uppfylla kan vara de omständigheter som krävs enligt mentalvårdslagen för att trygga isoleringen av en psykiatrisk patient.

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

Det finns säkerhetsrum vid många olika jourenheter och de används regelbundet. Trots det klagar patienterna sällan inför JO på att de har placerats i säkerhetsrummet eller på den behandling de får där.

År 2016 inspekterade det nationella besöksorganet jourenheterna vid två universitetssjukhus. Båda inspektionerna företogs oanmälda och på kvällstid.

I fråga om *akutjouren vid Åbo universitetscentralsjukhus* hade inspektörerna inga misstankar om att säkerhetsrummet skulle användas i strid med ovan nämnda principer. Samarbetet med myndigheterna lämnade däremot en del övrigt att önska. På basis av inspektionen verkade det som om jourenhetens personal inte hade någon exakt uppfattning om hur övriga myndigheter (såsom polisen och tillnyktringsstationen) fungerar, trots att kundkretsen är delvis densamma. Genom att samarbete kunde de begränsade resurserna ändå användas mer effektivt och ändamålsenligt.

Inspektionen av *Ensiapu Acuta vid Tammerfors universitetssjukhus* gav upphov till misstankar om att tillsynen över patienter som placerats i säkerhetsrummet inte genomförts på ändamålsenligt sätt. Därför ombads enheten att i efterhand lämna journalhandlingarna för de patienter som placerats i säkerhetsrummet till JO. Flera anteckningar hade gjorts för varje patient med allt från tio minuters till flera timmars mellanrum, så att den längsta perioden mellan anteckningar var över tre timmar.



*Skyddsrum vid Akutmottagningen Acuta, Tammerfors Universitetssjukhus (Tays). Oanmäld inspektion 19.4.2016.*

Inga officiella allmänna riktlinjer har getts för hur ofta en isolerad patient ska följas upp. Utgångsläget är att uppföljningen genomförs enligt patientens situation. Kameraövervakning kan minska behovet av att besöka isoleringsrummet, men den kan aldrig ersätta personlig uppföljning genom besök i rummet. Enligt JO:s tidigare ställningstaganden är uppföljningen bristfällig om patienten tittas till bara varje halvtimme. Tillbörliga anteckningar ska alltid göras om uppföljningen.

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

också organisationen av hälso- och sjukvården för fångar. I praktiken har tillsynen centraliserats till Regionförvaltningsverket i Norra Finland, som på egen hand eller tillsammans med Valvira gör väglednings- och utvärderingsbesök till polikliniker och sjukhus inom hälso- och sjukvården för fångar. I slutet av året hade man besökt tolv enheter.

Under berättelseåret företog det nationella besöksorganet anmälda inspektioner av poliklinikerna i Åbo och Kylmäkoski vid Enheten för hälso- och sjukvård för fångar. En utomstående expert deltog i den senare inspektionen. Utöver dessa besök företog kansliets inspektör ett oanmänt inspektionsbesök vid Sjukhuset för fångar i Tavastehus. Besöket hade samband med utredningen av ett ärende som behandlas som ett klagomål.

Poliklinikerna inspekteras nästan alltid samtidigt som fängelset. I det sammanhanget intervjuas i allmänhet fångar och samtidigt får man en uppfattning om vilka erfarenheter de har av poliklinikens verksamhet och vad man borde fästa särskild uppmärksamhet vid när polikliniken inspekteras.

*Polikliniken i Åbo vid Enheten för hälso- och sjukvård för fångar* har öppet också på veckosluten och den läkare finns på plats varje vardag, vilket ansågs vara positivt. En annan positiv faktor var att en tandläkare finns på mottagningen fyra dagar i veckan och att det inte är någon kö till tandvården.

JO uppmärksammade att fångarnas ankomstgranskning grundar sig nästan enbart på en omfattande intervju. På blanketten som används finns inga frågor om skador eller någon kroppskarta (body chart) där de kunde markeras. I CPT:s rapport om Finland fästes emellertid uppmärksamhet vid förfarandet för anteckning av skador som uppges vara orsakade av osaklig behandling. Ställningstagandet gällde också hälsogranskningen av fångar som anländer till fängelset.

Den som gör hälsogranskningen ska ta i beaktande möjligheten att fången kan ha blivit utsatt för fysiskt våld hos en annan myndighet före ankomsten till fängelset. JO betonade att om saker

och ting inte dokumenteras på tillbörligt sätt i det här skedet går offrets möjlighet att låta myndigheterna utreda saken i allmänhet förlorad – eller utredningen blir åtminstone mer komplicerad. Det handlar om både den frihetsberövades och de misstänkta tjänstemännens eller andra aktörers rättsskydd.

JO rekommenderade att man vid ankomstgranskningen diskuterar eventuella tecken på fysiskt vård med personen som undersöks och att även avsaknad av sådana tecken antecknas i journalhandlingarna. Om skador konstateras ska en läkartid reserveras för fången, så att skadorna kan undersökas och antecknas på tillbörligt sätt.

JO såg det som en positiv utveckling att alla livstidsfångar i fängelset hade genomgått en bedömning av vårdbehovet föregående år. Polikliniken uppmuntrades att fortsätta med den typen av bedömningar regelbundet. JO rekommenderade vidare att en bedömning av vårdbehovet görs även för andra långtidsfångar.

Av diskussionerna med fångarna framgick missnöje med att deras ärendebblanketter inte besvaras. Poliklinikens förfarande i fråga om att svara på fångarnas ärendebblanketter är enligt JO inte lagenligt, om allmän praxis är att patienten inte informeras om läkarens mottagningstid på förhand. Fångarna ska också informeras om tiden ändras. I detta avseende står fångarna inte i annan ställning än övriga patienter. Enligt JO var det viktigt att poliklinikens praxis angående att informera om läkarens mottagningstider och eventuella även andra mottagningstider ska bli lagenlig.

Under inspektionen diskuterades även om den ärendebblankett som för närvarande används över huvud taget är lämplig för direkt kontakt. Detta gällde alla enheter för hälso- och sjukvård för fångar, så ärendet behandlades inte vidare utan JO konstaterade att saken tas upp separat med Institutet för hälsa och välfärd samt Enheten för hälso- och sjukvård för fångar. JO uppmuntrade ändå polikliniken att fortsätta planeringen av en egen ärendebblankett som gäller endast hälso- och sjukvårdens ärenden. På så sätt kan man också polikliniken påverka att patienternas ärenden behandlas på ett smidigare sätt.

JO rekommenderade också att polikliniken samarbetar med fängelset, så att konfidentialiteten bevaras i fångarnas ärenden hos hälso- och sjukvården. Om fångarna inte kan kontakta hälso- och sjukvården på annat sätt än med ärendebblanketten, ska uppmärksamhet fästas vid sekretessen när blanketten används. Som exempel nämnde JO ett fängelse där meddelanden till polikliniken kan lämnas i en särskild låst postlåda.

JO uppmärksammade också uppföljningen av hälsotillståndet hos fångar som placerats under observation. Inspektörerna informerades om att man alltid besöker en fånge som placerats under observation eller observation i isolering, när fången först placerats där. Därefter besöker man fången vid behov. En fånge som påförts straff i enrum besöker man cirka en gång i veckan.

I fängelselagen finns ingen separat bestämmelse om hur ofta hälso- och sjukvårdspersonalen bör besöka dessa fångar. I CPT:s standard krävs att hälso- och sjukvårdspersonalen besöker en isolerad fånge omedelbart och därefter regelbundet minst en gång om dagen. Enligt JO var det viktigt att man från poliklinikens sida besöker en fånge som placerats under observation eller observation i isolering dagligen. JO rekommenderade också att man regelbundet besöker en fånge som placerats i isolering eller hålls avskild.

Vid inspektionen av *polikliniken i Kylmäkoski vid Enheten för hälso- och sjukvård för fångar* fästes särskild uppmärksamhet vid att poliklinikens läkarresurser hade försämrats sedan JO:s senaste inspektion 2013. En läkare har mottagning i Kylmäkoski endast 1–2 gånger i veckan. Läkaren hinner ta emot endast ett fåtal patienter under en arbetsdag, eftersom arbetstiden huvudsakligen går åt till papperskonsultationer. Detta orsakar naturligtvis köer till läkaren och belastar kontinuerligt skötarnas vardag.

Polikliniken besöktes inte heller av en psykiater och externa psykiatritjänster användes endast i liten skala. Tandläkartjänsterna hade också utkontrakterats. Läkaren kom från Helsingfors, men besöken var oregelbundna. Skötarna hann ge alla nya fångar minst en snabb hälsogranskning.

Man föreslog att en punkt om potentiella tecken på våld läggs till checklistan som tagits fram för ändamålet.

### 3.4.9 ANNAN VERKSAMHET

#### Utlåtanden

*Brottpåföljdsbranschen* fick under berättelseåret tre utlåtanden till JM:s kriminalpolitiska avdelning. Ett av utlåtandena gällde *alternativ till och organiseringen av häktning*. BJO betraktade arbetsgruppens förslag till alternativ till häktning – förstärkt reseförbud och häktningsarrest som övervakas med teknisk utrustning – som en motiverad och lönsam lösning. Med hjälp av dessa lösningar är det möjligt att minska användningen av frihetsberövande och de olika skadeverkningar som häktningen orsakar den häktade.

Angående förvaringen av häktade i polisens förvaringslokaler konstaterade BJO att man också i Finland borde komma fram till att häktade efter häktningsbeslutet borde förvaras i häkten. BJO ansåg det mycket viktigt att verkställa arbetsgruppens förslag. Sedan dess har ärendet framskridit och regeringen har överlämnat sin proposition till riksdagen (RP 252/2016 rd). JO:s kansli har gett ett utlåtande om propositionen till lagutskottet.

En annan viktig fråga som med anknytning till de frihetsberövades rättigheter – som BJO gav JM ett utlåtande om under berättelseåret – gällde *användningen av fängsel vid fångtransporter*. BJO ansåg inte att förslaget i lagutkastet var motiverat, eftersom syftet var att avstå från individuell prövning. Enligt utkastet skulle alla fångar i samma transport kunna beläggas med fängsel under vissa förutsättningar utan att det görs en individuell prövning för varje fånge.

BJO konstaterade att förslaget i utkastet var problematiskt med tanke på grundlagen och stred mot de internationella rekommendationer och internationella tillsynsorgans praxis som gäller frihetsberövade personer. Även detta ärende har

gått vidare till riksdagen, och JO:s kansli gav lagutskottet och grundlagsutskottet utlåtanden om regeringens proposition (RP 263/2016 rd) i början av 2017.

År 2016 gjordes flera ändringar av *utlänningslagen*. Behandlingen i tingsrätten som gäller tagande i förvar gjordes lättare. Ärenden som gäller tagande i förvar behandlas i fortsättningen på nytt i tingsrätten endast på begäran av den som tagits i förvar. Tidigare behandlades fallen med två veckors mellanrum. JO har gett ett utlåtande i ärendet under både lagberedningen och riksdagsbehandlingen. På grund av lagstiftningsändringen har JO dessutom hörts i riksdagens utskott.

Med anknytning till *rättigheterna för personer med funktionsnedsättning* gav JO ett utlåtande till riksdagens grundlagsutskott om regeringens proposition som gällde lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda (RP 96/2015 rd). Syftet med lagändringen är att stärka självbestämmanderätten för personer som får specialomsorger och minska användningen av begränsningsåtgärder. Bestämmelserna trädde i kraft i juni 2016.

### Ärenden som utretts på eget initiativ och avgöranden i dessa ärenden

JO förordnade att *åtal väcks* mot tre domare vid Helsingfors tingsrätt och direktören för förvarsenheten i Krämertsskog för brott mot tjänsteplikt begånget av oaktsamhet. Åtalet grundar sig på att beslut om separat förvar av utlänningar inte hade behandlats vid tingsrätten i enlighet med lagen. Ärendet uppdagades när JO genomförde en inspektion vid förvarsenheten under december 2014.

BJO utredde på eget initiativ *polisens användning av elchockvapen*. I avgörandet i ärendet föreslogs att Polisstyrelsen gör upp en anvisning för användningen av elchockvapen. Man borde också satsa på utbildningens kvalitet – inklusive utbildning som upprätthåller färdigheterna – och tillsy-

nen av denna. Likaså bör man utreda och utvärdera möjligheterna att börja spela in användningen av elchockvapen med kamera. Dessa synpunkter är viktiga för den enskildes rättsskydd när han eller hon utsätts för maktmedlet, men också för den enskilda polismannens rättsskydd. Preliminära utredningar av användningen av elchockvapen presenterades för BJO i samband med en inspektion av Polisstyrelsen (se s. 184).

I samband med en inspektion av *polisfängelset* framkom att man fortfarande använde sig av en så kallad bältessäng, som CPT hade kritiserat vid sin inspektion 2014. CPT hade rekommenderat att man omedelbart slutar använda *bältessängen*. I Finlands svar till CPT ansågs användningen av sängen vara acceptabel.

BJO beslöt att reda ut ärendet på eget initiativ och bad Polisstyrelsen om en utredning av bältesängens användning och eventuella anvisningar. Tillyktringsstationen bredvid polisfängelset bads också om en utredning av bl.a. hur personalen deltar i bedömningen och uppföljningen av hälsotillståndet hos en person som är fastspänd i bältessängen. Behandlingen av ärendet pågår.

Under berättelseåret bad BJO Polisstyrelsen lämna en utredning av *dödsfallen bland frihetsberövade personer som omhändertagits av polisen* under perioden 2000–2016. Man bad också om en utredning av om ett ärende lett till förundersökning, åtal eller dom. Dessutom önskade man information om hur polisen har berett sig på att förhindra att frihetsberövade personer begår självmord eller stoppa dödsfall under transporter samt om några anvisningar eller utbildning har getts i ämnet. Behandlingen av ärendet pågår vid JO:s kansli.

*Brottpåföljdsbranschen* beslöt att utreda separat på eget initiativ en öppen anstalts praxis att påföra disciplinstraff för fångar som vägrade att lämna urinprov. BJO konstaterade i det avgörande som gavs i ärendet att anstaltens praxis inte har någon laga grund och att ett disciplinstraff inte kan påföras i fängelsets ordningsstadga med denna mo-

tivering. Samtidigt utreddes situationen också vid andra inrättningar än den inspekterade. Motsvarande praxis förekom inte i andra öppna anstalter. Fler avgöranden inom förvaltningsområdet har beskrivits i avsnitt 4.7.4 (s. 224).

### Lagstiftningsförslag

Vid en inspektion av handlingar i samband med en *fängelseinspektion* framkom att en vakt hade berett sig på spottande under en fängstransport genom att ta med ett örngott. När fången under transporten började samla saliv i munnen täckte man över hans ansikte med örngottet. Förfarandet var problematiskt och man beslöt att på eget initiativ utreda hur Brottspåföljdsmyndigheten hade förberett sig med tanke på den här typen av skyddsåtgärder. Man utredde inte det enskilda fallet, eftersom ärendet var anhängigt som ett brottmål från fångens sida.

Av utredningen framgick att fängelset efter iakttagelserna vid inspektionen hade slutat använda örngotten och skaffat spottskyddshuvor som är avsedda att förhindra spottande. Brottspåföljdsmyndigheten hade inte gett någon separat anvisning om vilka redskap man kunde använda i syfte att förhindra spottande.

BJO konstaterade i sitt avgörande att förhindra spottande genom mekaniska medel är en inskränkning av grundrättigheterna som gäller fångens personliga integritet och detta ska föreskrivas i lag tillräckligt avgränsat och detaljerat.

Vid en inspektion av en *barnskyddsenhet* konstaterades att barnskyddslagen inte ger personalen rätt att be ett barn klä av sig. Avklädning är inte den typ av kroppsbesiktning som avses i lagen, utan det handlar i stället om kroppsvisitation. Den bestämmelse i barnskyddslagen som reglerar kroppsvisitationen berättigar däremot inte till att be ett barn klä av sig. BJO föreslog att SHM bedömer om åtminstone bestämmelsen angående kroppsvisitation av särskilt svårskötta ungdomar borde utvärderas på nytt.

### Framställningar om gottgörelse

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

Nedan följer exempel på framställningar om gottgörelse som getts 2016 och som gäller kränkningar av frihetsberövade personers rättigheter eller deras behandling. Framställningar om gottgörelse och åtgärder som vidtagits på grund av dem refereras närmare på s. 134.

Inga lagenliga grunder framfördes för placeringen av en *fånge* under observation, inget beslut togs om placeringen under observation och hälso- och sjukvårdspersonalen informerades inte om händelsen. Dessutom fanns det anmärka på sättet på vilket kroppsvisitationen utfördes innan och omständigheterna vid observationen. BJO ansåg det vara troligt att fången frös på natten i tunna kläder och utan täcke i isoleringscellen. BJO framställde att finska staten betalar fången gottgörelse för placering under observation utan grund.

JO gjorde en framställan om gottgörelse till en *patient* för ett händelseförlopp som började med att patienten avlägsnade sig från samjouren vid centralsjukhuset. Läkaren handlade mot mentalvårdslagen när hen inte vid begäran om handräckning av polisen såg till att personer med yrkesutbildning inom hälso- och sjukvård var närvarande under transporten. Patienten låstes därefter in i samjourens säkerhetsrum, vilket inte verkade nödvändigt.

I handlingarna fanns inget beslut om isolering som fattats av läkaren. Övervakningen under isoleringen var också otillräcklig. Enligt JO kränktes och äventyrades åtgärderna patientens personliga

frihet och säkerhet, som tillhör de grundläggande fri- och rättigheterna. Av den anledningen rekommenderade JO att gottgörelse betalas.

En *patient i vård oberoende av sin vilja* såg kontakten med sin advokat begränsad utan motivering enligt mentalvårdslagen och på grund av felaktigt förfarande. Enligt JO kan förfarandet ha kränkt integriteten och skyddet för privatlivet, som tryggas i grundlagen och i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna. En patients psykotiska symtom är inte en tillräcklig anledning till att begränsa patientens kontakt med sitt rättsbiträde med över ett dygn särskilt när patientens isolering hade avslutats. JO bad sjukvårdsdistriktet överväga om man kan gottgöra patienten för kränkningen av hens rättigheter.

## 3.5

# 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 åtgärderna 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.

### 3.5.1 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. Inträffade förändringar och en eventuell utveckling har beaktats i de följande beskrivningarna.

### Brister i åldringars förhållanden och i hur de bemöts

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

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

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

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

### Brister i barnskyddet och i handläggningen av barnärenden

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

Tillsynen av vården av omhändertagna barn utom hemmet är otillräcklig. De kommunala barnskyddsmyndigheterna hinner inte besöka vårdplatserna utom hemmet i tillräcklig omfattning och känner inte till vilka förhållanden barnen lever i och hur de behandlas i tillräcklig omfattning. Barnens rätt till förtroliga samtal med sin socialarbetare uppfylls inte på det sätt som föreskrivs i lagen. Regionförvaltningsverken har inte tillräckligt med resurser för inspektioner. Möjligheterna att övervaka familjevården är i synnerhet små.

Klientplanerna som ger stöd i föräldraskapet till ett placerat barn utarbetas inte alltid.

Hörande av barnet och utredning av barnets åsikt uppfylls inte alltid på ett sätt som är förenligt med barnets bästa.

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. Syftet med den nya socialvårdslagen (1301/2014) är att stärka basservicen och därigenom minska behovet av korrigerande åtgärder. 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. Ändringen av lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda (381/2016) torde förbättra situationen delvis, men kräver ännu att tillvägagångssätten preciseras och omvärderas på institutioner.

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.

I samband med lika rätt till undervisning för personer med funktionsnedsättning förekommer svårigheter i genomförandet. Stödtjänsterna är otillräckliga. Det förekommer brister i beslutsfattandet i kommunerna; det förekommer bristfälliga anvisningar för sökande av ändring och i alla ärenden fattas inte förvaltningsbeslut, även om det är frågan om beslut som påverkar rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

### Förfaranden inom anstaltsvården som kränker självbestämmanderätten

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

Lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda ändrades under berättelseåret så att exakta bestämmelser om begränsningsåtgärderna har fastställts. Författningsgrunden som krävs saknas dock fortfarande helt bl.a. angående äldreomsorg och somatisk hälso- och sjukvård.

### Brister vid tagande i förvar av utlänningar och i rättshjälp samt 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 förvarisenheten i Krämertsskog öppnades en förvarsenhet i anslutning till flyktingförläggningen i Joutseno hösten 2014, vilket förbättrade situationen avsevärt. En ökning av antalet asylsökande har dock på nytt ökat behovet av att förvara utlänningar i polisfängelser.

Det utökade antalet asylsökande och begränsningen av rättshjälp har lett till att allt färre asylsökande får rättshjälp i det första skedet.

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

Det finns tydliga brister och oklarheter i hur s.k. papperslösa personers basbehov tillgodoses, t.ex. när det gäller tillräckliga social- och hälsovårdstjänster 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.

Antalet beslut om indragning av mottagnings-tjänster (157 beslut under 2016) kommer sannolikt att öka eftersom fler beslut om avslag än tidigare har fattats för sådana asylsökande, vars avvisning till avgångsland mot dennas vilja inte kan genomföras. För tillfället förekommer det

olika praxis i kommunerna om vilka social- och hälsovårdstjänster som erbjuds för personer vars mottagningstjänster upphört.

### **Dåliga förhållanden och brister i behandlingen av fångar och häktade personer**

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

Häktade personer förvaras fortfarande i allt för stor omfattning i polisfängelser. 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. Riksdagen behandlar regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om alternativ till och organiseringen av häktning (RP 252/2016 rd), vars syfte är att förkorta förvaringstiderna för de häktade i polisfängelser.

Fängelseceller utan toalett strider mot de internationella standarderna för fångvård och kan utgöra en kränkning av fångarnas värdighet. Toalettlösa celler används fortfarande i Tavastehus fängelse. I Tavastehus kommer dock ett helt nytt fängelse att byggas. När det nya fängelset blir färdigt – uppenbarligen under 2019 – försvinner de sista toalettlösa cellerna från användning.

### **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 och tillgången till tandläkarvård enligt lagstiftningen om vårdgaranti tillgodoses inte alltid.

Tillgången till annan typ av vård enligt lagstiftningen om vårdgaranti tillgodoses inte heller helt och hållet. I många fall är vårdköerna 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 framkommer ständigt och i allt större omfattning problem med inneluften i skolorna. Skillnaderna mellan kommunerna är stora. I vissa kommuner finns det fungerande arbetsgrupper för inomhusluften, medan man i andra kommuner inte ens har kommit överens om handlingsmodeller på förhand för hur man ska handskas med problemet om det uppstår.

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 den 1 augusti 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 och lider av resursbrist. Under berättelseåret inledde justitieministeriet projektet för förberedelse av inrättande av ett domstolsverk. Det stora antalet domare på viss tid och att kommunfullmäktige i praktiken utser nämndemän till tingsrätten enligt politiska kvoter, äventyrar oavhängighet.

Domstolarnas verksamhet riskerar en fortsatt bristfällig resurstilldelning.

### 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. Åtgärder för ändring av det materiella i skadeståndslagen (det allmännas skadeståndsskyldighet beträffande grundläggande och mänskliga rättigheter) har inte vidtagits.

#### 3.5.2 EXEMPEL PÅ POSITIV UTVECKLING

Detta avsnitt i JO:s berättelser från 2009–2014 tar upp exempel från olika förvaltningsområden där det tack vare ett ställningstagande från JO, en framställan i ett sådant ställningstagande eller av annan orsak har skett en positiv utveckling i fråga om de grundläggande och mänskliga rättigheterna. 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 3.6. Även dessa framställningar och åtgärder har oftast utmynnat i ett positivt slutresultat.

## 3.6

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

Enligt lagen om riksdagens justitieombudsman kan justitieombudsmannen rikta en framställning till en myndighet om att ett fel ska korrigeras eller ett missförhållande avhjälpas. Genom att ett fel eller en kränkning av den klagandes rättigheter gottgörs på basis av JO:s framställning är det möjligt att nå en uppgörelse i godo i ärendet.

JO har under åren gjort ett stort antal framställningar om gottgörelse. Framställningarna har oftast lett till ett positivt slutresultat. Grundlagsutskottet har ansett (GrUB 12/2010 rd och 2/2016 rd) det som motiverat att JO i klara fall gör en framställning om förlikning eller gottgörelse för att medborgarna ska komma i åtnjutande av sina rättigheter, förlikning ska nås och onödiga rättsliga tvister undvikas. Grunderna för JO:s framställningar om gottgörelse har beskrivits närmare i berättelserna från åren 2011 (s. 94) och 2012 (s. 74).

Under 2016 har högsta domstolen behandlat i två av sina avgöranden frågan om ersättning för lidande.

*I avgörandet HD:2016:57* gällde det förutsättningarna för beviljande av tillstånd till fortsatt handläggning.

Tingsrätten hade förpliktat staten att betala A en ersättning på 2 000 euro för lidandet orsakat av hemfridsbrott och integritetskränkning. Hovrätten ansåg att det inte fanns anledning att bevilja tillstånd till fortsatt handläggning. Enligt den högsta domstolen utfärdas inga särskilda bestämmelser i frågan om ersättande av lidande på basis av husrannsakan som saknar lagliga förutsättningar och det finns ingen av högsta domstolen eller hovrätten publicerad rättspraxis gällande denna fråga.

Rättspraxis gällande statens ersättningsansvar för immateriell skada som orsakas av kränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna är i allmänhet och även särskilt begränsad gällande artikel 8 i Europakonventionen och 10 § i grundlagen. Förutsättningarna för ersättning av lidande är fortfarande delvis oklara till exempel med avseende på när kränkningen kan anses så allvarlig att tröskeln för att staten förpliktas att betala ersättning överskrids. Erhållandet av ett avgörande i ärendet som styr tolkningen har varit viktigt även med avseende på det eventuellt dömda beloppet för ersättning och de faktorer som ska beaktas vid bedömningen.

Domstolsprövning gällande husrannsakan och möjlighet att i detta samband framföra därmed anknytande ersättningskrav är tämligen nya som rättsmedel. Sålunda och beaktande det stora antalet husrannsakan som genomförs, begränsas inte betydelsen för avgörandet till detta enskilda ärende utan frågorna som ska avgöras har även tydligt haft av en allmän betydelse. Sålunda har frågan typiskt gällt en sådan situation då hovrätten borde ha beviljat tillstånd för fortsatt handläggning med motiveringen förhandsavgörande. Högsta domstolen upphävde hovrättens beslut och återsände ärendet till hovrätten.

*I avgörandet HD:2016:20* gällde det i första hand skadestånd som krävdes på basis av felaktigt förfarande och beslut den 27 oktober 2003 vid Helsingfors förvaltningsdomstol.

Högsta domstolen ansåg att förvaltningsdomstolens felaktiga förfarande har ett orsaksamband med att N omfattades av ett utvisningsbeslut och hotades av detta fram till den 3 januari 2006. I läkarutlåtandena ansågs att depressionen

och ångesten som framkommit hos N orsakades åtminstone delvis av att han eller hon var osäker med avseende på slutresultatet för sin ansökan om uppehållstillstånd och att ovissheten pågått länge. Förvaltningsdomstolens felaktiga förfarande hade delvis fördröjt N:s erhållande av uppehållstillstånd.

Högsta domstolen ansåg det vara utrett sålunda att N hade på grund av det fått utstå lidande. Enligt högsta domstolen är det inte nödvändigt gällande tilldömande av ersättning för kränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna att utvärdera om lidandet har orsakats av i skadeståndslagen avsedd personskada eller i skadeståndslagen avsedd ersättning för lidande som orsakats av en kränkning.

Vid utvärdering av ersättningens belopp måste de av kränkningen orsakade följdernas svårighetsgrad och varaktighet beaktas. Svårighetsgraden för kränkningen och dess följder och med avseende på deras varaktighet bedömde högsta domstolen att beloppet för en skälig ersättning för kränkning är 5 000 euro.

Genom en tolkning som prioriterar de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna förbigick högsta domstolen i sitt beslut 2015 begränsningen i lagen om ändring av ikraftträdandebestämmelsen i gottgörelselagen.

*I avgörandet HFD:2015:139 konstateras att syftet med gottgörelselagen är att trygga ett effektivt nationellt rättsmedel när en rättegångens längd blir en sådan att den kan anses stå i strid med dröjsmål vid rättegång enligt 6.1 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna. Då kan staten dömas att ersätta för kränkning av de mänskliga rättigheterna som vållades på grund av fördröjningen.*

Därmed kan utgångspunkten inte vara att ikraftträdandet av ändringen i gottgörelselagen skulle uppskjutas i förvaltningsprocessen t.ex. på grund av statsfinansiella orsaker. Ikraftträdandebestämmelserna måste alltså tolkas på ett sätt som prioriterar de mänskliga rättigheterna så att

parterna i rättegången även ges en möjlighet till samma rättskydd så fort som möjligt i en nationell ansökan om ändring som vid Europadomstolen.

Krav på ersättning för fördröjning av rättegång på grund av tidsåtgång vid behandling av ärende vid förvaltningsdomstolen utreddes trots begränsningen enligt ikraftträdandebestämmelsen i lagen.

Genom lagen om statens skadeståndsverksamhet koncentreras majoriteten av skadeståndsanspråken som riktas mot staten för handläggning vid Statskontoret. Lagen tillämpas för handläggning av skadeståndsanspråken mot staten, om anspråken grundar sig på fel eller försummelser som begåtts av en statlig tjänsteman. Enligt information från Statskontoret framfördes totalt 692 ersättningsyrkanden under verksamhetsåret. Merparten av ärendena anhängiggjordes som skadeståndsyckanden som framfördes till Statskontoret eller den behöriga myndigheten. Utgående från JO:s framställning om gottgörelse anhängiggjordes 7 ärenden. Statskontoret utfärdade totalt 544 beslut.

En avsevärd del av besluten, drygt 229, 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 JO framfört till Statskontoret ledde till betalning av ersättning.

Under verksamhetsåret genomfördes 17 JO:s framställningar om gottgörelse och i en tidigare framställning erhöles ett avgörande. Härutöver ledde en kontakt som togs till myndigheten från kansliet medan klagomålen behandlades i ett flertal fall till att felet rättades till eller det bristfälliga förfarandet korrigerades, och således till att en uppgörelse i godo nåddes. Klagandena och myndigheterna gavs också i ett flertal andra avgöranden anvisningar genom att referera tillämplig lagstiftning, rättspraxis och praxis för laglighetskontroll samt tillgängliga metoder för ändringsökande.

### 3.6.1

#### 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 personlig frihet och integritet

##### *Förstavårdarens lagstridiga förfarande*

Den prehospitla akutsjukvården som den klagande fick vid ett epileptiskt anfall genomfördes inte på det sätt som avses i patientlagen, utan man inkräktade på hennes fysiska integritet utan hennes samtycke.

Enligt JO kränktes den klagandes rätt till personlig integritet enligt grundlagen samt skyddet för privatlivet enligt den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter (EKMR) i samband med den prehospitla vården. Enligt dessa är en åtgärd som görs på en patient utan patientens samtycke endast tillåten om den grundar sig på lag.

Enligt Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) anses medicinska åtgärder som utförs utan patientens samtycke eller utan stöd i en lag som särskilt berättigar utförandet av åtgärden, vara kränkningar som berättigar till ekonomisk ersättning. Europadomstolen har i sin beslutspraxis särskilt beaktat fall då åtgärden medfört patient rädsla, ångest eller mindervärdeskänsla. Den klagande berättande att hon kände sig förödmjukad och kränkt, billig och smutsig. JO ansåg det vara klart att den prehospitla akutsjukvårdens förfarande åsamkade henne sådant lidande som hon bör gottgöras för (1418/4/15\*).

Sjukvårdsdistriktet meddelade att den klagande kallats till ett möte där det skedda diskuterades och chefen för den prehospitla akutsjukvården bad den klagande om ursäkt för händelsen. Samtidigt kom man överens på den klagandes begäran att chefen

*för den prehospitla akutsjukvården och den aktuella akutsjukvårdaren ska besöka den klagandes hem då akutsjukvårdaren ber om ursäkt. Handläggningen av gottgörelseärendet har inletts men beloppet har ännu inte fastställts.*

##### *Isolering av patient*

Den klagande hade avlägsnat sig från samjouren vid centralsjukhuset. Läkaren bestämde att patienten skulle hämtas tillbaka.

Läkaren handlade mot mentalvårdslagen när han inte vid begäran om handräckning av polisen såg till att personer med yrkesutbildning inom hälso- och sjukvård var närvarande när patienten fördes till samjouren. När den klagande fördes tillbaka var man tvungen att placera henne i ett låst utrymme.

Isoleringen av den klagande i centralsjukhusets cell verkade inte vara nödvändig. I handlingarna fanns inget beslut om isolering som skulle ha fattats av läkaren. Under den tid den klagande isolerades uppföljdes hennes tillstånd endast en gång. Även övervakningen hade varit otillräcklig och i strid med anstaltens egna anvisningar. Enligt JO kränktes och äventyrades förfarandena den klagandes personliga frihet och säkerhet, som tillhör de grundläggande fri- och rättigheterna (1768/4/15\*).

*Direktören för samkommunen för sjukvårdstjänster tog ett beslut där man beklagade den orättvisa behandlingen av den klagande. Förutom en ursäkt ansåg direktören att det var skäligt att den klagande gottgjordes med ett belopp på 200 euro för den kränkning av fri- och rättigheter som riktats mot henne.*

##### *Lagstridigt frihetsberövande*

A:s frihetsberövande under tiden 25 mars–6 april 2016 var klart i strid med lagen. Hovrätten hade friat A och inte förordnat honom att häktas när domen meddelades. Det program för brottmåls-

domar som var i bruk vid tidpunkten hade sättingsrättens häktningsförordnande till de verkställande myndigheterna, även om hovrätten uttryckligen hade fattat ett annat beslut om häktandet.

JO konstaterade att myndigheternas arbete inte uppfyllde kravet på att inte kränka en persons rättsskydd och personliga frihet, som tillhör de grundläggande fri- och rättigheterna. Även om A:s frihetsberövande räknades honom till godo vid verkställigheten av frihetsstraff, gottgör det dock inte det lidande som det redan genomförda lagstridiga häktandet hade orsakat (943/2016\*).

*Statskontoret betalade 780 euro som kompensation för kränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna.*

### Skydd av privatliv, personuppgifter och hemfrid

#### *Avslöjande av sekretessbelagda uppgifter i polisens meddelande*

Polisinrättningen hade fått ett meddelande om ett barn som försvunnit från ett barnhem. I meddelandet framkom bl.a. barnets namn och bild samt dennas försvinnande från det specifika barnhemmet.

Ställföreträdande BJO konstaterade att publiceringen av namn och foto var nödvändig för att tag på honom. Däremot hade man avslöjat sekretessbelagd information genom att ange i meddelandet att barnet bor på barnhem. Sekretessbeläggandet av en sådan information kopplades inte i lagen om offentlighet till någon s.k. skadeförutsättning. Informationen i meddelandet fanns i massmedia och kunde läsas mycket omfattande. Genom publiceringen kränktes skyddet för ett minderårigt barns privatliv och personuppgifter (2243/2/15\*).

*Statskontoret beslöt att betala en skälig gottgörelse på 500 euro till det minderåriga barnet för kränkning av skyddet för privatliv och personuppgifter.*

### *Lagstridig husrannsakan*

Hos den klagande genomfördes en husrannsakan kl. 6, även om det inte fanns något särskilt skäl till det enligt lagen. Dessutom genomfördes hos henne under samma dag kl. 9 en husrannsakan, även om ingen i själva verket hade tagit beslut om denna genomsökning. Vid genomsökningarna följdes inte heller helt och hållet de i lagen fastställda förfarandena som delvis är avsedda att trygga rättsskyddet för objektet som utsätts för husrannsakan. Enligt BJO har man inkräktat i strid med grundlagen samt Europakonventionen på den klagandes hemfrid (2773/4/15\*).

Husrannsakan genomfördes hemma hos den klaganden eftersom den klagande misstänkts ha gjort sig skyldig till straffbart bruk av narkotika (försök till anskaffning av ringa mängd narkotika för eget bruk). Enligt den högsta domstolens avgöranden kan en husrannsakan som endast genomförs på grund av straffbart bruk av narkotika utan ytterligare motivering vara i strid med proportionalitetsprincipen. Förutom brottsrubriceringen framfördes inga specificerade grunder för husrannsakan. Ett skriftligt beslut om husrannsakan hade inte gjorts före husrannsakan eller ens efter den.

Enligt BJO genomfördes husrannsakan utan lagliga förutsättningar. Dessutom framfördes inga godtagbara grunder för att närvaron av den klagandes maka som befann sig i lägenheten vid husrannsakan var begränsad. Enligt BJO har man inkräktat i strid med grundlagen samt Europakonventionen på den klagandes och hans eller hennes makas hemfrid (877/4/15\*).

*Statskontoret bad om tilläggstid för avgörande av framställningar om gottgörelse. Som motiv för begäran framfördes det ovan beskrivna högsta domstolens avgörande HD 2016:57.*



### Lagstridig observation

Inga lagenliga grunder framfördes för ställande av fånge under observation, inget beslut togs om ställande under observation och detta meddelades inte till hälso- och sjukvårdspersonalen. Vid kroppsvisitationen som föregick observationen deltog flera väktare, vilket var i princip för många. Den klagande hade dessutom varit naken och fick kläder cirka tio minuter efter att visitationen börjat. Den tid då kroppsvisitationen genomfördes var cellen under kameraövervakning. Fängelset framförde inte heller en tillräcklig förklaring om varför den klagandes påstående att han inte fick ändamålsenlig beklädnad och sängkläder inte stämde.

BJO ansåg det vara troligt att den klagande frös på natten i tunna kläder och utan täcke i isoleringscellen. Cellen var fullt belyst under natten. Enligt BJO var placeringen av fången under observationen ogrundad och förhållandena under observationen var i strid med bestämmelserna och sådana som kränkte hans människovärde. Dessutom var fallet problematisk med avseende på respekten för skyddet för privatlivet. Tiden för placeringen av fången beaktades vid mätningen av disciplinstraff och en anmärkning ansågs vara en tillräcklig påföljd för ordningsförseelse. BJO ansåg dock inte detta som ett tillräckligt beaktande i detta fall (5540/4/15\*).

*Statskontoret ersatte den klagande med 500 euro som kompensation för kränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna.*

### Överlämnande av information till utomstående om klientrelation i socialvården

I sjukhusets patientjournaler framkom en klientrelation inom barnskyddet. Informationen skulle endast ha fått lämnas till utomstående med barnets vårdnadshavares samtycke. När barnets vårdnadshavare inte hade lämnat sitt samtycke till att överlämna uppgifterna borde informationen ha avlägsnats från kopian på patientjournalen som skickades till en utomstående. När man inte för-

farit sålunda hade man agerat i ärendet i strid med offentlighets- och patientlagen. Genom överlämnandet av information om klientrelation inom socialvården hade man även ingripit i skyddet för privatlivet (3425/4/15).

*Sjukvårdsdistriktet meddelade JO att det försökt kontakta den klagande men att detta ännu inte lyckats.*

### Egendomsskydd

#### Fördröjning vid hävning av kvarstad

Tingsrättens beslut att upphäva säkringsåtgärden meddelades inte till utskökningsverket. Därför hade den klagandes egendom dvs. den fastighet som klaganden köpt och använt som stadigvarande bostad varit föremål för säkringsåtgärd i två år utan att det längre hade funnits grund för detta.

Enligt BJO hade skyldigheten att underrätta den verkställande myndigheten om att säkringsåtgärden upphävts legat hos åklagaren i detta ärende. Även om det förekom i viss mån oklarhet gällande anmälningsskyldigheten och man förstått vid åklagarämbetet att ansvaret låg hos domstolen fräntog det dock inte åklagarens ansvar i ärendet. BJO hänvisade till Europadomstolens avgörande enligt vilket man bröt mot artikeln om skydd för egendom i tilläggsprotokollet i Europakonventionen när återlämnandet av den beslagtagna egendomen försenades endast på grund av en anledning som beror på myndighet (1021/4/15\*).

*Statskontoret betalade den klagande 2 000 euro i kompensation för förfarande som kränkt skyddet för egendom.*

### Rätt till social trygghet

BJO ansåg att den ungdomspsykiatriska polikliniken hade handlat fel, när barnets nödvändiga vård och terapi avbrutits på grund av att det uppdragades att barnet var föremål för misstanke om brott. Polikliniken borde ha beaktat barnets individuella

behov av vård och stöd, som barnet själv också klart och tydligt hade uttryckt när misstanken om brott uppdagades. Barnet ville fortsätta med vården (582/4/15).

*Enligt stadens meddelande hade överläkaren och vårddirektören för den öppna psykiatriska vården träffat familjen och beklagat familjens dåliga erfarenhet och den misslyckade informationen samt konstaterat att ärendet borde ha hanterats bättre. Staden kompenserade barnet med 300 euro för den upplevda kränkningen av de grundläggande rättigheterna.*

Barnet hade flyttat till den klagandes familj i april 2015. Den klagande och barnet som hade placerats i dennas familj hade dock ändå varken service eller stödåtgärder på grund av en meningsskiljaktighet mellan kommunerna angående skyldigheten att ordna och bekosta servicen. Efter flytten hade social- och hälsovårdsverket inte på något sätt försökt säkerställa hur barnets vård var ordnad i den klagandes familj och om vården var för barnets bästa. Samkommunen och social- och hälsovårdsverket hade inte klarlagt för den klagande och barnet som var i dennas vård deras rättigheter och myndighetens skyldigheter enligt bestämmelserna i lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården. Enligt BJO hade de båda myndigheterna försummat deras utrednings- och rådgivningsskyldighet (5315/4/15).

*Enligt samkommunens anmälan beviljades den klagande startersättning till ett belopp av högst 2 908 euro enligt bestämmelserna i familjevårdslagen. Samkommunens socialarbetare inom vård utom hemmet och den klagande kom överens om utarbetande av ett familjevårdsavtal, efter vilket familjen får bidrag för familjevård. Enligt den klagande är det aktuella bidraget som hon får nu tillräckligt och hon var nöjd med lösningarna som samkommunens familjesocialarbete erbjuder.*

Samkommunen meddelade dessutom att den kommer att starta ett förvaltningstvisteförfarande eftersom stadens socialverk placerade barnet inom en annan kommuns område utan att fatta ett beslut i ärendet enligt barnskyddslagen.

## Rättsskydd

### *Skada som NTM-centralen orsakat på grund av felaktigt förfarande*

BJO framförde för NTM-centralen 2014 att den bör överväga hur den kan gottgöra klaganden för den skada dess förfarande föranlett (5330/4/13, JO:s berättelse 2014 s. 87).

*NTM-centralen överförde den klagandes förslag om ersättning för behandling av Statskontoret. Statskontoret behandlade ärendet i första hand som ett skadeersättningsmål och i andra hand som ett ärende gällande gottgörelse. Statskontoret förkastade den klagandes krav på skadeersättning enligt motiveringar som framgår i dess beslut. Statskontoret bedömde att 1 500 euro är en rimlig ersättning.*

### *Disciplinärt straff avtjänat som oskyldig*

Förvaltningsdomstolen upphävde det disciplinära straffet som påfördes en fånge för en ordningsförseelse. Fången hade dock hunnit avtjäna straffet i enrum i över ett dygn.

BJO ansåg att situationen var problematisk med avseende på den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och en rättvis rättegång som föreskrivs i lagen, då ett verkställt disciplinärt straff som inte vunnit laga kraft hade upphävts på grund av ändringsökande och fången inte på något sätt kompenserats för det disciplinära straffet som han avtjänat som oskyldig (5726/4/15\* och 1374/4/16\*).

Statskontoret betalade 70 euro som kompensation för kränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna.

### *Lagstridig fördröjning av förundersökning*

Den klagande misshandlades i mars 2008, för vilket en polisanmälan gjordes utan dröjsmål. I slutet av 2014 meddelade polisen att fallet hade försvunnit på grund av datatekniska problem och

återfunnits först då. Den klagande krävde fortfarande ett straff i ärendet och ärendet togs åter under utredning. Polisnärheten meddelade dock i april 2015 att ärendet preskriberats.

BJO konstaterade att åtalsrätten för det misstänkta brottet hade föräldrats under förundersökningen av en anledning som berodde på polisen. Det är uppenbart att ett åtal hade väckts om förundersökningen skulle ha tillhandahållits och om ärendet skulle ha behandlats vid domstol. Sålunda hade den klagande på grund av polisens förfarande förlorat sin möjlighet att få sitt ärende till domstolsbehandling där han skulle ha kunnat framföra sina krav till gärningsmannen. Den klagande hade åsamkats direkta kostnader för det brott som riktats mot honom samt sveda och värk som avses i skadeståndslagen (2387/4/15).

Polisnärheten betalade till den klagande som en ekonomisk skada som avses i skadeståndslagen 3 861,60 euro som gottgörelse för den sveda och värk som händelsen medfört. Statskontoret betalade till målsäganden gottgörelse på 9 000 euro för att förundersökningen hade försenats med sex år.

### **Försummelse av ekonomisk rådgivning och skuldrådgivning**

Gäldenärerna hade inte fått vägledning och råd av ekonomi- och skuldrådgivaren på det sätt som avses i lagen utan denna hade underlåtit att sköta sin arbetsuppgift på tillbörligt sätt.

BJO ansåg att klagandena med rätta hade bildat sig uppfattningen att ansökan om skuldsanering hade lämnats till tingsrätten och att de därför inte behövde kontakta t.ex. utsökningsmyndigheten för att säkerställa att den fastighet som de använde som bostad inte skulle säljas på auktion. Den exekutiva auktionen kunde emellertid undvikas tack vare att klagandena själva såg till att ansökan om skuldsanering kom till tingsrätten varefter verkställighetsprocessen avbröts.

Enligt BJO rådde det inget tvivel om att staden skulle ordna en lämplig tillsyn och se till att det fanns inmatningsanvisningar för det system som

användes för att dokumentera ekonomi- och skuldrådgivningen och att anvisningarna var tillräckligt omfattande och lämpliga på alla sätt. Hon föreslog också att staden funderar på hur den kan ersätta de olägenheter som klagandena vållades på grund av fördröjningen och utredningen av saken (111/4/15).

Staden meddelade att tillsynen över ekonomi- och skuldrådgivningen hade utvecklats och förbättrats. Dessutom meddelade staden att den hade betalat 1 000 euro i ersättning åt bägge klagandena, så som de hade begärt. Staden framförde även en ursäkt åt klagandena.

### **Begränsning av kontakter**

JO ansåg att den klagandes kontakt till hennes advokat var begränsad utan motivering enligt mentalvårdslagen och på grund av felaktigt förfarande. Begränsningen av kontakter kan kränka skyddet för privatlivet som skyddas i grundlagen och Europakonventionen.

Den klagandes psykotiska symtom är inte en tillräcklig anledning att begränsa den klagandes kontakt med sitt rättsbiträde med över ett dygn särskilt när hennes isolering hade avslutats. Den jourhavande specialiserande läkaren som hade fattat beslutet att begränsa kontakten hade inte behörighet att fatta ett sådant beslut enligt mentalvårdslagen. Sådan behörighet har bara den överläkare som ansvarar för den psykiatriska vården vid sjukhuset eller någon annan ansvarig läkare. Det borde också ha fattats ett överklagbart beslut om att kontakten begränsas (1086/4/15).

Enligt sjukvårdsdistriktet var det i det aktuella fallet nödvändigt att begränsa kontakterna så snabbt att man inte hann fatta ett skriftligt beslut. Beslutet fattades direkt under tjänstetid. I begränsningen av patientens kontakter skedde ett formellt fel, eftersom anvisningarna för området inte följdes. Sjukvårdsdistriktet hade beklagat händelsen för patienten.

### Felaktigt förfarande vid utsökning

Uppgiften om preskriberad skuld som gällde en av gäldenärerna i den klagandes utsökning framkom när man påbörjade en utredning vid utsökningsverket på basis av den klagandes telefonsamtal. Skuldansvaret hade ändrats enligt huvudtalet för solidariska gäldenärer till en fjärdedel per gäldenär.

Av redogörelsen framkom inte varför utsökningen inte hade beaktat den preskriberade skulden i de kvarblivande gäldenärernas andelar så fort den preskriberade skulden hade noterats.

BJO konstaterade att kravet på tillbörligt förfarande inte förverkligats vid handläggningen av detta ärende. Utsökningsverkets förfarande hade lett till att det överflödiga beloppet som indrivits från en av gäldenärerna och därmed summan som krävts att återbetalas till utsökning hade blivit större än vad den skulle ha varit om man hade vidtagit lämpliga åtgärder omedelbart (4059/4/15\*).

### Behandlingen av en begäran om upplysningar

Den klagandes begäran om behandling av upplysningar vid stadens grundtrygghetscentral pågick under 11 månader.

JO konstaterade att det var uppenbart att förfarandet i ärendet stod i strid med både personuppgifts- och offentlighetslagen. De i utredningen framlagda motiveringarna varför behandlingen fördröjdes var inte hållbara (ärendet var inte brådskande, det gällde inte den klagandes hälsotillstånd, uppgifterna var i ett separat register och i begäran om uppgifter framgick inte uppgifternas användningsändamål).

Alla begäran om uppgifter ska behandlas inom lagstadgad tid. Enligt offentlighetsförordningen ska myndigheten dessutom planera och sköta dokument- och informationshanteringen samt data-systemen och databehandlingen så att handlingsoffentlighet kan genomföras smidigt för att skapa och genomföra en god informationshantering.

En kund som ber om sina egna uppgifter ska inte behöva motivera användningsändamålet för sin begäran. Om myndigheten anser att begäran om information är bristfällig ska den be kunden komplettera sin ansökan. I ärendet har man dessutom förfarit lagstridigt därför att man inte besvarat den klagandes brev. Till följd av förfarandet kränktes den klagandes rätt till god förvaltning som tryggas i grundlagen (4788/4/15).

### 3.6.2 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.

I ett stort antal av JO:s svar till den klagande gavs anvisningar om tillgängliga rättsskyddsmetoder för hen. I det följande framförs några exempel på sådana ärenden.

#### Polisen

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

Disponenten hade låtit byta ut låsen i lägenheten som ägdes av den klagande och hindrat honom från att utnyttja sin bostad. Enligt beslut från förundersökningen fanns det ingen anledning att misstänka brott eftersom den klagande hade delgivits bolagsstämans beslut att ta lägenheten i besittning och den klagande hade inte väckt klandertalan mot detta beslut.

Enligt polisinrättningen borde disponenten ha ansökt om vräkning i ärendet genom att sända en stämningsansökan till tingsrätten. Disponenten hade inte rättighet att själv vidta åtgärder för

att verkställa övertagandet av lägenheten. Polisen hade vidtagit åtgärder för att påbörja en förundersökning (1986/4/15).

Beslutet att avsluta förundersökningen på grunderna "inget brott" förutsätter att det i förundersökningen framkommer mycket tydligt att inget brott begåtts. Om bestämmelserna gällande fallet som är mål för förundersökningen lämnar rum för tolkning då de tillämpas på det undersökta fallet, d.v.s. uppfyller en viss känd verksamhet kännetecknen eller inte, anser BJO att ärendet måste tas till åklagare som ska utföra en åtalsprövning i ärendet.

Polisinrättningen har bedömt i sitt utlåtande att beslutet i klagomålet skulle ha ankommit på en åklagare. Polisinrättningen meddelade att de uppmanat chefen för sektorn för brottsbekämpning att se till att det i den klagandes ärende görs en anmälan till åklagaren och att det annars förfars som förundersökningslagen förutsätter (4391/4/15).

I beslutet från förundersökningen gällde det ett fastighetsköp, där enligt den klagande hans eller hennes morbror sålde en fastighet som var värd cirka en miljon euro till några av sina släktingar till ett pris som var bara en bråkdel av gängse pris. Säljarens demens var känd före köpet och under det. Anmälaren hade framfört i sin utförliga begäran om undersökning motiveringar för misstanke om brott och de framförda påståendena var av den karaktären att en fortsatt utredning genom en förundersökning skulle ha givit bättre förutsättningar för att bedöma sannolikheten för brott.

Enligt polisinrättningen förekom det tillräckliga motiveringar för att påbörja en förundersökning och ett beslut om påbörjande av förundersökning hade fattats och en ny undersökningsledare hade utsetts. Enligt Polisstyrelsen hade det även varit befogat att skaffa som bakgrund för prövningen, skäl att misstänka, synpunkter från instanser som är oberoende av parterna i köpet (5277/4/15).

Enligt BJO var beslutet från förundersökningen felaktigt med avseende på såväl innehåll som laghänvisningar. I undersökningsledarens beslut eller utredning framgick inte några sådana sakförhållanden enligt vilka förundersökningen skulle ha kunnat avslutas i detta skede, åtminstone genom undersökningsledarens beslut. Bedömningen av bevisens tillräcklighet fastställs i regel av åklagaren och inte undersökningsledaren.

Helsingfors polisinrättning meddelade att undersökningsledaren tagit upp ärendet för omprövning. I ärendet genomförs en förundersökning. Efter förhören skickas ärendet till åklagarämbetet vid Helsingfors härad för åtalsprövning (2008/2016).

## Utsökning

Den klagande fick inget meddelande till sin hemadress om anhängiggörandet av ärendet gällande felparkeringsavgift eller utmätning av skatteåterbäring. Meddelandet om utmätning hade skickats till hans eller hennes tidigare adress. Anmälan om adressändring till magistraten hade gjorts korrekt vid tidpunkten för flytt, d.v.s. ett år tidigare.

Enligt den erhållna utredningen hade det i detta fall inte kommit något meddelande till utsökningens ämbetets datasystem om att adressen inte längre gällde. Häradsfogden berättade att han hade ringt den klagande i samband med utredningen av detta ärende och förklarat situationen samt framfört sin ursäkt för det skedda.

Enligt den klagandes önskemål förfor man i ärendet så att tillgångarna som tagits ut från skatteåterbäringen redovisades utan dröjsmål och för den utförda betalningen skickades ett kvitto för kundens egna fortsatta åtgärder. Den aktuella felparkeringsavgiften hade dessutom antecknats i utsökningens datasystem som en sådan fordran som betalas senast den förfallodag som nämns på betalningsuppmanningen. Ett sådant ärende skrivs inte ut i offentliga intyg som ges från utsökningsregistret (5109/4/15).

Den klagandes skatteåterbäring utmättes på inkassoföretagets ansökan som en indrivning av en privaträttslig fordring som grundar sig på tingsrättens beslut. Under tiden för händelsen hade den klagande giltiga uppgifter i befolkningsdatasystemet för vilka hon hade spärrmarkering. Från utsökningens informationssystem skickades en automatisk förfrågan till befolkningsdatasystemet. I den automatiska förfrågan förmedlade utsökningens informationssystem felaktigt kommuninformationen Helsingfors som den klagandes adressuppgift även om den klagandes adress inte var i Helsingfors.

Eftersom ingen adressinformation hade kommit behandlade häradsutmätningssmannen gäldenären som okänd. Häradsutmätningssmannen hade fått ett meddelande till arbetshögen om att gäldenärens adressinformation var inkomplett. Riksfogdeämbetet ansåg i sitt utlåtande att utmätningssmannen hade kunnat observera på gäldenärens sida i datasystemet för utsökning att gäldenären hade en spärrmarkering på sin adress.

Enligt anvisningar måste den giltiga adressinformationen utredas genom en fråga till magistraten om adressinformationen är bristfällig eller felaktig. Riksfogdeämbetet meddelade att de återbetalat tabellavgiften på 12 euro och avlägsnat den offentliga registeranteckningen gällande utmätning (5399/4/15\*).

Trots att klaganden hade tagit kontakt flera gånger med häradsutmätningssmannen utredde denna inte på eget initiativ identifieringsuppgifterna för fordran. Ärendet gällde skyldigheten att kontrollera offentligrättsliga fordringar. I detta fall hade ett minderårigt barn debiterats felaktigt för en dåligt identifierad fordran.

Ärendet utreddes i JO:s kansli med anledning av pappans klagomål och häradsutmätningssmannen och justitieministeriet kontaktades. Utgående från utredningen framkom att det gällde en räkning för rättegångskostnader som hade skickats till fel person. Utsökningens indrivning avslutades och BJO beslöt att utreda om avgifter och andra fordringar som Palkeet förmedlar är lagliga (4008/4/15\* m.fl.).

## Socialvård

Den klagande kritiserade hur staden och en privat tjänsteleverantör förfarit i ett ärende gällande den klagandes makes fysioterapikostnader. Den klagande hade fått felaktig information om ordnandet av fysioterapi samt om dess kostnadsfrihet. Staden beklagade otydligheten och meddelade att de ber vårdhemmet att ordna en vård Diskussion. Syftet är att föra en handledande diskussion med den klagande om kundavgifter och andra frågor som ska ses över. Enligt information som erhöles senare från vårdhemmets chef hade frågan diskuterats med den klagande och en tidpunkt för vård Diskussionen hade bestämts (190/4/15).

I klagomålet kritiserades stadens välfärdssektors förfarande i ett ärende gällande handlingars offentlighet och beslutsfattande. I klagomålet bifogades ett beslut gällande undersökningstillstånd genom vilket begäran om information hade avslagits. Inget korrekt överklagbart beslut hade bifogats till beslutet.

På grund av utlåtandet som hade skaffats med anledning av klagomålet och det därmed bifogade beslutet framkom att den klagandes begäran om information hade utvärderats på nytt. I beslutet utvärderades rättigheten att få information som part i ärendet och utgående från ansökan om undersökningstillstånd. Till beslutet bifogades en besväransvisning till förvaltningsdomstolen. Eftersom ärendet hade korrigerats ledde det inte till vidare åtgärder för BJO (5502/4/15).

Den klagande var missnöjd med sättet på vilket stadens handikappservice och mentalvårdscentralen hade förfarit i anknytning till ordnandet av tjänster i samband med hans boende.

Enligt JO hade den klagande möjligheten enligt socialvårdslagen eller handikappservice lagen att ansöka om ordnande av serviceboende från stadens socialförvaltning. Handikappservice och övriga socialtjänster kan även ansökas för att ordnas i eget hem.

Den klagande har rätt att få ett överklagbart beslut med anledning av sin ansökan. Det finns möjlighet att söka ändring av tjänsteinnehavares beslut enligt anvisningarna om rättelseyrkande och beslut som fattats av ett kommunalt organ kan överklagas till förvaltningsdomstolen enligt besväransvisningen. JO kan inte ändra beslut som tjänsteinnehavare och domstolar fattar i enlighet med deras befogenheter. I sista hand utvärderas lämpligheten och tillräckligheten för socialtjänster och bostadstjänster av en behörig domstol (2924/2016).

### Allmänna kommunärenden

Den klagande har sökt tjänsten som kommunens förvaltningsdirektör. Efter tjänstevalet fick hon ett brev som innehöll bl.a. en sammanfattning av de ansökande samt alla sökandes tjänsteansökan inklusive bilagor. Enligt den klagande innehöll brevet konfidentiell information.

Enligt BJO identifierades inte i klagomålet vilka konfidentiella uppgifter som de skickade handlingarna innehöll. Med avseende på detta och beaktande parts rätt att få information enligt offentlighetslagen samt bestämmelserna om tystnadsplikt och förbud mot utnyttjande beslöt BJO att det inte fanns anledning att undersöka ärendet närmare på basis av klagomålet.

BJO beslöt dock att delge kommunstyrelsen sitt svar och de däri beskrivna rättsanvisningar samt fästa kommunstyrelsens uppmärksamhet vid sekretessgrunderna som fastställs i offentlighetslagen och myndighets lagstadgade skyldighet att göra en anteckning om sekretess i handling som lämnas ut till part (672/4/16).

### Undervisning

Den avgiftsfria skjutsen enligt lagen om grundläggande utbildning som erhöles av den klagandes barn som gick i första klass ordnades som en taxitransport. Taxichauffören lämnade barnet på gården utanför hemmet efter återfärden. Eftersom barnet inte hade en hemnyckel och ingen te-

lefon var hen tvungen att vänta på att föräldrarna skulle komma hem under två timmar utomhus vid minusgrader.

Enligt uppgifter från stadens bildningsdirektör hade händelsen som beskrevs i klagomålet redan behandlats inom kommunen genom att bl.a. kontakta transportföretaget. Bildningsavdelningen bedömde även behovet av precisering av anvisningar för skoltransport. Enligt bildningsdirektören kan den klagande kontakta honom direkt för att förbättra praxis gällande transportarrangemangen. Det fanns ingen anledning att utreda ärendet mer ingående.

BJO konstaterade dock att kommunen ska sörja för kvaliteten och lämpligheten hos de tjänster kommunen köper. Utbildningsanordnaren har totalansvar för att skoltransporterna fungerar bra och enligt barnets bästa (526/4/16).

### Beskattning

Den klagande hade lämnat in en ansökan i oktober 2011 om att han skulle beskattas som en begränsat skattskyldig. Den klagande hade begärt att han skulle anses som begränsat skattskyldig fr.o.m. början av 2012. Den klagande fick ingen information om hur ärendet hade behandlats. I klagomålet krävde den klagande att hans beskattning för åren 2012, 2013 och 2014 korrigeras. Enligt skattebyråns utredning hittades inte den klagandes ansökan trots eftersökningar. Skattebyrån beklagade det skedda.

Enligt Personbeskattningens utredning verkställdes den klagandes beskattning utan att informationen om ansökan om källskattkortet hade behandlats. Skattebehandlingen hade varit bristfällig och den klagande hade beskattats i Finland som allmänt skattskyldig. Därför meddelade Skatteförvaltningen att de i klagomålsskrivelsen framförda kraven för korrigerings av beskattning behandlas som begäran om omprövning för skatteåren 2012 och 2013. Med avseende på skatteåret 2014 beaktas kravet på avbrytandet av väsentliga band till Finland i beskattningen för beskattningsåret 2014 (1076/4/15).

I klagomålet kritiserades behandlingen av begäran om omprövning vid skatterättelsenämnden. Ändringsyrkandena som den klagande framförde godkändes inte. Jordbruksföretagets oskäligen skatter inklusive tillägg och höjningar skapade ångest hos den klagande.

Ställföreträdande BJO konstaterade att enligt lagen om beskattningsförfarande överklagas beslut som fattas av skatterättelsenämnden genom besvär hos förvaltningsdomstolen. I samband med besväret finns det möjlighet att kräva förbud att indriva fastställda skatter tills förvaltningsdomstolen avgjort skattebesväret. Förvaltningsdomstolens beslut får överklagas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen om denna beviljar besvärstillstånd.

I svaret konstaterades dessutom att den klagande har möjlighet att ansöka enligt 7 a kap. i lagen om skatteuppbörd om befrielse från skatt. På Skatteförvaltningens webbplats ges anvisningar om befrielse från skatt och där finns även en blankett (ansökan om befrielse från skatt), med vilken man kan ansöka om befrielse (2833/2016).

## Miljö

NTM-centralen har genomfört tillsynsverksamhet gällande verksamhet i Kantviks södra hamn bl.a. på grund av klagomål som den klagande framförde för NTM-centralen. I NTM-centralens verksamhet förekom inget lagstridigt förfarande eller försummelser av skyldigheter som förutsätter JO:s åtgärder. NTM-centralen har bedömt genom sitt ställningstagande att billasternas dambekämpningsåtgärder motsvarade kraven enligt de aktuella tillståndsbestämmelserna.

Enligt BJO avgjordes genom detta ställningstagande inte slutgiltigt och på ett juridiskt bindande sätt frågan om dambekämpningsåtgärderna i hamnverksamheten i enlighet praxis var tillstånds- och lagenliga. Parterna verkade ha en möjlighet att få vid behov bl.a. till denna fråga ett lagakraftvunnet avgörande genom att uppvisa för NTM-centralen ett anhängiggörande enligt miljöskyddslagen som NTM-centralen besvarar med ett överklagbart beslut. En part som är eventuellt missnöjd med beslutet kan genom besvär föra beslutet om lagenlighet för ett avgörande hos förvaltningsdomstolen (1713/4/15).

## Trafik

I företagets lokaler genomfördes en oanmäld marknadsinspektion. I Trafiksäkerhetsverkets utredning beskrevs de lagliga grunderna för inspektionen och anledningen varför inspektionen genomfördes. I utredningen konstaterades att rapporten som utarbetades av företaget som genomförde inspektionen gavs till den klagande på vanligt sätt efter avslutad inspektion. Den klagande förnekade att han skulle ha fått den nämnda rapporten för kännedom i något skede på det av verket antagna sättet.

På grund av dessa avvikande åsikter ansåg BJO det vara grundat att verket skulle utreda hur det anlidade företaget genomfört inspektionen, hur man handlat i ärendet med avseende på delgivningen av inspektionsrapporten och vidta behövliga åtgärder när ärendet så kräver. Trafiksäkerhetsverket meddelade att rapporten som sammanställdes från marknadsinspektionen har senare skickats till den klagande per e-post (4121/4/15).



## 3.7

### Särskilt tema år 2016: rätten till effektiva rättsmedel

”Rätten till effektiva rättsmedel” utsågs till årets tema vid justitieombudsmannens kansli under 2016. Utgångspunkten för temat är bestämmelsen i artikel 13 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna (Europa-konventionen) enligt vilken varje person vars rättigheter enligt konventionen har kränkts ska ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet. I artikel 47 i unionens stadga om de grundläggande rättigheterna förutsätts även att varje person vars rättigheter och friheter som tryggas i unionsrätten har kränkts har tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en domstolen.

Enligt 21 § i grundlagen har var och en rätt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättsskipningsorgan och få sin sak behandlad på ett behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål.

Vid utvärderingen av ett rättsmedels effektivitet har domstolen för de mänskliga rättigheterna förutsatt att rättsmedlet är effektivt även i praktiken. Effektiviteten beror dock inte på att den klagande garanteras ett positivt slutresultat. Den myndighet som tillhandahåller rättsskydd behöver inte nödvändigtvis vara ett rättsskipningsorgan, men dess behörighet och de rättssäkerhetsgarantier den erbjuder har betydelse för bedömningen av rättsmedlets effektivitet.

Även om ett enskilt rättsmedel inte helt uppfyller artikelns krav kan en kombination av flera rättsmedel göra det. Rättsmedlet kan vara preventivt (förebyggande), genom vilket en rättighetskränkning kan förhindras, eller reparativt (i efterhand verkande), genom vilket en kränkning som redan inträffat kan gottgöras (*Kudla v. Polen*, EIT 2000).

Ett klagomål till JO utgör, åtminstone inte enbart, ett sådant effektivt rättsmedel som avses i Europakonventionen. Temaarbetet har därför inriktats på att se till att myndigheterna aktivt ger parterna vägledning i att utnyttja de egentliga rättsmedel som står till förfogande. I samband med inspektionerna har man särskilt granskat hur myndigheterna ser till att parterna får information om tillgängliga rättsmedel och att de kan utnyttjas i praktiken. Uppmärksamheten fästes särskilt vid följande frågor:

- Får parten ett motiverat beslut med anvisning om ändringssökande enligt förvaltningslagen?
- Om det inte finns någon egentlig möjlighet att söka ändring, informeras parten om andra rättsmedel (klagomål, grundbesvär, förvaltningsstvemål)?
- Tillgodoses partsöffentligheten? Om en part inte får ta del av en handling eller uppgift, får hen då ett beslut enligt offentlighetslagen eller ett intyg över förvägrad insyn enligt personuppgiftslagen?
- Hur kan parten få en företrädare eller ett biträde?
- Iaktas språklagstiftningen vid information och beslutsfattande? Tillgodoses översättning och tolkning till andra språk?

I ett rättsmedels effektivitet ingår att kränkningen kan rättas till eller gottgöras. Enligt justitieombudsmannens praxis ska kränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna i första hand förebyggas. Om detta inte lyckas ska de rättas till eller korrigeras. Om det inte heller lyckas ska kränkningarna gottgöras.

Fr.o.m. 2008 har högsta domstolen ansett det möjligt att sådant lidande som en kränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna innebär kan gottgöras utan stöd av en uttrycklig bestämmelse. Även det allmännas skyldighet enligt 22 § i grundlagen att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna kan anses omfatta en skyldighet att gottgöra kränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna. Gottgörelser som rekommenderats av JO behandlas i avsnittet 3.6.

I det följande finns en sammanställning av enskilda problem som gäller tillgången till rättskydd som iakttagits främst i samband med inspektionerna. Iakttagelserna har grupperats enligt förvaltningsområde. Som avslutning behandlas vissa allmänna problem som gäller handlingars offentlighet.

## Polisen

Vid inspektionerna framgick att personalen vid alla polisfängelser inte hade noterat att beslut om innehav av egendom, användning av betalningsmedel och vissa permissioner kan överklagas. Inte heller fanns i det alla polisfängelser tillgång till de blanketter som behövs för beslutsfattande och omprövning. Inspektörerna rekommenderade förbättrad utbildning och tillgång till blanketter (2225/2016).

Polisfängelserna hade inte heller alltid skriftlig information om de övervakande myndigheterna för de frihetsberövade. Brottspåföljdsmyndigheten har sammanställt en förteckning över de viktigaste myndigheterna som övervakar verksamheten i fängelserna. Den har delats ut till alla fängelser. Enligt BJO är det motiverat att det även i polisfängelserna finns skriftlig information om de myndigheter som övervakar verksamheten, som vid behov kan ges de frihetsberövade (3791/2016).

## Brottspåföljdsbranschen

Vid de flesta inspektioner måste fängelserna uppmärksammas på att föreskrifter som gäller fångarna och kontaktuppgifterna till de myndigheter som utövar tillsyn över fängelserna ska vara tillgängliga och uppdaterade. Fängelserna meddelar i regel att de korrigerar bristerna och instruerar sin personal om saken.

I ett fängelse fattades inga förvaltningsbeslut om innehav av egendom och fångarna fick inte heller anvisningar för ändringssökande. Det föreföll som om inga beslut om innehav av egendom någonsin hade fattats i fängelset på det sätt som krävs enligt bestämmelserna. Försummelser i fråga om att fatta skriftliga beslut i andra ärenden förekom också. Efter inspektionen meddelade fängelset att man hade börjat fatta beslut och ge anvisningar om omprövning i ärenden om innehav av egendom (4397/2016).

En häktad person ska ha möjlighet att förbereda sig för rättegången och få tillgång till förundersökningsmaterialet. En häktad hade fått tillgång till förundersökningsmaterialet endast nat-tetid och efter att avdelningen stängts. Fängelset lovade rätta till förfarandet så att material som behövs för rättegången i framtiden lämnas ut till en fånge för den tid som önskas, även dagtid (4397/2016).

Problem som gäller fångars rättskydd behandlas mer ingående i avsnittet om brottspåföljdsbranschen under rubriken ”Rättskyddet uppfylls inte alltid”.

## Socialvård

Ordnanande av socialvård enligt klientlagen ska basera sig på ett myndighetsbeslut eller, när privat socialvård ordnas, på ett skriftligt avtal mellan den som lämnar socialvård och klienten. I flera klagomålsärenden framgick att myndigheterna hade försummat sin skyldighet att ge klienten ett överklagbart beslut med anvisning om ändrings-sökande.

I ett fall hade en serviceproducent halverat arbetstiden för den personliga assistenten för en person med grav funktionsnedsättning utan att socialarbetaren hade fattat något beslut om saken (4433/4/15\*).

I ett annat ärende konstaterade JO att villkoren i ett gällande beslut om personlig assistans inte kunde försämrans enbart genom att myndigheten sände klienten ett meddelande om detta (5658/4/15\*).

Likaså ansåg JO att det med avseende på klientens rättssäkerhet var otillräckligt att socialväsendet skickade klienten allmän information om klientavgifter och möjligheten att ansöka om avgiftsfrihet i en bilaga till specialomsorgsprogrammet för personer med utvecklingsstörning, utan att bifoga lagliga anvisningar om hur man begär omprövning (3307/4/15\*).

Skyldigheten att fatta beslut om tjänster för äldre personer har särskild betydelse när kommunen inte kan anvisa sökanden en servicebostad, trots att dennes behov av service konstaterats. En klagande hade muntligt sökt en plats på ett effektiviserat serviceboende i december 2013 för sin mor, men beslutet togs först den 27 oktober 2015. BJO konstaterade att det med avseende på klientens rättssäkerhet är viktigt att hen kan få frågan om omfattningen av kommunens skyldighet att ordna service prövad av förvaltningsdomstolen (5426/4/15).

Överklagbara beslut är särskilt viktiga i ärenden som gäller begränsningar av klienternas självbestämmanderätt. Vid en inspektion på en barnskyddsanstalt konstaterades att det kundinformationssystem som anstalten använde sig av inte kunde tillhandahålla sådana versioner av begränsningsbeslut där tidpunkten för hörande och delgivning skulle ha framgått korrekt. Dessutom var anvisningen om hur man överklagar bristfällig i utskriften av beslutet. Under inspektionen fick anstalten anvisningar om det rätta förfarandet (707/2016).

Under en inspektion vid en enhet för specialomsorger för personer med utvecklingsstörning observerades att de ändringar som införts i lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda

ännu inte hade börjat tillämpas på vissa avdelningar, t.ex. i fråga om skyldigheten att fatta beslut om begränsningsåtgärder. JO beslöt på eget initiativ att utreda ärendet noggrannare (5485/2016).

I ett effektivt rättsskydd ingår att ärendena behandlas på behörigt sätt och att beslut av en domstol eller tillsynsmyndighet verkställs utan oskäligt dröjsmål. JO gav en grundtrygghetsdirektör en anmärkning om lagstridigt förfarande för att klagandens begäran om omprövning inte hade hänskjutits till grundtrygghetsnämnden utan hade behandlats som en anmärkning (4096/4/15\*). Likaså tilldelades stadens social- och hälsovårdsverk en anmärkning för att verket hade försummat att verkställa ett beslut om boendeservice för en ung person med funktionsnedsättning (24/4/15\*).

## Hälsovård

Vid inspektioner på de psykiatriska sjukhusen har JO under flera år rekommenderat att patienter och deras anhöriga får lättillgänglig information om patientens rättigheter både muntligt och skriftligt när de kommer till avdelningen. Efter att Valvira år 2013 sammanställt en broschyr med information om psykiatrisk vård oberoende av patientens vilja och information om patientens rättigheter har det blivit lättare för sjukhusen att följa denna rekommendation (1049/2016).

Vid en inspektion framkom att patienterna inte fick en kopia av det beslut genom vilket de hade förordnats till vård oberoende av sin vilja om de inte bad särskilt om det. Förfarandet konstaterades vara lagstridigt (5042/2016). Dessutom betonades att en patient som får vård oberoende av sin vilja måste få tydlig information om att han eller hon har rätt att få ett överklagbart beslut om omhändertagande av egendom (1049/2016).

JO beslöt att separat utreda frågan om tillgången till företrädare för patienter som saknar beslutsförmåga. JO har begärt en utredning av social- och hälsovårdsministeriet om hur sådana patienter som intagits för vård oberoende av sin vilja, men inte själva kan söka ändring eller på annat

sätt bevaka sina intressen, kan få en företrädare om de saknar intressebevakare eller anhöriga eller närstående som deltar i vården. Enligt information som erhållits vid inspektionen är det mycket svårt att ordna en intressebevakare för en patient som inte har närstående.

I sin begäran om utredning fäste JO uppmärksamhet vid att enligt Europakonventionen ska varje person som berövats sin frihet genom arrestering eller på annat sätt ha rätt att inför domstol kräva att lagligheten av frihetsberövandet snabbt ska prövas samt att han friges, om åtgärden inte är laglig. I avgörandet *M.H. v. United Kingdom* (2013) konstaterade domstolen för de mänskliga rättigheterna att tillgången till domstolsprövning ska tryggas genom specialarrangemang om en patient som förordnats till psykiatrisk vård oberoende av sin vilja på grund av sin sjukdom inte själv kan utnyttja rättsmedel (3708/2016).

## Utbildning

Den klagande berättade att barnet får ”hemundervisning” och därtill eftermiddagsundervisning i skolan under en till tre timmar. Den klagande ansåg att barnet behandlades orättvist eftersom hen inte fått gå i skola såsom andra barn. BJO konstaterade att elevens skolgång kan verkställas genom specialarrangemang om det är motiverat av skäl som ansluter till elevens hälsotillstånd. Den som ordnar utbildningen måste dock i så fall fatta ett överklagbart beslut.

För att tillhandahålla särskilt stöd ska ett skriftligt beslut fattas av vilket elevens huvudsakliga undervisningsgrupp ska framgå liksom även eventuella tolknings- och biträdestjänster samt övriga tjänster och vid behov undantagsarrangemang i undervisningen. Om elevens vårdnadshavares uppfattning om elevens behov avviker från skolans uppfattning, kan vårdnadshavaren söka ändring i beslutet enligt bestämmelserna i lagen om grundläggande utbildning. Eftersom de aktuella besluten inte hade fattats, ansåg BJO att det med tanke på barnets intressen var fråga om ett mycket allvarligt fel (2426/4/15).

## Utlänningsärenden

Vid inspektionen av en enhet för förvar av utlänningar framkom att beslut som fattats vid enheten om separat förvar inte hade behandlats vid tingsrätten i enlighet med lagen. Enligt lagen måste ärendena behandlas utan dröjsmål och senast fyra dygn efter tagande i förvar. JO ansåg att ett åsidosättande av de i lagen fastställda rätts-säkerhetsgarantierna som pågått under flera år var en så allvarlig försummelse att han väckte tjänsteåtal mot de tjänstemän som var ansvariga för försummelserna (1178/2/15\*).

## Övriga myndigheter

Vid en inspektion på Konkurrens- och konsumentverket diskuterades frågan om när kontakter som tas av enskilda ska behandlas som förvaltningsklagomål enligt förvaltningslagen och när det är frågan om annan kontakt. BJO fäste verkets uppmärksamhet vid att var och en enligt förvaltningslagen får anföra en förvaltningsklagan över att en myndighet, den som är anställd hos en myndighet eller någon annan som sköter en offentlig förvaltningsuppgift har förfarit lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sin skyldighet. En förvaltningsklagan anförs hos den myndighet som övervakar verksamheten (4966/2016).

Frågan om behandling av ärenden av klagomålstyp framkom även i samband med inspektionen av konkursombudsmannens byrå. Det var framför allt fråga om omfattningen av byråns prövningsrätt i samband med behandlingen av ärenden. Då man svarar på skrivelser av klagomålstyp måste man enligt BJO utgå från konkursombudsmannens lagstadgade uppdrag och bedöma hur konkursombudsmannen mot bakgrund av detta uppdrag ska behandla sådana skrivelser. Konkursombudsmannen har i detta avseende en viss prövningsrätt, liksom i sitt uppdrag i övrigt (3880/2016).

### Problem i anslutning till handlingars offentlighet och annan tillgång till information

Rättskyddsfrågor som gäller handlingars offentlighet har i likhet med tidigare år förekommit upprepade gånger under berättelseåret. Myndigheterna iakttar inte alltid det förfarande som framgår av offentlighetslagen, trots att lagen varit i kraft sedan 1999. Enligt lagen ska uppgifter som begärs lämnas så fort som möjligt, dock senast inom två och i vissa fall fyra veckor. Om uppgifterna inte lämnas ska kunden ges råd om hur hen kan få ett överklagbart avgörande och sålunda en möjlighet att få ärendet prövat av domstol (t.ex. 4687/4/15\*, 4395/2016 och 5372/4/15\*).

Rätten att få tillgång till uppgifter hos en myndighet som gäller en själv kan grunda sig på såväl rätten till insyn enligt personuppgiftslagen som bestämmelsen i 12 § i offentlighetslagen. Rättsmedlen enligt de bägge lagarna är dock olika. Enligt personuppgiftslagen kan en vägran som gäller rätten till insyn behandlas av dataombudsmanen medan beslut enligt offentlighetslagen ska överklagas hos förvaltningsdomstol. Enligt förarbetena och litteraturen om offentlighetslagen ska myndigheten ge kunden en redogörelse om de olika bestämmelserna för att klarlägga enligt vilken lag uppgifterna begärs. I praktiken har det dock visat sig vara svårt att följa denna anvisning.

I rätten att få tillgång till information som gäller en själv ansluter sig rätten att få veta vem som har behandlat uppgifterna. Denna rätt kan utövas genom logguppföljning. För kontroll av logguppgifter finns tillsviare ingen allmän lagstiftning. Rätten till insyn kan grundas på bestämmelserna om partsoffentlighet i offentlighetslagen, men då förutsätts att uppgifterna inverkar eller har kunnat inverka på behandlingen av ett ärende som är eller har varit anhängigt hos myndigheten och som gäller den som begärt att få ta del av uppgifterna (HFD 2014:69). I lagen om elektronisk behandling av klientuppgifter inom social- och hälsovården finns en specialbestämmelse om klientens rätt till uppgifter i loggregistret.

I lagen finns dock inga bestämmelser om förfarandet och tidsfristen vid behandlingen av en begäran. Det är t.ex. oklart om tidsfristerna i offentlighetslagen som sådana kan tillämpas på behandlingen av en begäran om logguppgifter (389/4/16).

## 3.8

# Ställningstaganden som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna

Nedan refereras några ställningstaganden som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna och som härrör från JO:s laglighetsövervakning. Under tidigare år har detta avsnitt innehållit exempel på avgöranden som gäller de friheter och rättigheter som tryggas i 6–22 § i grundlagen, indelade enligt respektive frihet och rättighet (se t.ex. avsnitt 3.7 i verksamhetsberättelsen för 2014, där det också finns en allmän beskrivning av varje grundläggande fri- och rättighet).

Nu refereras endast enskilda avgöranden som i något avseende innehåller ett nytt eller principiellt viktigt ställningstagande som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna. Sådana ingår även i avsnitt 3.6 där avgöranden där JO har lagt fram ett förslag om gottgörelse refereras. Ställningstaganden som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna inom ett visst förvaltningsområde eller en särskild ärendegrupp finns i avsnitt 4.

### Tillgänglighet i restaurangvagnen

Med hänsyn till rätten för personer med funktionsnedsättning till lika möjligheter enligt 6 § i grundlagen och artikel 9 i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning ansåg JO att det är otillfredsställande att de inte fysiskt hade tillgång till tågets restaurangvagn på samma sätt som andra resenärer. Restaurangvagnens service tillhandahölls på rullstolsplatsen i passagerarvagnen istället för att det skulle ha varit möjligt att komma in i restaurangvagnen med rullstolen.

JO ansåg det vara viktigt att Trafiksäkerhetsverket, i enlighet med sin skyldighet i 22 § i grundlagen att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses, strävar efter att i den mån det är möjligt arbeta för tillgängliga restaurangvagnar t.ex. genom att arbeta för att krav på att restaurangvagnar ska vara tillgängliga införs i de aktuella EU-bestämmelserna (651/4/15\*, se s. 77).

### En psykiatrisk patients rörelsefrihet

JO ansåg att det psykiatriska sjukhuset borde ha arrangerat övervakningen av patienten så att hen åtminstone ibland skulle ha kunnat besöka bastun, kantine, biblioteket eller gymmet och tidvis vistas utomhus någon annanstans än på avdelningens ingärdade gårdsplan. Om patientens personliga autonomi, som tryggas i 7 § i grundlagen, redan har begränsats i och med att hen vårdas oberoende av sin vilja, bör man vara mycket restriktiv med åtgärder som fråntar patienten den lilla personliga frihet som hen har kvar (5290/4/15\*).

### Användning av fängsel vid fångtransport

BJO ansåg att förslaget att utvidga möjligheterna att använda fängsel vid fångtransporter var mycket problematiskt. Enligt förslaget skulle alla fångar i samma transport kunna beläggas med fängsel under vissa förutsättningar utan att det görs en individuell prövning för varje fånge.

Fängsel är en kränkning av den personliga integriteten, som tryggas i 7 § i grundlagen. BJO ansåg att eftersom den personliga integriteten är en

individuell rättighet får den inte kränkas utan skäl som hänförelse till just den personen. Han ansåg det inte korrekt att införa bestämmelser som begränsar en grundläggande rättighet även av den orsaken att behovet av begränsning kan undvikas genom att skaffa sektionerade transportfordon där fångarna kan transporteras separat från varandra.

Utöver att förslaget är problematiskt ur grundlagsperspektiv strider det mot internationella rekommendationer om behandling av frihetsberövade och mot internationella tillsynsorgans praxis (1658/2016).

### Befogenhet för säkerhetsvisitation

Vid inspektionen av ett polishäkte framkom det att säkerhetsvisitationen av kvinnliga häktade i vissa fall har utförts av en socialarbetare som arbetar på polisstationen under övervakning av en polis.

Säkerhetsvisitationen kränker den personliga integriteten, som tryggas i 7 § i grundlagen. BJO konstaterade att all utövning av offentlig makt ska bygga på lag i enlighet med rättsstatsprincipen i 2 § i grundlagen. Det innebär att den som utövar offentlig makt alltid ska ha befogenhet för det enligt en lag som stiftats av riksdagen. Eftersom säkerhetsvisitationen enligt polislagen ska utföras av en polisman kan denna befogenhet inte genom lokala arrangemang överföras på någon annan än en polisman (2375/2/15\*).

### Begränsning av en psykiatrisk patients kontakter

En patients kontakt med sitt rättsbiträde får inte begränsas. Förbudet är ovillkorligt. Det är ändå möjligt att t.ex. en isolerad psykiatrisk patients hälsotillstånd är sådant att hen tillfälligt inte kan ges tillgång till telefon eller andra hjälpmedel för att hålla kontakt. En sådan situation ska ändå vara mycket exceptionell och så kortvarig som möjligt.

Det bör beaktas att en sådan begränsning av kontakten som inte uttryckligen bygger på ett lagrum kan kränka skyddet för privatlivet, som tryggas i 10 § i grundlagen och i artikel 8 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna (Europakonventionen) (1086/4/15).

### En patients integritetsskydd i en undervisningssituation

För att fotografera en patient och använda hen i undervisningen krävs patientens samtycke, eftersom detta kränker självbestämmanderätten enligt 7 § och rätten till skydd för privatlivet enligt 10 § i grundlagen. I en undervisningssituation bör man också välja förfaranden som tryggar patientens rätt till skydd av sekretessbelagda patientuppgifter.

Vården vid ett besök på undervisningssjukhuset hade inte ordnats med respekt för patientens integritet, då hen blev tvungen att klä av sig i mottagningsrummet inför alla närvarande (3892/4/15\*).

### Utredning av behovet av intressebevakning

En utredning av behovet av intressebevakning, för vilken magistraten har rätt att kringgå sekretessbestämmelser och ta del av känsliga personuppgifter, innebär ett ingripande i kärnan av en persons grundläggande fri- och rättigheter. Magistraten börjar då utreda en utomstående parts anmälan om frågor som omfattas av en persons självbestämmanderätt och integritetsskydd, vilka tryggas i 7 och 10 § i grundlagen, såsom personens hälsotillstånd, boendeförhållanden och ekonomiska situation. Det innebär att behandlingen av ärendet ska skötas med särskild noggrannhet. Detta betonas också av att en anmälan om intressebevakning kan inlämnas av vem som helst.

Magistraten bröt mot lagen när den började utreda ett pars behov av intressebevakning till följd av en klart oggrundad anmälan som inlämnats av en utomstående person (3746/4/15\*).

### Begränsning av yttrandefriheten vid bakgrundsbriefing för journalister

Till yttrandefriheten enligt 12 § i grundlagen hör rätten att framföra, sprida och ta emot information utan att någon i förväg hindrar detta. Vid ett ministeriums bakgrundsbriefing för journalister angående ett lagstiftningsprojekt hade det emellertid inte varit tillåtet att fotografera och inte heller att citera enskilda tjänstemän.

JO konstaterade att massmediernas fotografering och citering av tjänstemän hör till yttrandefrihetens kärna. Villkor för eller förbud mot fotografering och citering begränsar yttrandefriheten, även om journalisterna i övrigt kan utnyttja den information som de har fått under mötet. Därmed innebär dylika villkor eller förbud alltid ett visst förhandsingripande i journalisternas yttrandefrihet.

Alla viktiga bestämmelser om utnyttjande av yttrandefriheten ska utfärdas genom lag, och det finns ingen lag som kan tillämpas på den aktuella situationen. Ur detta perspektiv skulle det inte alls vara möjligt att arrangera tillställningar där möjligheten att fotografera och citera begränsas eller nekas. Detta skulle i sin tur inte nödvändigtvis vara positivt för massmediernas och framför allt allmänhetens tillgång till information och yttrandefrihet.

Enligt JO är det vid dessa tillställningar juridiskt sett frågan om att myndigheten ställer villkor som i och för sig begränsar yttrandefriheten, men som de deltagande journalisterna ger sitt samtycke till. Eftersom begränsningarna kräver samtycke, kan ett brott mot dem inte leda till sanktioner eller negativa konsekvenser. Om någon bryter mot de överenskomna begränsningarna kan det emellertid leda till att myndigheten avbryter tillställningen eller inte ordnar motsvarande tillställningar i framtiden.

Enligt JO kan bakgrundsbriefingarna, trots de begränsningar av yttrandefriheten som de omfattas av, som helhet vara positiva även med tanke på yttrandefriheten. Det förutsätter ändå ett noggrant övervägande av när en sådan här typ av tillställning är lämplig och vilka begränsningar som ska ställas.

Med tanke på yttrandefriheten och proportionalitetsprincipen för god förvaltning bör begränsningen av fotografering och citering vid bakgrundsbriefingar vara så liten som möjligt. Ministeriet bör överväga separat för varje tillställning vilka begränsningar som är nödvändiga.

Det är alltså frågan om att hitta balansen så att man genom så små begränsningar som möjligt tryggar massmediernas och därmed allmänhetens tillgång till så mycket information som möjligt om ärenden som bereds på tjänstemannanivå utan att äventyra den frihet till det slutliga politiska beslutsfattandet som ministeriet hänvisar till.

En journalist hade nekats tillträde till en bakgrundsbriefing av den orsaken att ministeriet ansåg att hen hade agerat osakligt vid vissa tidigare intervjuer. JO ansåg att det stred mot principen om jämlikhet och proportionalitetsprincipen för god förvaltning, då journalisten nekades tillträde till tillställningen med hänvisning i huvudsak till andra slags evenemang som hade ägt rum för flera år sedan (4663/4/15\*).

### Förfarande vid begäran om att tas upp i sametingets vallängd

Möjligheten att begära att bli upptagen i sametingets vallängd är viktig med tanke på tillgodoseendet av den grundlagsenliga rätten att ta del och påverka. Denna rättighets betydelse understryks av att den tryggas såväl i kapitlet om statsskickets grunder som i kapitlet om grundläggande fri- och rättigheter.

Enligt 2 § 2 mom. i grundlagen hör det till demokratin att den enskilde har rätt att ta del i och påverka samhällets och livsmiljöns utveckling.



Enligt 14 § 4 mom. ska det allmänna främja den enskildes möjligheter att delta i samhällelig verksamhet och att påverka beslut som gäller honom eller henne själv.

Sametingets valnämnd kungjorde den 12 och 13 november att begäran om att tas upp i sametingets vallängd ska inlämnas senast den 31 december. Kungörelsen publicerades i och för sig i tid, eftersom den enligt förordningen ska publiceras senast den 15 november.

Även om valnämnden hade följt rättsnormerna och handlat inom sin prövningsrätt, ansåg BJO att rätten att delta skulle ha tillgodosetts bättre om det hade reserverats betydligt längre tid för att lämna in begäranden om att upptas i vallängden. Inget hade uppenbarligen hindrat valnämnden, som hade tillsatts redan under sommaren, att kungöra detta redan tidigare (1784/4/15\*).

### Avgiftsfri vård vid olycksfall i skolan

Många kommuner har tillämpat en praxis att räkningen för vård vid olycksfall som har skett i skolan sänds till patienten, som ska betala räkningen och därefter ansöka om ersättning av kommunen.

Enligt lagen om grundläggande utbildning är vården vid olycksfall som har drabbat eleven i skolan avgiftsfri för eleven. Bestämmelsen hänför sig till 16 § i grundlagen, enligt vilken var och en har rätt till avgiftsfri grundläggande utbildning. Enligt JO talar den enhetliga formuleringen i grundlagen respektive lagen om grundläggande utbildning starkt för att avgiftsfriheten för olycksfall i skolan bör ges samma betydelse som andra avgiftsfria tjänster inom den grundläggande utbildningen. Den avgiftsfria vård vid ett olycksfall som eleven tryggas i lagen får inte leda till att eleven eller hans vårdnadshavare först själva är ansvariga för att betala vårdkostnaderna (2166/4/15\*).

### Språklig jämlikhet i mäklarprovet

I provkraven för de fastighetsmäklarprov och prov för hyreslägenhets- och hyreslokalsmäklare som ordnas av Centralhandelskammarens nämnd för mäklarprov var alla verk som hörde till provet finskspråkiga, med undantag för ett. Enligt förordningen fastställer Centralhandelskammarens nämnd för mäklarprov en förteckning över den lagstiftning, litteratur och det övriga material som frågorna i provet baserar sig på.

JO konstaterade att det på vilket språk man kan förbereda sig för provet har betydelse med tanke på näringsfriheten och rätten till yrkesutövning enligt 18 § i grundlagen. Språkfrågan har betydelse för den som eftersträvar yrkesbehörighet också med tanke på jämlikheten och förbudet mot särbehandling enligt 6 § i grundlagen. Indirekt är det också frågan om språkliga rättigheter enligt 17 § i grundlagen då det kan påverka svenskspråkiga kunders möjlighet att få yrkeskunniga förmedlings- och hyrtjänster på sitt eget modersmål.

JO:s slutsats var att mäklarnämndens beslut, genom vilket den hade fastställt i huvudsak endast finskspråkiga verk i litteraturförteckningen för mäklarprovet, enligt såväl grundlagen som diskrimineringslagen diskriminerade dem som inte kan finska eller som vill förbereda sig för mäklarprovet på svenska. Förfarandet uppfyllde inte heller grundlagens krav på att tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhällliga behov enligt lika grunder.

Trots de utmaningar som detta medför bör nämnden enligt JO sträva efter att förbättra lika-behandlingen av dem som deltar i mäklarprovet jämfört med nuvarande situation (146/2/15\*, se s. 314).

### Språkliga rättigheter vid val av hyresgäster

Kommunalt ägda hyreshusbolag och samfund som utnämns som allmännyttiga fullgör enligt JO åtminstone indirekt det allmännas skyldighet att främja vars och ens rätt till bostad enligt 19 § i grundlagen. På basis av regelverket om detta och JO:s tidigare praxis vid laglighetsövervakningen ansåg JO att de ovannämnda bolagen och samfunden sköter inte bara ett offentligt uppdrag enligt 109 § 1 mom. i grundlagen utan även en offentlig förvaltningsuppgift enligt 124 § i grundlagen och 25 § i språklagen när de erbjuder statligt stödda hyresbostäder att sökas genom ett offentligt förfarande och när de utser hyresgäster till dessa bostäder.

Av det följer bl.a. att meddelanden om att bostäder kan sökas och ansökningsförfarandet i övrigt ska följa bestämmelserna om språkliga rättigheter i 17 § grundlagen och bestämmelserna i språklagen på samma grunder som myndigheter ska följa dem (1930/2/13\*).

### Brister i vård och omsorg som kränker en äldres människovärde

När en äldres behov av omsorg ökar bör man i enlighet med 19 § i grundlagen säkerställa att vården och omsorgen är ändamålsenligt ordnad. Den äldres hygien bör skötas tillräckligt bra och med respekt för hens självbestämmanderätt. På hälsocentralsjukhuset konstaterades den äldres hår vara fullt av gnetter och fullstora löss, som man försökte avlägsna utan resultat. Slutligen rakades den äldres hår bort.

Det hade sannolikt funnits löss i den äldres hår redan under hemvården. De anställda inom hemvården borde ha diskuterat mer aktivt med den äldre och hens närstående om alternativ för att sköta den personliga hygien, varvid också lussmittan kunde ha noterats i ett tidigare skede.

Bristerna i vården och omsorgen ledde till att den äldres hår uppenbarligen måste rakas bort helt och hållet. JO ansåg att detta slutresultat kränkte den äldres människovärde (4687/4/15\*).

### Tydlighet och jämlikhet i hälso- och sjukvårdens avgiftssystem

JO konstaterade att det enligt nuvarande lagstiftning kan vara oklart och flertydigt vilka läkarintyg och läkarutlåtanden som inte hänför sig till vården och som kan vara avgiftsbelagda. Avgiftssystemet för hälso- och sjukvården bör vara tydligt och begripligt. Det är frågan om det allmännas skyldighet enligt 19 § i grundlagen att tillförsäkra var och en tillräckliga hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt främja befolkningens hälsa. Av detta följer en skyldighet att fastställa avgifterna så att tjänsterna inte blir oåtkomliga för dem som behöver dem. Det är också frågan om att säkerställa jämlikheten.

Enligt 80 § i grundlagen ska bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter utfärdas genom lag. JO ansåg det nödvändigt att det fastställs uttömmande och exakt i lagen vilka hälso- och sjukvårdstjänster som kan vara avgiftsbelagda. Detta är viktigt också för att det är frågan om avgifter som hälso- och sjukvårdsklienterna måste betala och som enligt lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården kan utsökas utan dom eller beslut. JO delgav på nytt social- och hälsovårdsministeriet sin uppfattning om behovet av att precisera lagstiftningen om avgifterna (5589/4/15\*).

## 3.9

# Klagomål mot Finland som behandlades vid Europadomstolen år 2016

Vid Europadomstolen registrerades år 2016 sammanlagt 196 nya klagomål mot Finland (177 året innan). Europadomstolen skickade tre (6) klagomål till regeringen i Finland för yttrande. Efter årsskiftet pågick 85 (14) ärenden, varav 52 hade skickats till sammansättningen vid avgörande.

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 sju domare). Genom beslutet kan domstolen också fastställa en förlikning, varvid klagomålet avskrivs. De slutgiltiga domarna meddelas av en kommitté eller kammare eller av dom-

stolens stora kammare (med 17 domare). Genom sina domar avgör Europadomstolen mål som gäller påstådda kränkningar av de mänskliga rättigheterna samt fastställer förlikningar.

En mycket stor andel, cirka 95 %, av de klagomål som görs hos Europadomstolen tas inte upp till prövning. Sammanlagt 157 mål som berörde Finland avvisades eller avskrevs under år 2016 (256 året innan). Nästan alla dessa avgjordes i en endomarsammansättning. Efter att Finland anslöt sig till Europakonventionen har 4 959 klagomål som berört Finland lämnats utan prövning.

År 2016 var Europadomstolens avgöranden som berör Finland på en rekordlåg nivå. Europadomstolen meddelade endast två beslut (16 året innan) och bara en dom (7 år 2015). I båda besluten hade klagomålen inte tagits upp till prövning eftersom de uppenbart saknade grund; klagomålen handlade om avlägsnande ur landet till Italien.

Europadomstolen meddelade därtill 24 (33) beslut angående ansökningar om interimistiska åtgärder. Ett (2) av ansökningarna godkändes.

Vid utgången av år 2016 har Europadomstolen meddelat sammanlagt 186 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 139 stycken (ca 75 % av alla domar).

Även om Sverige, Norge, Danmark och Island varit parter i Europakonventionen under en avsevärt längre tid än Finland har det sammanlagda antalet fällande domar mot dem varit bara 116. År 2016 meddelades de övriga nordiska länderna tio domar, av vilka fem fällande.

### 3.9.1 EUROPARÅDETS MINISTERKOMMITTÉ ÖVERVAKNING AV ATT DOMARNA VERKSTÄLLS

Europarådets ministerkommitté övervakar att Europadomstolens domar verkställs. Ministerkommitténs övervakning hänför sig till tre olika aspekter: betalning av gottgörelse, individuella åtgärder och allmänna åtgärder med anledning av domen. Övervakningen sker i första hand på diplomatisk väg. Ministerkommittén kan vid behov hänskjuta verkställighetsfrågor till Europadomstolen för avgörande.

Staterna ska inom sex månader från det att Europadomstolens dom blivit slutgiltig lämna antingen en handlingsrapport eller en verksamhetsplan, dvs. rapportera om verkställda och/eller planerade åtgärder. Rapporterna publiceras på ministerkommitténs webbplats.

Under berättelseåret har inga nya övervakningsärenden inletts. Fortfarande ska verkställandet av 41 domar som berör Finland övervakas.

### 3.9.2 DOMAR OCH BESLUT UNDER VERKSAMHETSÅRET

Den enda domen som berörde Finland under berättelseåret gällde en kränkning av yttrandefriheten som tryggas i artikel 10.

I fallet *M. P. v. Finland* (15.12.2016) hade mamman till ett nästan treårigt barn dömts till bötesstraff för ärekränkning när hon i ett telefonsamtal med en socialarbetare inom barnskyddet hade framfört att hon var orolig för att barnets far hade utnyttjat barnet sexuellt. I den förundersökning som gjorts före detta hade inga bevis hittats som stödde brottsmisstanken.

Europadomstolen ansåg att man inte hade nått en rimlig balans mellan olika intressen. Utnyttjande av barn är ett allvarligt samhällsproblem och en person som agerar i god tro för barnets bästa ska inte behöva vara rädd för straffrättsliga påföljder när hen berättar om sin oro för

hälso- eller socialmyndigheterna. Till skillnad från vad de nationella domstolarna ansett (med hänvisning till prejudikat HD 2006:10), hade det faktum att klaganden berättat om sin oro för en myndighet med tystnadsplikt stor betydelse.

Europadomstolen meddelade två beslut som rör Finland.

I fallet *M.R. m.fl.* (16.6.2016) hade en irakisk familj sökt asyl i Italien, varifrån familjen senare kom till Finland. I Finland skiljde sig barnens mor från barnens far och sökte asyl för sig själv och sina två minderåriga barn. Med stöd av Dublinförordningen fattades ett beslut att familjen skulle avlägnas ur landet och återsändas till Italien.

Europadomstolen noterade att de finländska myndigheterna underrättat de italienska myndigheterna om avlägsnandet ur landet på förhand så att familjens utsatta ställning och särskilda behov kunde beaktas på lämpligt sätt i Italien. Europadomstolen lät bli att pröva klagomålet eftersom det uppenbart saknade grund. Juridiskt var situationen densamma även i fallet *M.A.-M. m.fl.* (27.10.2016), som inte togs upp till prövning på samma grunder.

### Ersättningsbelopp

Den enda domen under berättelseåret var fällande och den medförde en skyldighet att betala cirka 19 000 euro i ersättning till klaganden. Under 2015 hade rättskränkningarna orsakat betalnings-skyldigheter på 67 942 euro. Nationellt utbetalda dröjsmålgottgörelser behandlas i avsnittet Domstolarna och justitieförvaltningen s. 160.

### Yttranden som regeringen ombetts avge

Regeringen ombads inte avge något yttrande under berättelseåret (6 året innan).



## 4 Laglighetsövervakningen enligt sakområden



## 4.1

# Domstolarna och justitieförvaltningen

I detta avsnitt behandlas ärenden som berör domstolarna, justitieministeriet (JM) och justitieförvaltningen. Klagomål som gäller t.ex. sådana skatteärenden som behandlas vid förvaltningsdomstolarna eller sådana 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 var referendarierådet *Pasi Pölönen*. Äldre JO-sekreterare *Terhi Arjola-Sarja* har också verkat som föredragande i ärendena som framförs i detta avsnitt.

### 4.1.1

#### VERKSAMHETSMILJÖN

Verksamhetsmiljön för rättsväsendet har förändrats märkbart under de senaste åren och förändras fortsättningsvis. Bakom många av reformprojekten ligger rättssäkerhetsprogrammet och de förslag som delegationen för utarbetande av programmet har lagt fram (Reformprogram för rättsvården för åren 2013–2025; OMML 16/2013).

Rättsväsendets resurser är otillräckliga. Finland satsar en tredjedel mindre per invånare än Sverige på domstolar, åklagare och rättshjälp. 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, se även ställföreträdande BJO:s utlåtande till grundlagsutskottet 29.3.2016, dnr 1077/5/16).

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 (GrUU 29/2014 rd s. 2 och GrUU 9/2016 rd s. 5). Reformerna av rättsväsendet präglas ändå fortsättningsvis av sänkta anslag och därav följande spar- och effektiviseringsåtgärder.

För JM:s förvaltningsområde föreslogs 916 miljoner euro för 2017. Anslaget är 16 miljoner mindre än 2016. Bakom de föreslagna nedskärningarna ligger de kostnadsbesparingar (-18 miljoner euro) som ingår i konkurrenskraftsavtalet. 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.

Den nya domstolslagen var av de största förändringarna inom detta förvaltningsområde under berättelseåret. Allmänna bestämmelser om domstolar och domare samordnades i den nya lagen, som trädde i kraft den 1 januari 2017. I lagen finns bestämmelser om domstolarnas uppgifter, organisation och administration samt om deras ledamöter och övriga personal. Lagarna om de högre domstolarna gäller fortfarande. Chefsdomartjänsterna tillsätts nu i regel på viss tid. För planeringen av utbildningen av domare och övrig rättsskipningspersonal inom domstolsväsendet tillsattes ett nytt oberoende organ, domarutbildningsnämnden.

Projektet för att grunda ett domstolsverk framskred till nämndeberedning. Avsikten är att verket ska grundas under pågående valperiod. Det är fråga om en central myndighet för hela domstolsväsendet och den ska höra till JM:s förvaltningsområde. En del av projektet för att grunda ett domstolsverk är att utreda hur den ovannämnda domarutbildningsnämnden ska organiseras som en del av domstolsverket.

Domstolsavgifterna steg och många tidigare avgiftsfria ärendegrupper blev avgiftsbelagda när lagen om domstolsavgifter trädde i kraft vid ingången av 2016. Ändringen gjordes i syfte att rikta domstolarnas resurser till ärenden där behovet av rättsskydd är störst och omvänt att minska uppenbart onödigt utnyttjande av domstolstjänster och att få parterna att överväga om de ska föra saken till domstol i fall då det inte är nödvändigt (lagändringen har medfört fler klagomål till JO om felparkeringsavgifter, se s. 306).

I december 2016 togs ett nytt bötesförfarande i bruk. De vanligaste bötesstraffen behöver i regel inte längre fastställas av åklagare, när beslutsfattandet överfördes på polisen. Polisen kan förelägga bötesstraff på högst 20 dagsböter för trafikförseelse eller snatteri. Bötesförfarandet förutsätter att den som misstänks för förseelsen ger sitt samtycke till förfarandet, det vill säga erkänner gärningen och godtar påföljden. Det är möjligt att söka ändring i alla böter som har förelagts utanför domstol genom besvär i tingsrätten.

I ett pågående projekt utreds möjligheten att utvidga bötesförfarandet även till brottmål som enligt straffskalan kan ge böter eller högst två års fängelse, men för vilka bötesstraff föreläggs.

De förnyelser som brottsofferdirektivet förde med sig trädde i kraft i mars 2016. Brottsoffer bör informeras mer omfattande än tidigare om deras rättigheter vid förundersökningen och rättegången, bl.a. om juridisk rådgivning, möjlighet till skydd, ansökande om ersättning, rätt till tolkning och översättning av handlingar samt om förlikning i brottmål. Myndigheten ska bedöma vilka specialåtgärder som krävs för att skydda offret från extra lidande när ärendet behandlas vid förundersökningen och rättegången.

Brottsofferavgifter ska betalas av gärningsmän fr.o.m. december 2016 när lagen om brottsofferavgift trädde i kraft. Genom brottsofferavgiften utökas den statsfinansiering som anvisas för stöd-tjänster för brottsoffer.

Regeringen föreslog (RP 1/2016 rd) att dagsbotens belopp skulle höjas till ungefär det dubbla och att också ordningsboten och samfundsboten skulle höjas. Målet med propositionen var uttryckligen att öka statens inkomster av bötesstraffen. Grundlagsutskottet ansåg att fiskala mål inte är godtagbara skäl för en lagstiftning om påföljder och ansåg att förslaget saknade en godtagbar grund inom systemet med de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 9/2016 rd). Behandlingen av propositionen hann inte avslutas under berättelseåret.

Under året pågick också en vidareutveckling av tingsrättsnätet. Målet är att minska antalet tingsrätter från nuvarande 27 till 20 senast vid ingången av 2019.

I slutet av 2016 föreslog regeringen att asylbesvär ska handläggas även av Östra Finlands, Norra Finlands och Åbo förvaltningsdomstolar utöver Helsingfors förvaltningsdomstol.

Under berättelseåret tillsattes en arbetsgrupp för att utveckla metoder för att förenkla rättsprocesserna vid allmänna domstolar. Uppdraget kan kompletteras med att ändra nämndemannasystemet efter en eventuell politisk utvärdering av frågan. En arbetsgrupp tillsattes också för att koncentrera behandlingen av summariska tvistemål till ett begränsat antal tingsrätter och för att tredskodomar som meddelats med anledning av en stämningsansökan ska kunna överföras direkt till utskökning utan särskild ansökan.

De bisysslor och bindningar som domarna och föredragandena vid domstolarna har gavs större offentlighet. Lagen om registret över domares bindningar och bisysslor trädde i kraft den 1 januari 2017. Lagen gäller också domstolarnas sakkunnigledamöter och nämndemän.

Under berättelseåret inledde JM ett forskningsprojekt för att utreda medborgarnas allmänna rättsuppfattning och åsikter om lämpliga påfölj-



der. Undersökningen utförs av Institutet för kriminologi och rättspolitik vid Helsingfors universitet. Undersökningen avses bli klar under 2017.

Reformen av de statliga rättshjälpsbyråernas organisationsstruktur trädde i kraft i oktober 2016. Landet indelades i sex rättshjälps- och intressebevakningsdistrikt. Rättshjälpsverksamheten och intressebevakningstjänsterna organiserades som parallella funktioner.

Förfarandet i konsumenttvistenämnden ändrades så att en maximal handläggningstid fastställdes för rekommendationer om hur ärenden bör avgöras. En rekommendation till avgörande av ärendet med motivering ska i regel ges skriftligen senast 90 dagar från det att nämnden har haft tillgång till allt det material som behövs för att avgöra ärendet.

JM tillsatte en expertgrupp som tog ställning till utvecklingen av diskrimineringsombudsmannens och jämställdhetsombudsmannens verksamhet och en eventuell sammanslagning. Expertgruppen kom ändå fram till att det inte finns förutsättningar för att sammanslå diskrimineringsombudsmannens och jämställdhetsombudsmannens uppgifter.

Dröjsmålgottgörelser för fördröjda rättegångar vid allmänna domstolar har betalats sedan 2010 och i fråga om förvaltningsprocessärenden för nya ärenden som anhängiggjorts fr.o.m. den 1 juni 2013. I sitt avgörande HFD 2015:139 förbjuder högsta förvaltningsdomstolen denna tidsgräns och utredde ett krav om dröjsmålgottgörelse för ett ärende som hade anhängiggjorts redan 2012.

Antalet domar om dröjsmålgottgörelse ökade betydligt till 66 (föregående år 22). Gottgörelse betalades i 42 fall, totalt drygt 160 000 euro (44 000 euro). Därtill sänktes straffet i tre fall. Av domarna om dröjsmålgottgörelse förkunnades 31 vid allmänna domstolar och 35 i förvaltningsprocessärenden.

Domarkåren närmar sig pensionsåldern i snabb takt och antalet utnämningförslag har därför ökat under de senaste åren. År 2015 behandlade domarförslagsnämnden 151 förslag till

utnämningar. Cirka 93 % av de personer som föreslogs utnämnas arbetade redan inom domstolsverket. Av de sökande var 59 % kvinnor och 41 % män; av dem som föreslogs utnämnas var 58 % kvinnor och 42 % män. 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. Under berättelseåret startade JM också HAIPA-projektet, vars uppgift är att utveckla ett elektroniskt ärende- och dokumenthanteringssystem för förvaltnings- och specialdomstolarna. Målet är att HAIPA ska tas bruk i 2020.

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, d.v.s. man upplever att Ritu förhindrar att avgöranden avkunnas vid sammanträde. En allmän iakttagelse är att Ritu fördröjer arbetet och medför onödiga arbetsfaser mellan domaren och sekreteraren. I enkla ärenden verkar Ritu fungera.

Problemen med Ritu kom fram också i några klagomålsavgöranden under berättelseåret (se 4226/4/15\* och 943/2016\*). En datateknisk orsak i ett fall som gällde ett i sig mänskligt misstag uppdagades också i ett ärende som gällde upptagningen av huvudförhandlingen. Två vittnens berättelser hade spelats in, men de kopierades och levererades inte när en begäran om handlingar besvarades, eftersom ett blanksteg saknades i filnamnen (5279/2016).

Av hovrätternas inspektionsprotokoll (Åbo, Vasa och Östra Finlands hovrätter) från berättelseåret framgick att det i vissa tingsrätters lokaler finns brister i arbetsförhållandena, saltekniken och säkerheten. Vid en del av tingsrätterna är arbetssituationen god. Ett flertal tingsdomare och tingssekreterare upplever ändå en hög arbetsbe-

lastning. Enligt rapporter har Kieku-programmet för personalförvaltning, som har tagits i bruk vid de allmänna domstolarna, ökat förvaltningens arbetsmängd betydligt.

#### 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.

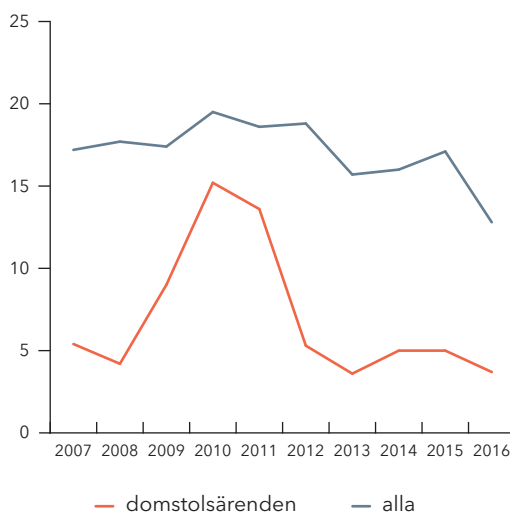
De som vänder sig till JO har ofta alltför höga förväntningar på JO:s möjligheter att hjälpa dem. I sin roll som laglighetsövervakare kan JO inte påverka ärenden som är under behandling vid en domstol och inte heller ändra domstolens avgöranden. JO har endast till uppgift att bedöma hurvida rättsskiparen har handlat inom ramen för sin lagenliga prövningsrätt. Om en klagande 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.



*Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2007–2016*



*Åtgärdsprocent under åren 2007–2016*

Under 2016 ökade antalet domstols- och justitieförvaltningsärenden betydligt. Under året inledes 415 (344 år 2015) nya ärenden och 413 (329) ärenden avgjordes. I domstolsärendena var andelen åtgärdsavgöranden som vanligt liten (under 4 %). När JM:s förvaltningsområde och utlåtandena inom det räknas med var antalet åtgärdsavgöranden 33 (8 %).

Antalet nya ärenden som statistikförs som domstolsärenden var 333 (248), medan antalet avgöranden som gällde domstolarna var 325 (243). På JM:s förvaltningsområde registrerades 82 (95) nya klagomål och 88 (91) klagomål avgjordes.

De klagomål som gäller JM:s förvaltningsområde handlar oftast om rättshjälpsbyråerna. De handlar också om bl.a. konsumenttvistnämndens, JM:s, Rättsregistercentralens och dataombudsmannens förfaranden.

I slutet av 2016 övergick JM till att i första hand begära utlåtanden via webbtjänsten utlåtande.fi. I fortsättningen sänds i regel alla JM:s begäranden om utlåtande via utlåtandetjänsten, och alla utlåtanden inlämnas via den. På justitieförvaltningens område begärdes 18 (15) utlåtanden eller sakkunniguppdrag, de flesta just från JM. Under året gavs 16 (10) utlåtanden:

- till JM om bedömningspromemorian om möjligheterna att lätta upp rättsprocesserna (63/5/16)
- till JM om utkastet till regeringens proposition med förslag till lag om statens rättshjälps- och intressebevakningsdistrikt (532/5/16)
- till lagutskottet om regeringens proposition RP 7/2016 rd med förslag till domstolslag och lagstiftning som har samband med den (727/5/16)
- till JM om bedömningspromemorian rörande underlättande av kraven på domskäl vid enkla brottmål (1051/5/16)
- till grundlagsutskottet om regeringens proposition RP 7/2016 rd med förslag till domstolslag och lagstiftning som har samband med den (1077/5/16)
- till lagutskottet om regeringens proposition RP 26/2016 rd med förslag till lag om statens rättshjälps- och intressebevakningsdistrikt (1134/5/16)
- till JM om utkastet till regeringens proposition med förslag till lagstiftning om kombinationsstraff (972/2016)
- till JM om utkastet till regeringens proposition med förslag till lag om ändring av förundersökningslagen och till vissa lagar som har samband med den (1160/2016)
- till revisionsutskottet om ICT-ställningstagandena i Regeringens årsberättelse 2015 (B 10/2016 rd) (1586/2016)
- till JM om utkastet till regeringens proposition med förslag till ändring av fängelselagen, häktningenslagen och lagen om verkställighet av samhällspåföljder (1658/2016)
- till JM om bedömningspromemorian om sammanslagning av diskrimineringsombudsmannen och jämställdhetsombudsmannen (1899/2016)
- till JM om utkastet till regeringens proposition om godkännande av återkallandet av en av reservationerna mot Europarådets straffrättsliga konvention mot korruption och till lag om ändring av strafflagen (1995/2016)
- till JM om betänkandet från arbetsgruppen för att utreda skyddet för personer som anmäler korruption (2456/2016)
- till JM om utkastet till regeringens proposition med förslag till lag om ändring av 92 § i barnskyddslagen (2822/2016)
- till JM om utkastet till strategi mot korruption (3895/2016)
- till JM om arbetsgruppsbetänkandet Hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden. Granskning av grundlagsregleringen (5048/2016).

### 4.1.3 INSPEKTIONER

JO förrättade en inspektion om utlänningsärenden vid Helsingfors förvaltningsdomstol den 9 juni 2016. Målet var att ta reda på hur det ökade antalet asylsökande har påverkat förvaltningsdomstolens arbete.

### 4.1.4 AVGÖRANDE

#### Åtalsförordnande

JO förordnade att åtal väcks mot tre domare vid Helsingfors tingsrätt och en tjänsteinnehavare vid förvarsheten i Helsingfors för brott mot tjänsteplikt begånget av oaktsamhet. Åtalet grundade sig på ett beslut om separat förvar av utläningar inte hade behandlats vid tingsrätten i enlighet med lagen.

Direktören för förvarsheten kan besluta enligt lagstadgade grunder i anknytning till säkerhet att en utläning som tagits i förvar ska hållas separat från andra personer som tagits i förvar. Eftersom beslutet ökar graden av frihetsberövande för utläningen, måste tingsrätten enligt lagen ta ärendet till behandling utan dröjsmål och senast inom fyra dygn från det att separat förvar påbörjats.

Enligt förundersökningen som genomfördes i ärendet mellan åren 2006 och 2015 hade totalt 246 anmälningar skickats från förvarsheten till tingsrätten gällande separat förvaring. Tingsrätten hade ändå inte vidtagit åtgärder för att ordna domstolsbehandling i ett enda fall.

Ärendet uppdagades när JO genomförde en inspektion vid förvarsheten under december 2014. JO förordnade en förundersökning i mars 2015, som genomfördes av polisinspektionen i Tavastland på Polisstyrelsens beordrande. Materialet från förundersökningen anlände till JO för åtalsprövning i juni 2016.

Åtalet kommer att drivas av en av riksåklagaren bestämd statsåklagare vid Helsingfors hovrätt (1178/2/15\*).

### Lagstridigt hot om förvandlingsstraff på gireringskort för ordningsbot

JO gav JM en anmärkning om de gireringskort som tingsrätten använde i ärenden som gällde motsättande av ordningsbot. Kortens innehåll har systematiskt varit felaktigt och lagstridigt. På gireringskortet talades det om böter, även om det var fråga om en ordningsbot. Ett större fel var att det angavs i texten att en obetald bot "förvandlas till fängelse i domstolen", även om det i strafflagen finns ett uttryckligt förbud mot att förvandla en ordningsbot till fängelse.

Programmet för brottnömsdomar, Ritu-systemet, har saknat ett särskilt gireringskort för ordningsbot ända sedan programmet togs i bruk 2013. Det är okänt om bankgirot för betalning av ordningsbot har utelämnats av misstag eller avsiktligt av kostnadsskäl.

JO ansåg att detta var ett allvarligt fel. Ett systematiskt fel kan försvaga bilden av domstolarnas verksamhet. Ett sådant fel kan inte motiveras med tekniska och framför allt inte med ekonomiska skäl. Domstolarnas datasystem får inte innehålla dylika med tanke på individens rättskydd grova fel. Problemen bör upptäckas och förhindras på förhand i samband med ändringar i lagstiftningen och systemprojekt (4226/4/15\*).

*JM meddelade att textdelen på gireringskortet har korrigerats den 6 juni 2016 och att texten om att boten förvandlas till fängelse har helt tagits bort.*

### Handläggning av begäran om handling och behov av ändring i offentlighetslagen

Den klagande hade begärt avgöranden av högsta förvaltningsdomstolen (HFD) vilka baserade sig på ett särskilt moment och en särskild punkt i en

paragraf i utlänningslagen. I svaret från HFD:s kanslichef hänvisades det till möjligheten att ansöka om forskningsstillstånd, men i övrigt meddelades det att HFD inte gör sökningar som gäller sakord, ämne eller lagparagrafer i besluten.

### **Potentiell handling och mödan att verkställa begäran om handling**

JO tog inte ställning till om begäran om handling kunde anses vara tillräckligt specifik. JO konstaterade ändå att bedömningen av hur specifik begäran bör vara påverkas av att även så kallade potentiella eller virtuella handlingar omfattas av rätten att ta del av handlingar. Med det avses handlingar som kan tas fram i myndighetens datasystem t.ex. via fri textsökning och utan nya programmeringsåtgärder. Rätten att ta del av handlingar gäller även dem, även om myndigheten själv inte använder liknande sökningar i sitt eget arbete. HFD:s svar om att begäranden med särskilda sökvillkor inte verkställs verkade inte beakta sådana situationer. JO delgav HFD sin uppfattning. Han delgav även JM sin uppfattning och påpekade att den bör beaktas i det pågående HAIPA-projektet.

I HFD:s utredning hänvisades det också till mödan att verkställa den klagandes begäran om handling. I fråga om detta delgav JO HFD sin uppfattning om att det enligt offentlighetslagen inte är tillåtet att vägra besvara en begäran om handling för att det medför en stor arbetsmängd att kontrollera om materialet är offentligt och inte heller i övrigt av resursskäl. Den enda flexibilitet som lagen tillåter gäller tiden för att lämna ut en handling, vilken kan förlängas till högst en månad.

### **Eventuellt behov av ändring i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet**

På ett mer allmänt plan väckte fallet frågan om huruvida fall där en begäran om handling medför en exceptionellt stor arbetsmängd för myndighe-

ten borde beaktas i offentlighetslagens förfarandebestämmelser. I praktiken kan en i sig specifik begäran om ett mycket omfattande handlingsmaterial på grund av kontrollen av sekretessbelagd information orsaka så mycket arbete att det inte är möjligt att besvara den på en månad såsom lagen föreskriver eller att begäran inte alls kan verkställas i sin helhet. Tillgodoseendet av den grundläggande rättigheten att ta del av offentliga handlingar kan i sådana situationer äventyra tillgodoseendet av andra grundläggande fri- och rättigheter.

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

I extrema fall bör myndigheten också ha möjlighet att begränsa verkställandet av en begäran om handling. Det kan emellertid vara problematiskt med tanke på 12 § 2 mom. i grundlagen. Enligt det har var och en rätt att ta del av offentliga handlingar och upptagningar. Eftersom myndigheterna kan få begäranden om handlingar som inte kan verkställas i praktiken kunde man ändå överväga möjligheten till en begränsning av något slag. För att säkerställa att offentlighetsprincipen följs kunde det göras möjligt att anföra besvär om myndighetens beslut.

JO bad JM överväga om lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet bör ses över så att det verkligen är möjligt för myndigheterna att följa lagen i alla ärenden som gäller begäran om handlingar. JO bad JM meddela om eventuella åtgärder senast den 28 februari 2017 (5372/4/15\*).

*JM förenade sig med propositionen att justera tidsfristerna i offentlighetslagen. Huvudregeln borde fortfarande vara att uppgifter i en offentlig hand-*

ling ska ges så fort som möjligt och senast inom två veckor efter att myndigheten har mottagit en begäran om att få ta del av handlingen. Däremot kunde tidsfristen för undantagssituationer förlängas till t.ex. två månader. Justeringen av offentlighetslagen kunde genomföras av arbetsgruppen som förbereder åtgärder gällande EU:s uppgiftsskyddsreform.

## Framställning om gottgörelse för lagstridigt häktande

### Tingsrättens häktningsförordnande förblev i kraft i hovrätten

A hade dömts till tre års fängelse i tingsrätten. Hovrätten befriade A från häktning medan besväret behandlades. Senare ändrade hovrätten inte fängelsestraffet. Hovrätten häktade inte A när domen förkunnades. Verkställandet av fängelsestraffet skulle börja vid utsatt tid genom ett regelrätt förfarande, vilket senare även skedde.

Direkt efter hovrättens dom efterlystes och greps A emellertid. A fördes till fängelset, där hen hölls häktad nästan två veckor innan misstaget uppdagades och A frigavs.

JO konstaterade att frihetsberövandet helt klart hade varit lagstridigt. Förfarandet berodde i grunden på ett datatekniskt fel. Den version av programmet för brottmålsdomar (Ritu) som var i bruk vid tidpunkten hade sänt tingsrättens häktningsförordnande (förpassning) till de verkställande myndigheterna, även om hovrätten uttryckligen hade fattat ett annat beslut om häktandet. Hovrätten hade inte upptäckt att felaktig information hade förmedlats. Systemet har senare ändrats så att sådana här fel inte längre kan uppstå.

Förmedlingen av fel förpassningsinformation hade inte uppdagats när distributionsuppgifterna för hovrättens dom hade granskats. Det skulle i och för sig ha varit möjligt att upptäcka felet, men det skulle ha krävt att den separata verkställighetshandlingen öppnades. I anvisningarna för Ritu-systemet eller i hovrättens interna anvisningar föreskrevs emellertid inte ett sådant förfarande.

JO konstaterade att händelserna ägde rum ungefär ett år efter att Ritu hade tagits i bruk. I programmet för brottmålsdomar har det som bekant förekommit ett flertal funktionella problem. De har korrigerats och ändrats efter att systemet har tagits i bruk. I det här fallet var det på sätt och vis fråga om en ”dold” funktion i Ritu som skapade fel förpassningsinformation utan att aktiva åtgärder hade vidtagits av dem som fattat avgörandet eller av någon annan.

JO konstaterade att häktning begränsar en viktig frihet. Det är ytterst viktigt att verkställighetsförordnanden om häktning är felfria oavsett vilka redskap som används. Hovrätterna behandlar s.k. häktningsmål kontinuerligt i sitt normala arbete. Rutinerna bör vara så säkra att fel inte kan uppstå under några omständigheter. Problem med det datatekniska systemet frångår inte domstolen dess ansvar, om omständigheterna är sådana att domstolen kan vidta åtgärder för att undvika fel – vilket de var i det här fallet.

JO ansåg att det i samband med att distributionsuppgifterna kontrollerades skulle ha varit naturligt att separat öppna domslutet, vilket skulle ha avslöjat felet. Det fanns skäl att fästa särskild uppmärksamhet vid att rätt förpassningsinformation förmedlades, eftersom det aktuella fallet var avvikande, då hovrätten hade upphävt tingsrättens häktningsförordnande före huvudförhandlingen.

Även om två domare vid hovrätten kunde anses ha försummat kontrollen av verkställighetshandlingen, var det ändå i första hand fråga om ett fel i datasystemet. Därför ansåg JO det tillräckligt att delge domarna sin uppfattning om det felaktiga förfarandet.

### Framställning om gottgörelse

JO ansåg att felet var allvarligt för den dömda personen A. Det hade skett en uppenbar rättskränkning. Myndigheternas arbete uppfyllde inte kraven på att inte kränka en persons rättsskydd och personliga frihet, som hör till de grundläggande fri- och rättigheterna.

JO sände sitt beslut till Statskontoret och bad detta kontakta A på lämpligt sätt och avgöra ärendet utifrån lagen om statens skadeståndsverksamhet. JO bad Statskontoret meddela senast den 28 februari 2017 vilka åtgärder det har vidtagit (943/2016\*).

### Behov att förtydliga en tingsrätts meddelande om ett avgörande

Tingsrätten hade sänt den klagande ett standardiserat meddelande om att avgörandet förkunnas i tingsrättens kansli. Den klagande hade uppfattat meddelandet så att avgörandet skulle sändas till hen utan särskild begäran. Den klagande bad tingsrätten om avgörandet per e-post när tidsfristen för att anmäla missnöje snart skulle löpa ut. Tingsrätten noterade inte att begäran gällde ett övervägande om att anmäla missnöje. Avgörandet sändes inte till den klagande innan tidsfristen för att anmäla missnöje hade löpt ut.

JO uppmärksammade tingsrätten på särskild noggrannhet, så att den noterar tillräckligt tidigt om ett meddelande gäller begäran om omprövning. Vid handläggningen av sådana meddelanden bör tingsrätten också beakta att en lekman inte kan antas känna till förfarandet för hur avgöranden lämnas ut.

JO ansåg att det av meddelandet om att avgörandet förkunnas för tydlighetens skull bör framgå att avgörandet inte sänds till mottagaren automatiskt den dag då det förkunnas, utan att mottagaren bör besöka eller på annat sätt kontakta tingsrätten för att få ta del av innehållet i avgörandet. JO bad JM överväga om brevet (meddelandet om att avgörandet förkunnas) bör preciseras för att förbättra mottagarens rättsskydd. JO bad ministeriet meddela senast den 31 december 2016 vilka åtgärder det har vidtagit (2790/4/15\*).

JM meddelade den 16 december 2016 att meddelandet har preciserats med följande tillägg: "Avgörandet och direktiv för ändringsökande finns till påseende i tingsrättens kansli fr.o.m. dagen då avgörandet ges. Om ni vill att avgörandet tillställs er, bör ni skilt be om detta av tingsrätten".

### Anmälan om hävning av kvarstad

Ett klagomål (1021/4/15\*) visade att det var oklart för myndigheterna hur ett meddelande om att en säkringsåtgärd hävs förmedlas till utskökningsverket och vilken myndighet som ansvarar för att upprätta meddelandet. Åklagarämbetet hade trots att ansvaret låg på domstolen. Det finns inga föreskrifter eller anvisningar om att domstolen skulle ha en sådan uppgift eller ett sådant ansvar.

JO föreslog JM att ministeriet ska vidta åtgärder för att precisera regleringen så att skyldigheten att underrätta den verkställande myndigheten om domstolens avgörande om att häva en kvarstad enligt tvångsmedelslagen framgår mer entydigt än i dagsläget av de bestämmelser eller föreskrifter som ska tillämpas i ärendet. JO bad JM meddela före utgången av 2016 vilka åtgärder förslaget eventuellt har föranlett (2521/2016).

### Datasäkerheten vid beställning av straffregisterutdrag

Den klagande hade fått kännedom om att det hade beställts och sänts ett straffregisterutdrag om hen via en betalningsuppsmaning som utskökningsverket hade sänt till hen. Utdraget hade beställts av ett bolag på den klagandes namn. JO ansåg det vara oroväckande hur lätt det var att få ett sekretessbelagt straffregisterutdrag utan att personen själv hade inlämnat en begäran eller ens var medveten om begäran.

JO bad Rättsregistercentralen överväga hur dataskyddet i fråga om sändande av straffregisterutdrag kunde utvecklas. JO bad Rättsregistercentralen meddela senast den 31 oktober 2016 vilka åtgärder den har vidtagit (1412/4/15\*).

Rättsregistercentralen meddelade den 4 oktober 2016 att den bästa utvecklingsåtgärden i fråga om identifiering av personer skulle vara att utvidga den elektroniska ärendehantering, som möjliggör stark autentisering, även till utdrag enligt 6 § 1 mom. i straffregisterlagen. Ändringen har tillsvidare inte kunnat genomföras på grund av brist på anslag. JO:s iakttagelser och behovet av utvecklingsarbe-

te lyfts fram i nästa resultatstyrningsförhandlingar. Anvisningarna om kontroll av straffregisteransökningar preciseras och personalen ges tillbörlig utbildning.

### Ett offentligt rättsbiträde glömde sköta sitt uppdrag

Ett offentligt rättsbiträde hade glömt att sköta ett uppdrag som gällde underhållet för den klagandes barn och hade märkt saken först när hen gick igenom oavslutade ärenden. Ställföreträdande BJO ansåg att det offentliga rättsbiträdet hade försummat att behandla ärendet på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål. Det offentliga rättsbiträdet hade förfarit felaktigt också när hen inte hade besvarat den klagandes förfrågan om hur långt behandlingen av ärendet hade kommit.

Ställföreträdande BJO gav det offentliga rättsbiträdet en anmärkning för framtiden om lagstridigt förfarande (4513/4/15).

### Oenhetlig praxis i fråga om avgifter för begäran om handlingar

Tingsrätten hade inte en helt enhetlig praxis för avgifter för handlingar. Tingssekreterarna behärskade inte alltid funktionen för pdf-utskrifter. Om den används kan begäran om handlingar verkställas avgiftsfritt. Så borde ha skett även i det fall som klagomålet gäller.

Efter begäran om utredning och utlåtande gav tingsrätten nya anvisningar om avgifter för handlingar för att förtydliga huvudregeln om att ingen avgift ska tas för att lämna ut en handling, om en offentlig elektroniskt sparad handling sänds per e-post till den som begär handlingen.

JO ansåg att tingsrätten hade vidtagit tillräckliga åtgärder för att praxisen i fortsättningen ska vara enhetlig och följa offentlighetsprincipen. JO ansåg det vara tillräckligt att delge tingssekreteraren sin uppfattning om att handlingar ska lämnas ut avgiftsfritt (561/4/16).

### Att sända sekretessbelagd information via oskyddad e-post

Ett offentligt rättsbiträde skulle inte ha fått använda en oskyddad e-postförbindelse för att sända den klagande handlingsutkast med information om den klagandes hälsotillstånd och om att den klagande hade fått hälso- och sjukvårdstjänster vid en viss hälsovårdsenhet. JO delgav det offentliga rättshjälpsbiträdet sin uppfattning om hans förfarande (1402/4/15).

### Krav på gott språkbruk på rättshjälpsbyrån

JO ansåg att ett e-postmeddelande som ett offentligt rättsbiträde hade sänt till sin klient inte uppfyllde kravet på gott språkbruk, vilket hör till god förvaltning.

Därtill hade det offentliga rättsbiträdet angett ”Länsi-Uudenmaan oikeusavustamo” som myndighet i underskriften i sina e-postmeddelanden till klienten. JO konstaterade att myndigheter ska använda sitt officiella namn när de bemöter sina klienter. JO delgav det offentliga rättshjälpsbiträdet sin uppfattning (3567/4/15).

### Osakligt att fråga om orsaken till en dom

Rättshjälpsbyråns rättshjälpssekreterare hade frågat den klagande om orsaken till att denna hade dömts till fängelse på livstid. Vilken gärning som hade föranlett den klagandes dom hade inget att göra med det ärende som rättshjälpsbyrån hade hand om. Enligt JO borde rättshjälpssekreteraren ha förstått att det var osakligt att fråga om detta i samband med det ärende som rättshjälpsbyrån hade hand om. JO delgav rättshjälpssekreteraren sin uppfattning om hans förfarande (4833/4/15).



### Parterna ska höras innan besöksförbud meddelas

Den klagande gavs kännedom om en ansökan om besöksförbud för tre månader i form av utvidgat besöksförbud avseende gemensam bostad. Vid huvudförhandlingen, dit den klagande hade kallats men inte kommit, hade det framkommit att det inte fanns förutsättningar för att meddela besöksförbud avseende gemensam bostad. Däremot meddelades den klagande vanligt utvidgat besöksförbud för ett år.

JO ansåg att det med tanke på rätten att bli hörd, vilket hör till garantierna för en rättvis rättegång, skulle ha varit bättre att reservera ett tillfälle att höra den klagande om vanligt utvidgat besöksförbud för ett år än man nu hade förfarit med hörandet av den klagande. JO delgav tingsdomaren sin uppfattning (730/4/15\*).

### Tidpunkten för avkunnande av hovrättens dom

Hovrätten avkunnade en dom i ett barnrättsligt ärende cirka fem månader efter huvudförhandlingen. Enligt 24 kap. 17 § 2 mom. i rättegångsbalken ska ett avgörande meddelas inom 30 dagar från den dag då huvudförhandlingen avslutades, och tidsfristen kan överskridas endast av särskilda skäl.

JO ansåg att det i det aktuella ärendet inte var någon enskild tjänsteman som hade fördröjt ärendet eller på annat sätt brutit mot sina skyldigheter.

JO ansåg ändå att det inte var acceptabelt att den huvudsakliga tidsfristen i lagen hade överskridits. Enligt utredningen i ärendet överskrids tidsfristen i regel åtminstone vid Helsingfors, Åbo och Vasa hovrätter. En sådan situation försvagar parternas och allmänhetens förtroende för att domstolarnas verksamhet är ändamålsenlig.

Därför föreslog JO 2010 att JM bör granska huruvida det finns skäl att se över den ovannämnda bestämmelsen i rättegångsbalken så att hovrätternas faktiska verksamhetsmöjligheter och olika rättsskyddsaspekter beaktas bättre (se JO:s berättelse 2010 s. 154–155). Framställningen har tillsvidare inte föranlett några åtgärder. JO sände sitt nya beslut till JM för kännedom (784/4/16\*).

### Orimlig behandlingstid i tingsrätten i ärenden som gäller barn

Tingsrättens behandlingstid i ett ärende som gällde ändring av underhållet för barn hade varit över två år och fyra månader och i ett ärende som gällde omvårdnad om barn m.m. över två år och två månader. Båda ärendena gällde samma barn och hade behandlats samtidigt i tingsrätten.

JO ansåg att behandlingstiden var orimligt lång särskilt med tanke på barnens bästa. JO ansåg ändå att det inte hade framkommit något på basis av vilket tingsdomaren kunde anses ha försummat sina skyldigheter så att JO behövde ingripa i högre grad. JO delgav tingsrätten sin uppfattning (2645/4/15).

### Flytt av behandlingsdag i tingsrätten

Det meddelades att förberedelsesammanträdet i en fastighetstvist som hade anhängiggjorts i augusti 2015 skulle ordnas hösten 2016. Sommaren 2016 meddelade tingsrätten emellertid att behandlingen kommer att ske tidigast våren 2017. JO ansåg att behandlingstiden redan i detta skede kunde anses vara lång, då behandlingen vid sammanträde överhuvudtaget inleds först drygt ett och ett halvt år efter att ärendet har anhängiggjorts. Det var inte fråga endast om den klagandes ärende, utan om tingsrättens arbetssituation över lag. Flera ärenden hade anhopats redan innan de hade stått i tur för behandling. Enligt JO:s uppfattning var tillgången till huvudförhandlingsdagar motsvarande vid flera andra tingsrätter.

I ärendet framkom inte något fel eller någon försummelse av en enskild tjänsteman, vilka skulle ha förutsatt åtgärder av JO. JO uppmärksammade tingsrätten på den långa behandlingstiden. Detta kände tingsrätten visserligen redan till, och den hade hänvisat till otillräckliga resurser.

JO konstaterade att oskälig fördröjning av rättegångar på grund av resursbrist inte uppfyller vars och ens rätt att få sitt ärende behandlat på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål. JO delgav JM, som ansvarar för rättsväsendets resurser, sin uppfattning (3715/2016\*).

## 4.2

# Åklagarväsendet

Åklagarärendena hörde under året till BJO *Jussi Pajujoja*. Huvudföredragande var referendarierådet *Mikko Eteläpää*.

### 4.2.1 VERKSAMHETSMILJÖN

Åklagarväsendet består av Riksåklagarämbetet (RÅÄ) och av åklagarämbeten. Det finns 11 åklagarämbeten och utöver de huvudsakliga verksamhetsställena har dessa dessutom sammanlagt 23 lokala servicebyråer. Åklagarämbeten är självständiga enheter med resultatansvar; vart och ett av dessa bedriver resultatförhandlingar med RÅÄ om sin anslagstilldelning.

År 2016 tillsatte justitieministeriet (JM) ett projekt vars uppgift är att bereda en organisationsreform av åklagarämbetet så att hela åklagarämbetet (förutom Åland) i framtiden verkar som ett ämbetsverk indelat i fyra regionala enheter. I anslutning till projektet tillsatte RÅÄ ett planeringsprojekt inom åklagarämbetet för mandatperioden den 1 juli 2016 till den 31 december 2017. Målet är att helt och hållet övergå till den nya verksamhetsmodellen och organisationen fr.o.m. 2018.

### 4.2.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Merparten av klagomålen mot åklagare under verksamhetsåret gällde åtalsprövning, i första hand klagomål om att åtal inte väckts. Andra klagomål gällde att åklagare fattat beslut om begränsning av förundersökningar, åklagares inställning till begäran om fortsatt utredning samt fall där avgöranden blivit fördröjda. En del av klagomålen hade att göra med åklagarens åtgärder som förundersökningsledare i fall som gällt polisbrott.

JO och riksåklagaren undviker att vidta överlappande övervakningsåtgärder och att undersöka samma ärenden. År 2016 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 en förundersökning görs, något som JO inte har behörighet att göra. Det förekom två sådana överföringar.

År 2016 inkom 72 klagomål som gällde åklagare och 68 sådana ärenden avgjordes. Under de senaste åren har antalet klagomål hållits förhållandevis konstant. När man bedömer antalet klagomål ska man beakta att ibland registreras klagomål där åklagare kritiseras som polis- och domstolsärenden och avgörs också som sådana. Statistiken är därför närmast riktgivande.

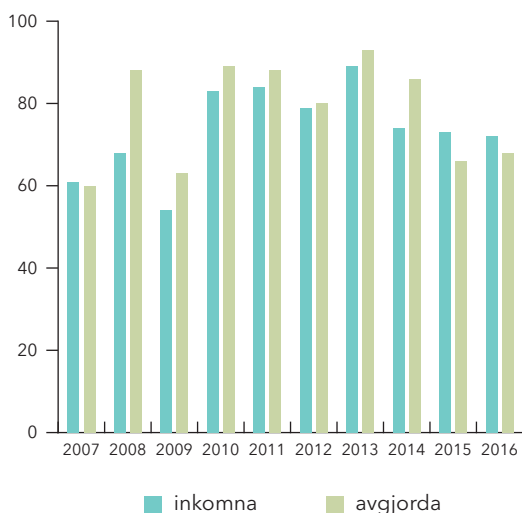
Endast två fall ledde till åtgärder. Åtgärdsprocenten i fråga om åklagarväsendet ligger betydligt under kansliets genomsnitt.

År 2016 inkom 72 klagomål som gällde åklagare och 68 sådana ärenden avgjordes. Under de senaste åren har antalet klagomål hållits förhållandevis konstant. När man bedömer antalet klagomål ska man beakta att ibland registreras klagomål där åklagare kritiseras som polis- och domstolsärenden och avgörs också som sådana. Statistiken är därför närmast riktgivande.

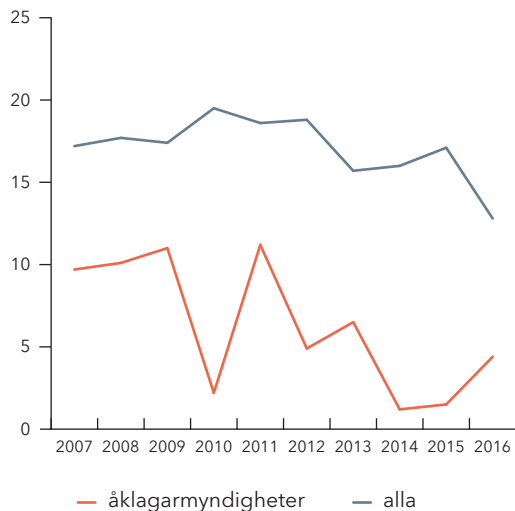
### 4.2.3 INSPEKTIONER

Det gjordes två inspektioner vid åklagarämbetet. Vid inspektionen i Lahtis servicebyrå vid Salpausselkä åklagarämbete och åklagarämbetet i Inre Finland, som är huvudverksamhetsstället i Tammerfors, diskuterades bl.a. åklagarens påföljdsställningstagande i stämningansökan och huvudförhandlingen.

Åklagarna hade varierande praxis. Vissa av åklagarna lägger fram ett mycket exakt ställningstagande till påföljden, t.ex. ”minst fem må-



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2007–2016



Åtgärdsprocent under åren 2007–2016

naders ovillkorligt fängelsestraff”, medan andra nöjer sig med ett mer allmänt ställningstagande, t.ex. ”villkorligt fängelsestraff och böter som tilläggsstraff”.

Vid båda inspektionsobjekten konstaterade åklagarna som var undersökningsledare för polisbrott att uppgiften som undersökningsledare tog upp en förvånansvärt stor del av arbetstiden.

I fråga om JO:s kanslis tema under 2016 ”Rätten till effektiva rättsmedel” konstaterades att åklagarens beslut om åtalseftergift kan överklagas och dessutom kan målsäganden själv väcka åtal i ärendet. I ett beslut som åklagaren fattat i egenskap av undersökningsledare finns anvisningar om vad den som är missnöjd med avgörandet kan göra.

Det fanns ingenting vid någotdera inspektionsobjektet i åtalsärendenas åldersstruktur eller åklagarnas listor med oavslutade fall som skulle förutsätta åtgärder av laglighetsövervakaren.

Vid RÅÄ diskuterades åklagarämbetets omorganisering. Anledningen till förändringen är bl.a. den ekonomiska situationen och att verksamhetsmiljön förändras. Eftersom åklagarnas behörighet är riksomfattande, skulle reformen stödja en meningsfull användning och allokering av personalen.

Vid mötet diskuterades också situationen beträffande polisbrottsundersökning. I diskussionen fördes det fram att en oberoende undersökning talar för att en separat polisbrottsenhet inrättas med utredare som är fristående från polisförvaltningen.

#### 4.2.4 AVGÖRANDEN

##### Upphävande av beslut om säkringsåtgärd gick långsamt

Det hade gått två år sedan verkställigheten av ett beslut om säkringsåtgärd gällande klagandens egendom hade upphävts.

Tingsrätten hade fastställt säkringsåtgärden den 22 juni 2011 och upphävt beslutet den 30 augusti 2012. Uppgift om tingsrättens beslut om att upphäva åtgärden kom till utsökningens verkets kännedom först när klaganden själv underrättade utsökningens verk om detta den 26 augusti 2014.

Vid utsökningens verk avslutades verkställigheten av säkringsåtgärden genast samma dag. Klagandens egendom, dvs. den fastighet som klaganden köpt och använt som stadigvarande bostad, hade då varit föremål för säkringsåtgärden i nästan exakt två år, utan att det längre hade funnits grund för detta.

BJO konstaterade att det inte finns någon skyldighet vare sig i JM:s förordning om informationssystem eller någon annanstans att via ett informationssystem meddela om att kvarstad enligt tvångsmedelslagen upphävts. Eftersom det inte föreskrivits någon särskild skyldighet att underrätta den verkställande myndigheten om att kvarstaden har upphävts, hamnade ansvaret för att vidarebefordra informationen hos den som med stöd av utsökningens balken ansökt om kvarstad.

Ansökan om verkställighet av beslutet om säkringsåtgärd hade gjorts under förundersökningen av brottmålet. Efter att ärendet senare överförts till åklagaren hade även beslutanderätten i ärendet överförts från förundersökningsmyndigheten till åklagaren. Enligt BJO hade skyldigheten att underrätta den verkställande myndigheten om att säkringsåtgärden upphävts legat hos åklagaren i detta ärende.

Enligt BJO visade den utredning som BJO fått att det rådde oklarhet gällande skyldigheten att underrätta vid vederbörande myndighet och åklagarämbetet hade uppfattat att ansvaret låg hos domstolen. Vidare konstaterade BJO att det särskilt i ljuset av Rättsregistercentralens och Riksåklagarämbetets utredning var förstäeligt att åklagaren hade litat på att informationen om att kvarstaden upphävts skulle förmedlas till det vederbörande utsökningens verk på grund av domstolens meddelande. Även om åklagarens antagande om underrättelseskyldigheten kunde anses förstäeligt, fräntar det inte åklagaren ansvaret.

BJO delgav häradsåklagaren sin uppfattning om det felaktiga förfarandet och föreslog gottgörelse i ärendet. BJO bad Statskontoret att senast den 30 september 2016 meddela vilka åtgärder gottgörelsen hade föranlett.

BJO föreslog JM att man vidtar åtgärder för att precisera regleringen så att skyldigheten att underrätta den verkställande myndigheten om domstolens avgörande om att upphäva kvarstaden enligt tvångsmedelslagen framgår mer entydligt än i dagsläget av de bestämmelser eller föreskrifter som ska tillämpas i ärendet. BJO bad ministeriet meddela före utgången av innevarande år vilka åtgärder förslaget eventuellt har föranlett (1021/4/15\*).

### Delgivning av beslut om att begränsa förundersökning

I samband med ett klagomål om polisens förfarande konstaterade BJO Pajuoja för häradsåklagaren att det hade varit motiverat att skicka beslutet om begränsning av förundersökning för kännedom till den som gjort brottsanmälan, även om denne inte var part i ärendet. Det var frågan om misstänkt förskingring av dispersionsmedel av äldre som bor på ett vårdhem. Även om vårdhemmet inte var part i ärendet, kan man inte anse det uteslutet att en eventuell förskingring av klienternas medel på något vis skulle ha påverkat inrättningens ansvar (3305/4/15).

### Begäran om information om material som inte tagits upp i förundersökningsmaterialet

Häradsåklagarna som var undersökningsledare av ett polisbrott hade fattat beslut om personers, som hörts som misstänkta i en förundersökning, begäran att få ta del av material som inte hade fogats till förundersökningsprotokollet. I beslutet, där informationen inte hade lämnats ut på det begärda sättet, konstaterade åklagarna att ändring inte får sökas i beslutet genom besvär.

Ställföreträdande BJO ansåg, med anledning av det rum för tolkning som situationen lämnar, sakna grund för att kritisera åklagarnas förfarande. Denna tvetydighet beror på högsta förvaltningsdomstolens avgörande och lagutskottets betänkande (LaUB 7/2014 rd) i samband med ändringen av förundersökningslagen.

Enligt utskottet verkar ett besvär förfarande enligt offentlighetslagen stå till förfogande när det är frågan om en myndighetshandling som avses i offentlighetslagen. Om begäran om information gäller sådant material som inte tagits upp i förundersökningsprotokollet och som enligt den myndighet som fattar beslut om att lämna ut information inte kan, eller inte har kunnat, påverka behandlingen av ärendet, har en part med stöd av förundersökningslagen inte rätt att få informationen.

Ställföreträdande BJO ansåg att det med tanke på rättsskyddet och en rättvis rättegång är problematiskt om frågan inte kan hänskjutas genom besvär till en oberoende domstol för avgörande i en situation där en part inte själv kan bedöma huruvida ett material har påverkat eller kunnat påverka behandlingen av ärendet. Ställföreträdande BJO skickade en kopia av sitt avgörande till justitieministeriet och inrikesministeriet för kännedom (1571/4/15).

## 4.3

# Polisen

Laglighetsövervakningen av polisen hörde till BJO *Jussi Pajuoja*. Han har fattat de beslut som nämns nedan, om inte något annat anges. Referendarierådet *Juha Haapamäki* var huvudföredragande för polisärendena.

### 4.3.1

#### VERKSAMHETSMILJÖN

Under de senaste åren har polisorganisationen reformerats från grunden. Det tredje skedet av reformen (PORA III) trädde i kraft från början av år 2014. I och med detta minskade antalet polisinsättningar från tidigare 24 till elva. Dessutom har Åland sin egen polismyndighet. Utöver de elva huvudpolisstationerna finns nästan 100 polisstationer och även samservicepunkter. Polisstationerna varierar mycket både vad gäller bemanning och serviceutbud. I juni 2016 beslöt inrikesministeriet (IM) att lägga ner elva polisstationer.

En stor förändring i samband med PORA III var också att Rörliga polisen avvecklades och dess personal övergick till den lokala polisen. Också antalet verksamhetsställen inom Centralkriminalpolisen (CKP) minskade.

Polisstyrelsen planerar, leder, utvecklar och övervakar polisinsättningarnas och CKP:s verksamhet. IM:s polisavdelning å sin sida sköter den strategiska planeringen av polisverksamheten, utvecklingen av lagstiftningen och ministeriets internationella samarbete. Fr.o.m. början av 2016 övergick Skyddspolisen från att vara en enhet under Polisstyrelsen till att vara en enhet direkt under IM.

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. En viktig lagändring för polisens del som trädde i kraft i december 2016 var reformen av bötesförfarandet som innebär att det inte längre är åklagaren som fastsätter böter i vissa vanliga (ringa) brottmål, utan beslutsfattandet har överförs till polisen. En utredning av att utvidga bötesförfarandet ytterligare pågår.

Totalreformen av polisens informationssystem (VITJA-projektet) som pågått en längre tid har inte framskridit enligt planerna. Reformen skulle ha slutförts i början av 2014, men man blev tvungen att säga upp leveransavtalet. Därefter har projektet startats på nytt och ska genomföras i flera delar.

På grund av terrordåden i Europa och kriserna i Europas närområden diskuterades polisens beredskap och huruvida polisens befogenheter är tillräckliga, trots att säkerhetssituationen i Finland inte har förändrats märkbart. I varje fall är den inre och yttre säkerheten ännu närmare förbundna med varandra. Ett stort projekt med anknytning till detta som berör polisen är totalreformen av underrättelselagstiftningen (se s. 214).

Antalet asylsökande minskade betydligt jämfört med fjolåret. Flyktingförläggningarna och återsändningarna av personer som fått negativt beslut håller alltså polisen sysselsatt.

Liksom tidigare är diskuterades flera polisbrottsutredningar i offentligheten. Den överlägset mest allvarliga av dem var att den tidigare chefen för enheten för narkotikabrott vid polisinsättningen i Helsingfors dömdes i hovrätten till tre års fängelse för bl.a. tjänstebrott och i ett separat fall i tingsrätten till 10 års fängelse för flera grova narkotikabrott. Tingsrättens dom har inte varit laga kraft. Dessutom behandlades åtal med anknytning till polisens register över misstänkta

(Epri): både tingsrätten samt hovrätten förkastade alla åtal. Liksom tidigare år dömdes poliser också för att ha snokat i register.

Förtroendet för polisen är i varje fall stort: 96 % har stort eller mycket stort förtroende för polisen (polisbarometern 2016). Samtidigt ansåg däremot 41 % det sannolikt eller mycket sannolikt att det förekommer korruption eller oetisk verksamhet vid polisen.

### 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 rikta de knappa resurserna 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.

De senaste åren har polisens resurser i allmänhet 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 polistjänsternas 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 i dagsläget finns det omkring 7 300 poliser.

Våren 2016 gav regeringen en redogörelse för den inre säkerheten (SRR 5/2016 rd). Enligt redogörelsen kommer antalet poliser under innevarande ramperiod att stabiliseras på en nivå av cirka 7 000 poliser. Därutöver konstaterade man att

eftersom polisverksamhetens prioriteringar är en fråga om värderingar och politikerna i sitt beslutsfattande bestämmer såväl polisens uppgifter som resurser, bör även prioriteringarna slås fast som ett led i det politiska beslutsfattandet. Som en fortsättning på redogörelsen kommer man 2017 att upprätta en strategi för den inre säkerheten.

På senare år har det förts en livlig diskussion om vad som över huvud taget ska höras till polisens uppgifter. Ska t.ex. transport och förvaring av berusade skötas av någon annan än polisen? Inom ordningspolisens sektor sköter privata bevakningsföretag redan nu en allt större del av den verksamhet som tidigare sköttes av ordningspolisen. Det är dock viktigt att komma ihåg att en överföring av polisuppgifter till privata aktörer inte enbart handlar om ändamålsenlighet, utan också ska granskas ur grundlagssynpunkt.

Inom polisens tillståndsförvaltning har ärenden och tjänster flyttats till nätet. Vissa tjänster har också flyttats bort från polisen. Fr.o.m. början av 2016 beviljas körkortstillstånd och körkort samt vissa tilläggstillstånd som krävs av förare av Trafiksäkerhetsverket Trafik (tjänsteleverantör är Ajovarman). 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. I början av 2017 överfördes alla utlänningsärenden, liksom alla uppehållstillståndsärenden, till Migrationsverket.

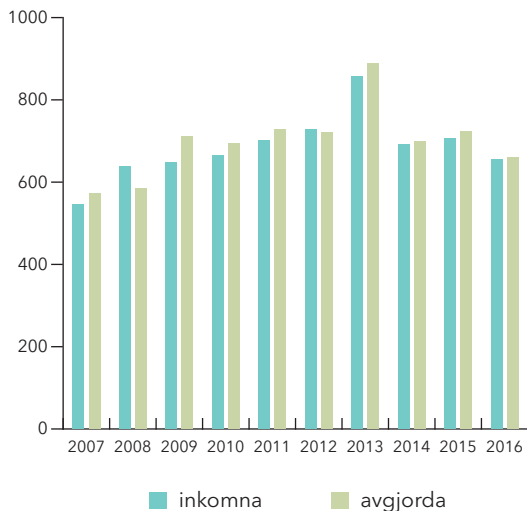
#### 4.3.2

### LAGLIGHETSÖVERVAKNING

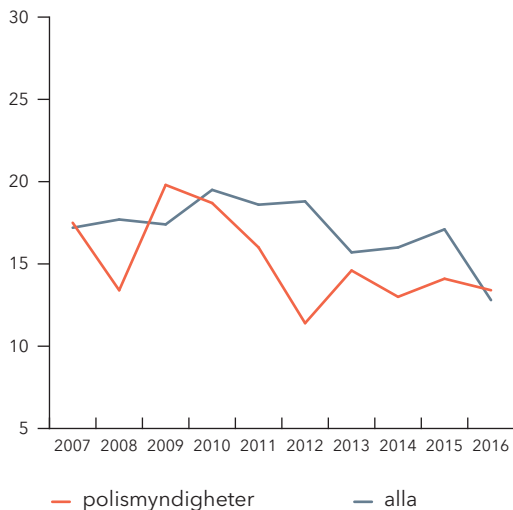
Klagomålen gällande polisen har länge utgjort omkring en sjättedel av alla klagomål som lämnas till justitieombudsmannen. Klagomålen som gäller polisen avgörs bl.a. i samband med klagomål som statistiskt hänförs till åklagare, domstolar och utlänningsärenden. En del av klagomålen i utlänningsärenden gäller polisens förfarande (se avsnittet Utlänningsärenden s. 238).



## 4.3 POLISEN



*Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2007–2016*



*Åtgärdsprocent under åren 2007–2016*

De senaste åren har det kommit in ungefär 700 klagomål som berör polisen – bortsett från rekordåret 2013 då det kom in 858 klagomål. År 2016 inkom totalt 654 klagomål (föregående år 705) och 659 (723) klagomål avgjordes. Utöver klagomålen avgjordes elva egna initiativ som gällde polisen.

Också andra myndigheter än JO behandlar klagomål som berör polisen. År 2016 fick justitiekanslersämbetet ta emot 329 klagomål som gällde polisen (260 året innan). En del av dessa klagomål överfördes till JO med stöd av lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman. Enligt uppgift från Polisstyrelsen gjordes sammanlagt 550 (725) klagomål till polisen år 2015 som behandlades internt.

Av de klagomål som avgjordes av JO ledde 81 (99) till åtgärder liksom nio av de egna initiativen. På grund av det stora antalet avgöranden som ledde till åtgärder är det omöjligt att i denna berättelse referera eller över huvud taget nämna alla.

Merparten av klagomålen mot polisen gäller förundersökning och användning av olika tvångsmedel. Klaganden anser ofta att förundersökningen varit bristfällig, kritiserar undersökningen för att den varit långsam eller anser att polisens beslut att inte göra någon förundersökning varit felaktigt. I fråga om tvångsmedel gäller klagomålen oftast husrannsakan och frihetsberövande av olika slag. Ibland handlar klagomålen om polisens uppförande. 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 synnerligen litet urval av dessa.

Antalet klagomål som gäller polisen kan förklaras av polisverksamhetens natur. Polisen är ibland tvungen att göra stora ingrepp i människors grundläggande fri- och rättigheter, och i dessa situationer kan polisen 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 2016 registrerades 802 brottsanmälningar där en polis påstods ha begått ett brott (836 året innan).

Merparten av anmälningarna mot polisen leder inte till förundersökning, eftersom att åklagaren som är undersökningsledare inte anser att det

finns skäl att misstänka brott. Det finns tyvärr fortfarande ingen noggrann statistik 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). Antingen behandlar dessa ärendena själva eller överför dem till någon annan av de cirka tio åklagare som fungerar som undersökningsledare vid lokala åklagarämbeten. Vissa polisbrottmål kräver en betydande arbetsinsats av de åklagare som fungerar som undersökningsledare. Det kan också förekomma problem med att hitta utredare. JO:s 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 polisinspektion i början av år 2014. Huvudfokus för enhetens uppgifter är laglighetsövervakning, som i allmänhet sköts av två personer vid varje enhet. Vid Polisstyrelsen utfördes laglighetsövervakningen 2016 av sex personer. Polisens interna laglighetsövervakning har på många sätt en viktig position. Den finns mycket närmare den operativa verksamheten än vad exempelvis JO gör. Också korrigerande åtgärder kan vid behov snabbt vidtas inom förvaltningen.

JO:s laglighetsövervakning omfattar specialområdena teletvångsmedel, täckoperationer samt polisens och övriga myndigheters hemliga inhämtande av information. Dessa behandlas i ett särskilt avsnitt (se s. 204). Nödcentralernas verksamhet har också anknytning till polisen och behandlas nedan på s. 185.

### 4.3.3 INSPEKTIONER

Inspektionerna utgör en viktig del av laglighetsövervakningen. I allmänhet anmäls inspektionerna på förhand – förutom inspektionerna vid polisfängelser som under de senaste åren i regel har

utförts utan förhandsanmälan. Före inspektionen av en polisinspektion inhämtas skriftlig utredning om bl.a. gripanden och anhållanden, utredningar av ärenden som varit föremål för förundersökning under en längre tid och teletvångsmedel. I samband med inspektionen av en polisinspektion inspekteras ofta också den lokala åklagarmyndigheten. Sålunda erhålls bl.a. information om hur samarbetet mellan polisen och åklagarmyndigheten fungerar och bedömningar av polisverksamhetens kvalitet.

År 2016 inspekterades sammanlagt 27 enheter inom polisen (37 året innan). Ett centralt inspektionsobjekt var liksom tidigare år polisfängelserna, i vilka det gjordes 16 inspektioner. 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 polisfängelserna är ett viktigt inspektionsobjekt. Mer om OPCAT på s. 85 och inspektioner av polisfängelser på s. 92.

En inspektion av en hel polisinspektion gjordes vid polisinspektionen i Tavastland i Lahtis och vid polisinspektionen i Inre Finland i Tammerfors samt vid Ålands polismyndighet. Därutöver besökte BJO Pajuoja Polisstyrelsen i två repriser. Under det andra besöket låg fokus enbart på hur Vitja-projektet ser ut i dagsläget. BJO hade också ett separat möte med representanter för Polisstyrelsen som presenterade projektet för en reform av lagstiftningen om polisfängelser, programmet för grundlig renovering av polisfängelser samt styrningen av polisfängelsernas verksamhet.

Fr.o.m. början av 2016 har BJO diskuterat med inrikesministeriets polisavdelnings ledning om pågående lagstiftningsprojekt, Vitja-projektet samt överföringen av Skyddspolisen inrikesministeriet och betydelsen av detta för bl.a. laglighetsövervakningen. BJO besökte också Finlands Polisorganisationers Förbund där man diskuterade i synnerhet polisens laglighetsövervakning. Kansliets representanter utförde en inspektion vid Centralkriminalpolisen som fokuserade på hemligt inhämtande av information.



*Bältessäng i ett polisfängelse. Ärendet är under behandling som eget initiativ.*

Vid inspektionerna av polisinspektionerna tog man bl.a. upp problem i anslutning till brottsutredning. Utredningstiderna har delvis blivit långa. På Åland och vid polisinspektionen i Tavastland fanns inga mycket gamla fall. Däremot var situationen värre vid polisinspektionen i Inre Finland och i synnerhet i Birkalandsregionen. Det konstaterades att de nya förundersöknings- och tvångsmedelslagarna har ökat undersökningsledningarnas belastning. Likaså ökar reformen av bötesförfarandet polisens arbetsbörda. I synnerhet för utredning av massbrott blir man tvungen att också förlita sig på mycket oerfarna poliser, vilket syns i kvaliteten på förundersökningen. Förundersökningssamarbetet med åklagarna fungerar i sig bra.

Vid enheten för juridiska frågor vid polisinspektionerna i Tavastland och Inre Finland var verksamheten förhållandevis väletablerad. På Åland däremot hade ingen systematisk intern laglighetsövervakning av myndigheten gjorts. Inte heller landskapsregeringen eller någon annan myndighet hade utfört några inspektioner. Polismästaren meddelade JO:s kansli efter inspektionen att en plan för laglighetsövervakningen har gjorts upp och att den följer de planer som polisinspektionernas enheter för juridiska frågor har gjort upp.

I sitt utlåtande till IM (3977/2016) konstaterade BJO Pajuoja att det ankommer på Ålands polismyndighets laglighetsövervakning i övrigt att precisera bestämmelserna om laglighetsövervakningen. Nu skiljer sig å ena sidan IM:s och Polisstyrelsens och å andra sidan Ålands myndigheters uppfattningar om övervakningsansvar från varandra och bestämmelserna är inte tillräckligt tydliga.

Vid inspektionen av Polisstyrelsen konstaterade polisens högsta ledning att säkerhetssituationen i Finland har stadigvarande förändrats. Hotbilder är bl.a. en försämring av polisens aktionsberedskap och beredskapstid, en ökning av organiserad brottslighet och terrorism, tilltagande cyberbrottslighet och hybridhot samt enskilda våldsdåd mot en stor grupp människor. Även om risken för planerade dåd fortfarande är låg, har risken för enskilda terroristvåldsdåd ökat.

Än en gång diskuterades polisens maktmedelsanvändning samt utbildning om och uppföljning av den. Fr.o.m. början av 2016 infördes ett riksomfattande system för uppföljning av maktmedelsanvändning. Detta förbättrar möjligheterna att följa upp och övervaka maktmedelsanvändningen när all maktmedelsanvändning ska rapporteras. Dock har det åtminstone inledningsvis förekommit stora skillnader mellan polisinskrifningarna i rapporteringen. En separat diskussion fördes om åtgärder som föranletts av BJO Pajuojas beslut om användningen av elchockvapen, läs mer på s. 184.

Vid inspektionen konstaterades att under 2016 hade Polisstyrelsens laglighetsövervakning liksom tidigare år bl.a. granskat alla polisinskrifningar och deras interna kontrollverksamhet ansågs vara planerlig och omfattande, även om det förekom skillnader mellan inskrifningarna. I varje fall har enheterna för juridiska frågor etablerat sin ställning. Vidare diskuterade man Ålands polismyndighets övervakning och polisfångelser.

#### 4.3.4 FRIHETSBERÖVADE

Polisen kan på flera olika grunder ingripa i en människas personliga frihet. Polisen sköter förvaringen av personer som frihetsberövats av polisen, Tullen och Gränsbevakningsväsendet. Berusning är orsaken till flest gripanden, cirka 60 000 per år. Den näst största gruppen är brottsmisstänkta: år 2015 greps nästan 25 000 personer, över 9 500 anhölls och nästan 2 700 häktades. I polisfångelser förvaras också ibland personer som tagits i förvar med stöd av utlänningslagen. Frihetsberövandets längd varierar beroende på grunden, från några timmar till flera månader.

Utöver JO har även internationella tillsynsorgan i flera sammanhang kritiserat i synnerhet förvaringen av häktade i polisens lokaler som inte lämpar sig för längre vistelse. I skrivande stund behandlar riksdagen regeringens proposition RP 252/2016 rd i vilken det föreslås att häktningslagen ändras så att den tid som en häktad får förvaras i en förvaringslokal som administreras av polisen förkortas och förutsättningarna för förvaring skärps. Den häktade ska inte heller få hållas i polisens förvaringslokal längre än sju dygn, om det inte finns exceptionellt vägande skäl, som ska bedömas av domstolen. Dessutom ska bestämmelserna om alternativ till häktning i tvångsmedelslagen kompletteras genom att till lagen foga bestämmelser om förstärkt reseförbud och häktningsarrest.

Det bör konstateras att staten årligen tar emot nästan 500 ansökningar om ersättning för ogrundat frihetsberövande. Majoriteten av ansökningarna leder till ersättningar, vars sammanlagda belopp åren 2010–2014 har varit omkring 1,5 miljoner euro. Den genomsnittliga ersättningen per dag är 120 euro. I höstas betalades den största enskilda ersättningen någonsin, nästan 550 000 euro – sökanden har fört ärendet till domstol och yrkar på en högre ersättning.

Tillsynen av slutna anstalter såsom polisfångelser har traditionellt varit en av JO:s specialuppgifter. Dessutom blev justitieombudsmannen i november 2014 det nationella besöksorganet som

avses i det fakultativa protokollet till FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling. Besöksorganets verksamhet tas upp på s. 85. Där redogörs också för observationerna från de 16 inspektioner av polisfångelser som utfördes 2016. 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. Ett gränsfall var en situation där ett par hade hållits i fyra dygn misstänkta för att ha miss-handlat sitt barn.

Ställföreträdande BJO ansåg det problematiskt att modern på sannolika skäl var misstänkt för misshandel. Även längden på moderns frihetsberövande kritiserades. Eftersom en särskild förutsättning för anhållandet uttryckligen hade varit en s.k. förväxlingsrisk, kunde denna ha förhindras också genom att endast ha anhållit fadern som var misstänkt. Undersökningsledaren hade dock inte överskridit sin prövningsrätt (254/4/16).

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. Bl.a. följande ställningstaganden gällde hälsofrågor.

En polis hade följt med den häktade in till läkaren i en vårdssituation. BJO underströk att detta inte får vara utgångspunkten: det ska finnas en motiverad anledning för att närvara, läkaren ska höras och dessutom ska patientens åsikt utredas. Om övervakningen är nödvändig, ska den genomföras så att den kränker vårdförhållandes konfidentiella natur så lite som möjligt, t.ex. genom enbart synkontakt (2237/4/15).

En väktare hade utan laglig grund avbrutit ett samtal mellan en person som skulle friges och nödcentralen. Det ankom på nödcentralen, inte väktaren, att bedöma huruvida samtalet om ryggsmärta var nödvändigt och vilka åtgärder det för-anledde (5049/4/15).

Personalen vid ett polisfångelse borde mer aktivt ha utrett en gripens persons läkemedelsbehov när hen uppgav sig lida av en hjärtsjukdom som kräver regelbunden medicinering (1081/4/15). Den sjukdom klaganden hade uppgett hade antecknats fel i ärendet 4105/4/15.

I två fall påminde BJO om att oavsett grunden för frihetsberövandet ska mat erbjudas om gripandet pågår över 12 timmar.

I fråga om möjligheten att vistas utomhus konstaterades att en grundlig renovering av polisstationen inte var en överraskande undantags-situation som skulle rättfärdiga förvägrande av den möjlighet att vistas utomhus en timme som lagen förutsätter (5358/4/15). BJO ansåg dessutom möjligheten att tvätta sig varje dag var särskilt viktig i synnerhet sommartid och efter ansträngande motion (2514/4/15).

I fråga om kontakten med anhöriga kritiserades att en straffånge som transporterades till tingsrätten på grund av avbrott i informationen inte fick träffa sin sambo i polisfängelset (4840/4/15).

Vid en inspektion vid polisfängelset i Lahtis framkom det att säkerhetsvisitationen i vissa fall hade utförts av en socialarbetare. Efter att BJO på eget initiativ undersökt ärendet meddelade polisinspektionen att man slutat med denna praxis eftersom en sådan visitation enligt lagen endast får utföras av en polisman (2375/2/15\*).

En person som gripits i en höghuslägenhet hade transporterats naken till polisbilen och vidare till polisfängelset. Polisinspektionen kritiserade förfarandet som BJO:s kritik hänförde sig till (5385/4/15).

#### 4.3.5 HUSRANNSAKAN

Husrannsakan är ett allmänt använt tvångsmedel, t.ex. år 2015 genomförs över 12 000. 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 kom-

mer att omfatta hemlig information såsom vid en advokatbyrå eller läkarmottagning fattas beslut om husrannsakan, förutom i brådskande fall, av tingsrätten (särskild husrannsakan).

Personen hos vilken husrannsakan genomförts kan yrka att tingsrätten ska avgöra om det har funnits förutsättningar för husrannsakan och om husrannsakan har genomförts lagenligt. Efter denna lagändring som trädde i kraft för några år sedan har JO inte undersökt klagomål om husrannsakan, om den klagande ännu haft möjlighet att föra ärendet till domstolsprövning. En stor del av klagomålen över husrannsakan är sådana fall.

Emellertid kvarstår fortfarande ärenden angående husrannsakan att avgöras även av JO. I den mån som dessa föranleder kritik under de senaste åren är det oftare fråga om själva förfarings sättet än om att det inte funnits förutsättningar för åtgärden. Också sådana fall förekom.

### Klagomål om polisens husrannsakan

BJO Jussi Pajuojä kritiserade i tre beslut i november 2016 polisens förfarande vid husrannsakningar. En husrannsakan gjordes utgående från en brottsanmälan och de övriga för att påträffa en svarande som förordnats att bli hämtad till tingsrätten av polisen.

#### *Ett skriftligt beslut ska utfärdas för husrannsakan*

Alla husrannsakningar hade gjorts utgående från ett muntligt beslut. Detta är i sig möjligt i brådskande situationer. I de fall som klagomålen gällde kan dock endast den husrannsakan som gjordes på basis av misstanke om brott anses vara brådskande.

Ett beslut om husrannsakan måste enligt lag utfärdas skriftligt efteråt för varje fall om det inte fanns tid för detta före husrannsakan. I fallen i klagomålen gällde hade inget skriftligt beslut heller fattats i efterhand.

Polisen påminnes också om att ett protokoll måste skrivas för varje husrannsakan.

#### *Oklarheter kring den lagstiftning som ska tillämpas*

Vid utredningen av klagomålen framgick att det inom polisen råder oklarheter kring vilken lag som ska tillämpas vid eftersökning av personer som ska hämtas till rätten. Enligt BJO ska tvångsmedelslagen följas även vid dessa typer av husrannsakan. Detta är också Polisstyrelsens uppfattning.

BJO åtog sig också att på eget initiativ reda ut om författningsgrunden för handräckning till domstolar är i sin ordning vid fall som dessa. Från polisens sida har man upplevt att situationen är otillfredsställande. Justitieministeriet har ombetts yttra sig i ärendet.

#### *Framställning om gottgörelse*

I ett fall hade polisen utfört husrannsakan hos klaganden kl. 6 för att få tag på hans mor. Polisen framförde ändå inte de särskilda skäl som lagen kräver för en husrannsakan som görs så tidigt på morgonen. Utöver detta hade en ny husrannsakan genomförts hos klaganden tre timmar senare. Även denna husrannsakan var fruktlös. Vid utredningen av klagomålet framgick att polispatrullen till följd av ett missförstånd vid polisens ledningscentral hade fått denna husrannsakan i uppgift även om ingen i själva verket hade fattat ett sådant beslut. Dessutom hade man vid husrannsakningarna inte till alla delar följt lagenliga förfaranden.

BJO föreslog Statskontoret att staten ska ersätta klaganden för ingreppen i hans hemfrid. I skrivande stund har detta ärende ännu inte avgjorts (2773\* och 4281/4/15\* samt 72/4/16\*).

I följande fall där klaganden misstänktes för straffbart bruk av narkotika hade inga godtagbara grunder för husrannsakan framförts.

Från en postcentral hade 4 gram marijuana beslagtagnits ur en försändelse som var adresserad till klaganden. Polisen uppgav sig ha underrättat klaganden om beslaget. Fyra månader senare gjordes en husrannsakan hemma hos klaganden utan resultat.

BJO fäste uppmärksamhet bl.a. vid hur man kunde föreställa sig att husrannsakan skulle ge resultat flera månader efter meddelandet om beslaget. Det var också frågan om endast ett lindrigt försök till förseelse. När man dessutom beaktade högsta domstolens praxis gällande husrannsakan, ansåg BJO att husrannsakan åtminstone stred mot proportionalitetsprincipen.

Inget skriftligt beslut hade heller upprättats för husrannsakan. Dessutom befann sig klagandens maka på platsen och hennes rörelsefrihet begränsades utan att ge någon konkret anledning som grund till detta förfarande. BJO föreslog Statskontoret att staten ska gottgöra klagande och hans fru. I skrivande stund har detta ärende ännu inte avgjorts (877/4/15\*).

En fråga som ofta tas upp i klagomålen är huruvida det har varit frågan om en husrannsakan och hur formföreskrifterna har följts. Detta beskrivs i följande exempel.

Polisen hade fått ett tips på att klaganden odlar cannabis i sin bostad. En polispatrull åkte för att kontrollera bostaden, men inget hittades. Patrullen ansåg att man inte hade gjort en husrannsakan eftersom man endast hade befunnit sig i bostaden i 5–10 minuter och konstaterat att det inte fanns någon cannabisodling.

BJO konstaterade att kommissarien hade gett en skriftlig order om husrannsakan på grund av vilken patrullen hade inspekterat bostaden för att utreda misstanke om brott. Det stod klart att en husrannsakan hade utförts och att ett protokoll ska upprättas över den och att man också i övrigt ska följa formföreskrifterna gällande husrannsakan (1192/4/16\*).

Också över en genomsökning av en bostad enligt polislagen ska man göra upp ett protokoll eller införa motsvarande anteckning i någon annan handling. I praktiken krävs att i stort sett samma uppgifter antecknas som i protokollet, så att upprätta ett protokoll skulle vara den naturliga utgångspunkten (1147/4/15).

I ett annat fall hade en polispatrull inte framfört något godtagbart skäl till varför bagageutrymmet och handskfacket i en bil hade inspekterats med hänvisning till vägtrafiklagen (4700/4/15).

I samband med husrannsakan görs ofta beslag. I några klagomål framkom att beslagsprotokoll hade försenats eller att det tagit flera månader innan beslagtagnen egendom hade återlämnats.

#### 4.3.6 FÖRFARANDE VID FÖRUNDESRÖKNING

I klagomålen om förundersökning finns det flera återkommande teman, i synnerhet användningen av tvångsmedel, förundersökningsbeslut och förundersökningens omfattning och varaktighet. Det är uppenbart att kvaliteten på förundersökningsbesluten och längden på förundersökningarna i stor utsträckning påverkas av polisens begränsade resurser. Det finns inte mycket tid att lägga på ett enskilt beslut. Likaså bör polisen prioritera vissa förundersökningar, varpå en del av dem beklagligt nog försenas.

Den vanligaste anledningen till klagomål har sedan gammalt varit polisens – eller åklagarens på framställning av polisen – beslut om att inte göra en förundersökning och i dessa finns också hela tiden något att kritisera. Under 2016 framkom ett tjugotal 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 polisinspektionen på grund av klagomålet att inleda en förundersökning eller att åtminstone ta upp ärendet till ny prövning.

Om en polis påstås ha gjort sig skyldig till ett brott, fattar åklagaren beslut om förundersökning. Så skedde i ett fall där en kriminalkommisarie hade fattat beslut om att inte göra förundersökning eftersom hen ansåg att det inte fanns skäl att misstänka brott i ärendet. Enligt anmälan hade polisen bl.a. gjort sig skyldig till olagligt frihetsberövande. BJO underströk att det med tanke på behörighetsfrågan inte har någon betydelse huruvida polisen anser att en anmälan saknar grund (4912/4/15).

I klagomålen kritiseras ofta också 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.

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 fällande 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 femton fall ansågs förundersökningen på ett eller annat sätt klandervärd ha dragit ut på tiden. Problem framgick dessutom vid inspektionerna. Fördröjningarna var i allmänhet inte särskilt flagranti och berodde snarare på stor arbetsbörda än försummelse som kan tillräknas en enskild tjänsteman.

BJO gav utredaren en anmärkning i ett fall där åtalsrätten förföll i förundersökningen av en misshandel av ett barn som enkelt kunde utredas. Utredaren hade i informationssystemet anteck-

nat att ärendet ska föras till åtalsprövning, men det eventuella förundersökningsmaterialet i fallet stod inte att finnas någonstans (2387/4/15).

*På BJO:s förslag betalade Statskontoret målsäganden gottgörelse på 9 000 euro för att förundersökningen hade försenats med sex månader, och polisinspektionen i Östra Nyland betalade ett skadestånd på nästan 4 000 euro för bl.a. sveda och värk.*

#### 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. Det handlade följande fall om.

I ett meddelande från polisen gick man ut med att en pojke hade försvunnit från ett barnhem samt med namn och bild. På så vis hade man yppat ovillkorligt sekretessbelagda uppgifter om att pojken var klient inom socialvården. Ställföreträdande BJO gav kriminalkommisarierna en anmärkning och gjorde till Statskontoret ett förslag om gottgörelse (2243/2/15\*).

*Statskontoret ersatte 500 euro som gottgörelse för kränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna.*

Exempelvis är uppgifter om förundersökning i regel också sekretessbelagda innan en eventuell rättegång inleds, men inte utan undantag. Å andra sidan krävs också att polisen är så öppen och aktiv som möjligt i sin informationsförmedling. Trycket ökar i takt med informationsflödets volym och det allt snabbare tempot: information krävs i realtid och massmedierna kan redan ha fått mycket information via andra kanaler. Dessutom kan alla uppgifter oavsett om de stämmer eller inte spridas mycket snabbt t.ex. i sociala medier. Dessa motstridiga krav är en krävande uppgift, vilket följande fall belyser.



Om cykelincidenten i Tölö, som diskuterats mycket i massmedia, hade undersökningsledaren konstaterat offentligt att det på basis av ögonvittnens vittnesmål verkar som att föraren medvetet stötte till cyklisten. I detta skede var undersökningen emellertid i det inledande skedet och vissa av vittnena hade inte hörts. Ett sådant påstående kan påverka ännu inte hörda vittnens uppfattning och minnesbilder. Ställföreträdande BJO ansåg att undersökningsledarens utsago var problematisk med tanke på utredningens tillförlitlighet och oskyldighetspresumtionen (3927/4/15).

Liksom tidigare år framkom ett halvdussin fall där polismyndigheterna inte hade handlat i enlighet med offentlighetslagen när man inte inom en rimlig tid besvarat begäran om handlingar eller en parts förfrågningar gällande en förundersökning.

#### 4.3.8 ÖVRIGA AVGÖRANDE

##### **Tillsynen av användningen av elchockvapen bör skärpas och anvisningar om användningen utfärdas**

BJO Pajuoja utredde på eget initiativ användningen av elchockvapen vid polisen. Han ansåg att det borde utfärdas anvisningar om användningen av elchockvapen vid polisen. Han ansåg dessutom att tillsynen av användningen bör skärpas. På det hela taget ansåg han att elchockvapen är ett godtagbart maktmedel för polisen när de används korrekt.

I synnerhet i utlandet har användningen av elchockvapen kritiserats och det har hävdats att dessa har lett till otaliga dödsfall. Det saknas uppenbarligen exakta uppgifter om hälsoriskerna med elchockvapen. I Finland har ett dödsfall lett till förundersökning – åklagaren beslöt om åtals-eftergift i fallet.

##### **Används hundratals gånger varje år**

Polisen i Finland har använt elchockvapen i ungefär tio år. I de övriga nordiska länderna används elchockvapen endast av vissa av polisens specialenheter på Island.

Antalet statistikförda användningsgångar har under de senaste åren varierat kring 300. Merparten av dessa har varit egentlig användning (med projektiler eller kontaktfunktion).

##### **Elchockvapen har olika funktionssätt**

Det finns en tydlig skillnad mellan elchockvapens funktionssätt. I ett elchockvapen som avlossar projektiler skjuts två pilar iväg med en kvävepatron. Via ledningar går en spänning på 50 000 volt genom den träffade. Detta gör att den träffade tillfälligt tappar kontrollen över de viljestyrda musklerna. Förlamningen varar endast så länge som vapnet används.

Med kontaktfunktion menas att elchockvapnet (utan patron) trycks mot personen under användningen. Detta orsakar kraftig smärta men ingen muskelförlamning.

##### **Kontaktfunktionen är problematisk**

Internationellt har man förhållit sig mycket förbehållsamt till användningen av i synnerhet elchockvapen med kontaktfunktion, t.ex. Europeiska kommittén till förhindrande av tortyr (CPT) och Europadomstolen som hänvisat till CPT:s ställningstaganden. Med elchockvapen med kontaktfunktion kan man orsaka kraftig smärta utan att lämna några större spår, så det är lätt att missbruka dessa. Det har också hävdats att många dödsfall har anknytning till just långvarigt kontaktbruk.

### Andra förbehåll

Enligt BJO bör Polisstyrelsen göra upp anvisningar om hur elchockvapen ska användas. Det ansåg även inrikesministeriets enhet för juridiska frågor i sitt utlåtande. Dessutom ska man satsa på utbildningens kvalitet – inklusive utbildning som upprätthåller färdigheterna – och tillsynen av denna.

Förutom allmän uppföljning av användningen av elchockvapen är det också viktigt att utveckla tillsynen som utförs av förmän i enskilda fall.

Likaså bör man utreda och utvärdera möjligheterna att börja spela in användningen av elchockvapen med kamera så som man gör åtminstone i Australien. Dessutom bör man se till att uppgifterna på det minneskort som sparar varje gång ett elchockvapen används är tillgängliga om man blir tvungen att utreda ett fall i efterhand.

Dessa synpunkter är viktiga för den enskildes rättsskydd när hen utsätts för maktmedlet, men också för den enskilda polismannens rättsskydd. Dessutom upprätthåller de på ett mer allmänt plan förtroendet som allmänheten har för polisens verksamhet.

BJO delgav inrikesministeriet, Polisstyrelsen och Polisyrkeshögskolan sin uppfattning i frågan (1187/2/15\*).

*Polisstyrelsen meddelade vid inspektionen som utfördes i december 2016 att man kommer att upprätta anvisningar för användningen av elchockvapen. Man kommer också att fästa uppmärksamhet vid bl.a. rapportering om användning. Enligt Polisstyrelsens utredningar har inte all användning rapporterats, och data som sparats på minneskort vid användningen av elchockvapen är inte till stor nytta vid uppföljning.*

Ett ärende som gäller polisen behandlas i avsnittet Språkärenden (se s. 318).

### 4.3.9 NÖDCENTRALER

Nödcentralverket har en nära anknytning till polisens verksamhet. Nödcentralverket producerar nödcentraltjänster för hela Finland utom Åland. Nödcentralerna tar emot nödmeddelanden som rör räddnings- och polישväsendet samt social- och hälsovårdssektorn samt övriga meddelanden som rör säkerheten för människor, miljö och egendom och förmedlar dem vidare till olika hjälpande myndigheter och samarbetspartner.

Nödcentralverkets stabsuppgifter sköts av centralförvaltningen i Björneborg. Nödcentralverksamheten är koncentrerad till sex nödcentraler som finns i Björneborg, Kerava, Kuopio, Uleåborg, Vasa och Åbo.

År 2017 är avsikten att ta ett nytt nödcentraldatasystem (ERICA) i bruk. Fram tills nu har varje nödcentral haft en egen datasystemhelhet. Syftet med reformen är att åstadkomma ett nationellt system som används gemensamt av alla som deltar i nödcentralverksamheten.

Lagen om nödcentralverksamhet ändrades 2015 så att nödcentralverket 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 i första hand nödsamtal från en mobiltelefon utan SIM-kort. En stor del 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 den tillställning som ordnades vid JO:s kansli i oktober 2016 om olika kommunikationsmetoder och hjälpmedel för personer med funktionsnedsättning kritiserade Finlands Dövas Förbunds representant att nödcentralerna inte har ett enhetligt telefonnummer dit man kan skicka nödtextmeddelanden. Till skillnad från det allmänna nödnumret 112 har varje nödcentral sitt eget nummer för nödtextmeddelanden.

BJO Pajuoja utredde på eget initiativ hur nöd-textmeddelandetjänsten kommer att ordnas i det nya ERICA-systemet. I skrivande stund pågår behandlingen av ärendet fortfarande.

Under året avgjordes 12 klagomål som gällde nödcentralverket och nödcentraler.

Klagomålen om nödcentralen gäller vanligtvis operatörernas bedömningar om hur brådska i synnerhet sjuktransporter är, operatörernas uppförande under nödsamtalet och att uppgifter inte har förmedlats.

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 beslut gällande ett nödsamtal från en äldre person fäste BJO nödcentraloperatörernas uppmärksamhet på att det skulle ha varit motiverat att uppmana personen att ringa igen om tillståndet försämrades. Personen hade i sitt nödsamtal berättat att hen inte kunna äta på flera dagar. BJO konstaterade att man i riskbedömningen ska beakta särskilda gruppers (t.ex. äldre personer) behov. Det hade varit motiverat att som grund för bedömningen ta reda på personens ålder och bakomliggande sjukdomar (2995/4/15).

#### 4.3.10 RÄDDNINGSVÄSENDET

Klagomålen som berör räddningsväsendet gäller vanligen sjuktransporter eller uppdrag inom den prehospitla akutsjukvården. Dessa behandlas i avsnittet om hälso- och sjukvården. Andra klagomål inkommer ytterst sällan, de gäller främst tjänste- eller anställningsärenden inom räddningsförvaltningen. Klagomål som gäller räddningsuppdrag är däremot mycket ovanliga.

I december 2016 publicerade regeringen riktlinjerna för reformen av räddningsväsendet. Enligt dessa har Finland 18 räddningsverk fr.o.m. början av år 2018. Reformen av räddningsväsendet är en del av landskapsreformen och den anknyter till social- och hälsovårdsreformens lösningar som gäller den prehospitla akutsjukvården. Alla 18 landskap ska ordna prehospitla akutsjukvård, sålunda ordnas även räddningsväsendet i samma landskap. Räddningsverken kan fortsättningsvis erbjuda prehospitla akutsjukvårdstjänster för hälso- och sjukvården.

Enligt riktlinjerna ska inrikesministeriet i framtiden övervaka räddningsväsendets service-nivå medan det nya verket Statens tillstånds- och tillsynsmyndighet ansvarar för laglighetsövervakningen av räddningsväsendet.

## 4.4

# Försvaret och gränsbevakningen

Justitieombudsmannen ska särskilt ge akt på hur beväringar och andra som fullgör militärtjänst samt krishanteringspersonalen behandlas samt inspektera försvarsmaktens olika enheter. Enligt lagen om fördelningen av åligganden mellan justiekanslern och justitieombudsmannen ingår ärenden som gäller försvarsmakten, Gränsbevakningsväsendet, krishanteringspersonalen som avses i lagen om militär krishantering samt militära rättegångar i justitieombudsmannens uppgifter.

Försvaret och gränsbevakningen övervakas av BJO *Maija Sakslin*. Huvudföredragande är äldre JO-sekreterare *Kristian Holman*.

### 4.4.1 VERKSAMHETSMILJÖN

#### Allmänt

Det gångna året var en tid för etablering av verksamhetsmodellerna och processerna för försvarsmaktsreformen genomförda under 2012–2015. Syftet med reformen var att få försvarsmaktens kostnadsstruktur i balans. Genom den blev det möjligt för försvarsmaktens verksamhet att återfå sin balans, att trygga utbildarnas tillräcklighet under beväringarnas grundutbildningsskede samt att täcka nedskärningar och kostnadssänkningar. Kostnadsbesparingar uppnåddes genom en minskning av ledningsnivåer, nedläggning och sammanslagning av truppförband, centralisering av anskaffningar, logistik och verksamheten för administrativa stödtjänster samt genom att avstå från onödiga lokaler och områden. De största besparingarna uppnåddes genom fasta personalutgifter samt lokal- och områdesutgifter.

Under verkställandet av försvarsmaktsreformen skedde förändringar som även påverkar försvarsmaktens nuvarande tillstånd och centrala

utmaningar i samband med försvarsmaktsreformen. Sådana förändringar är de betydande sänkta anslagen som riktades till anslagen för det militära försvaret samt särskilt de förändringar som skett i säkerhetsmiljön som förutsatte en högre beredskap än tidigare av försvarsmakten och ställde nya krav på prestationsförmågan. I utvecklingen av försvarsarrangemangen till följd av försvarsmaktsreformen framträder särskilt uppfyllandet av behovet av beredskap och bemötandet och av s.k. hybridhot. Säkerhetsmiljön förutsätter att beredskapen hos trupperna som utgörs av värnpliktiga kan höjas vid behov snabbare än tidigare.

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.

Finland deltar i krishanteringsoperationer som leds av FN, EU och Nato. Finland deltar dessutom enligt provning i militära krishanteringsoperationer som ordnas av olika landsgrupper. Finlands största trupp i krishanteringsoperationer finns i Libanon i FN:s UNIFIL-operation.

### Aktuella lagstiftningsprojekt och -ändringar

Lagändringen om hälsovården inom försvarsmakten trädde i kraft i början av 2016. Till följd av lagändringen harmoniserades tillsynen och anknytande styrning av hälsovården inom försvarsmakten i hela landet med den kommunala styrningen och tillsynen sålunda att förutom försvarsmakten sköter även regionalförvaltningsverket och Valvira om tillsynen. Hittills har Huvudstaben och riksdagens justitieombudsman

skött tillsynen. Genom harmoniseringen av tillsynen strävas att säkerställa patientsäkerheten och patienternas rättsskydd i försvarsmaktens hälsovård.

I juni under berättelseåret fastställdes en ändring av värnpliktslagen som trädde i kraft i början av juli. På grund av lagändringen kan en avvikelser från den utsatta tiden på tre månader för repetitionsövning göras, om övningen gäller flexibelt höjande av militär beredskap och om ett nödvändigt behov som framträder i Finlands säkerhetsmiljö förutsätter detta.

I juni under berättelseåret antogs ändringen i lagen om Försvarshögskolan som trädde i kraft från början av augusti. Till följd av lagändringen övergick ansvaret för genomförandet av officersutbildningen i sin helhet till Försvarshögskolan. Tidigare låg ansvaret för militärvetenskaplig examen på Försvarshögskolan och samordningen av helheten för officersutbildningen på Huvudstaben. Försvarshögskolans militärvetenskapliga uppgift utvecklas, utvärderas och handleds enligt samma akademiska kriterier som vid universitet.

I december under berättelseåret antogs två lagar som ersätter lagen om olycksfall i militärtjänst. Dessa träder i kraft i början av 2017.

Den ena av lagarna gäller beväringar och civiltjänstgörare, reservister som deltar i repetitionsövningar, kvinnor som gör frivillig militärtjänst och personer som utbildas för militär tjänst.

Den andra lagen gäller personer som deltar i krishanteringsuppdrag. Beväringsarnas ställning förbättras genom att precisera definitionerna av olycksfall i militärtjänst och militärtjänstsjukdom så att skador och sjukdomar som uppkommer under tjänstgöring och förvärrande av skador till följd av tjänstgöring ersätts på ett tillräckligt heltäckande sätt. Enligt lagen gällande personer som deltar i krishantering har en person som återvänder från ett krishanteringsuppdrag rätt till särskilt psykiskt stöd. Det psykiska stödet ska gälla retroaktivt även för personer som tjänstgjort i krishanteringsuppdrag före ikraftträdandet av den nya lagen.

Kommandören för försvarsmakten fastställdes i november under berättelseåret ett nytt tjänstereglemente som träder i kraft i början av 2017. I den utfärdas bestämmelser om det mer detaljerade innehållet i värnplikt. Det allmänna tjänstereglementet skapar gemensamma modeller för uppförande och verksamhet för försvarsmaktens militära personal. T.ex. fastställs soldatens frisyra och klädsel noggrannare än tidigare. Enligt det nya tjänstereglementet är användningen av uniform förbjuden vid partipolitisk verksamhet, vid valreklam och demonstrationer. Bestämmelserna i det allmänna tjänstereglementet tillämpas även inom gränsbevakningsväsendet.

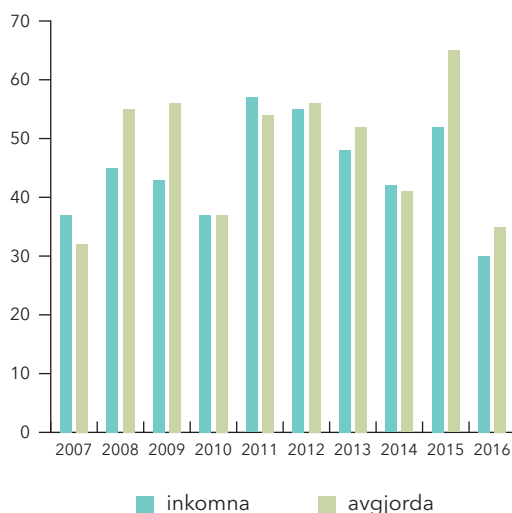
Inom försvarsmakten anhängiggjordes under berättelseåret signifikanta lagstiftningsprojekt. Beredningen av lagstiftningen om militär underrättelse fortsattes som en del av ett mer omfattande projekt för lagstiftning om civil och militär underrättelse. Tre separata arbetsgrupper förbereder projektet i nära samarbete. Försvarsministeriet leder projektet för militär underrättelse, inrikesministeriet projektet för civil underrättelse och justitieministeriet projektet för ändring av grundlagen. Under berättelseåret deltar BJO som medlem i arbetsgruppen för ändring av 10 § i grundlagen.

Med avseende på militär underrättelse torde en lag om militär underrättelse som tillämpas vid underrättelseverksamhet som genomförs av försvarsmakten framläggas. I lagen skulle bl.a. inkorporeras beslutsfattandet av användningen av metoder för inhämtande av information i hemlandet och utomlands samt om den interna och externa övervakningen av underrättelseverksamheten inom förvaltningen. Dessutom anknyter det anhängiggjorda förberedelsearbetet med förslag till lagstiftning om övervakning av civila och militära myndigheters underrättelseverksamhet till lagstiftningen om underrättelse som är under beredning. Övervakningssystemet skulle utgöras av en tillsynsmyndighet som ansvarar för både parlamentarisk övervakning och laglighetsövervakning och den ska uppfylla kraven för övervakningens effektivitet och opartiskhet.

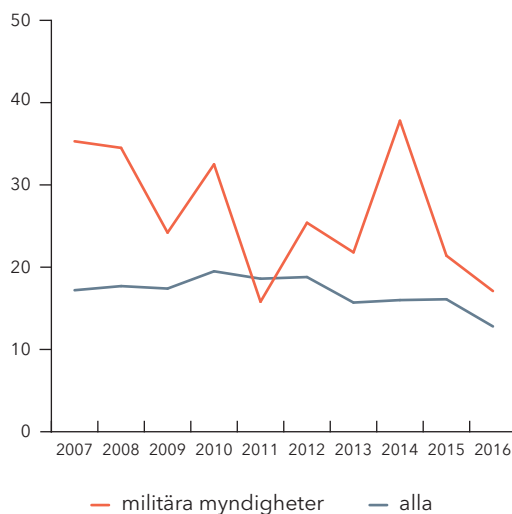
Förslag om komplettering av den internationella lagstiftningen inom försvarsministeriets förvaltningsområde lämnades. Förslag om ändring av försvarsmaktens uppgifter sålunda att försvarsmakten skulle ha förutsättningar att delta i en större omfattning än i nuläget i att ge internationell handräckning och i annan internationell verksamhet samt motta internationell hjälp. Lagen skulle utökas med bestämmelser om den verksamheten deltagande personalens och värnpliktigas ställning, befogenheter och rätta att använda maktmedel. BJO gav försvarsministeriet ett utlåtande om förslaget till regeringens proposition.

Förslag om att regleringen av befogenheterna för försvarsmaktens säkerhetsuppdrag ska preciseras och utvidgas för att även gälla områden som är utanför områden som försvarsmakten besitter. Med säkerhetsuppdrag avses skydd av personer som ingår i försvarsmaktens personal, personer som ingår i militärledningen i en främmande stat som gästar försvarsmakten eller personer som representerar en internationell organisation som kräver särskild säkerhet samt immunitet vid transport av försvarsmaktens särskilda egendom. Utanför försvarsmaktens områden är i huvudsak polisen och i vissa situationer gränsbevakningsväsendet behörig myndighet i samband med säkerhetsuppdrag. BJO gav försvarsministern ett utlåtande om regeringens proposition.

Inom gränsbevakningsväsendet bereds ett förslag till en ny lag om brottsbekämpning inom Gränsbevakningsväsendet. I lagen skulle ingå Gränsbevakningsväsendets bestämmelser om brottsbekämpning istället för att hänvisa till de i nuläget använda omfattande bestämmelserna i polislagen och tvångsmedelslagen. Framställningen gällande lagen torde lämnas till riksdagen under 2017.



*Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2007–2016*



*Åtgärdsprocent under åren 2007–2016*

#### 4.4.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

##### Klagomål och inspektioner

Både personalen vid gränsbevakningsväsendet samt beväringar har lämnat klagomål om militära ärenden till JO. Ibland har även beväringarnas föräldrar samt organisationer för intressebevakning lämnat klagomål angående militära ärenden till JO.

Under året inkom 30 (föregående år 52) klagomål som gällde försvarsmakten och gränsbevakning, och 35 (65) avgjordes.

En betydande del av klagomålen om försvarsmakten och gränsbevakningen framfördes av personalen. Personalens klagomål gäller oftast tjänstutnämningar 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.

Beväringar lämnar till JO klagomål om bl.a. sina tjänstgöringsförhållanden och om hur de be-

handlas. Missnöjet gäller mycket ofta den dåliga kvaliteten på inomhusluften i kasernbyggnaderna samt utbildarnas uppförande gentemot beväringar. JO informeras även om dessa ärenden i samband med inspektionerna. I ärenden gällande beväringarnas utkomst har laglighetsövervakaren knappast kunnat vara till hjälp. Förbättrandet av beväringarnas sociala ställning ingår snarare i de politiska beslutarnas uppgifter.

Inspektionerna av garnisonerna är beroende på det förhållandevis låga antalet klagomål som anlänt i praktiken det viktigaste sättet att få aktuell information om behandlingen av beväringar samt eftersträva att påverka så att behandlingen av årsklasserna som anländer för att göra militär-tjänst förbättras. I samband med inspektionerna har det även framgått att beväringsskommittéerna spelar en viktig roll för utvecklandet av tjänstgöringsförhållandena. Representanter för beväringsskommittéerna har i flera fall påtalat missförhållanden som annars inte skulle ha kommit till JO:s kännedom.

Av försvarsmaktens enheter inspekterades under 2016 Nylands brigad, Kustbevakningen, Kustbrigaden, Karelens brigad, Satakunta flygflottilj samt Marinstaben. I samband med utredning-

gen av ett klagomålsärende bekantade sig BJO med framställningen av försvarsmaktens sprängämnen, sprängämneslagringen, olika typer av sprängämnesförråd samt den nuvarande situationen för sprängämneslagring i två olika objekt inom försvarsmakten.

De ärenden som har framkommit utreds ofta bl.a. efter konfidentiella samtal i samband med inspektioner. I samband med inspektionerna görs även en regelbunden inspektion av beväringarnas inkvartering då JO diskuterar med närvarande beväringar samt bekantar sig med deras inkvarteringsförhållanden. Samtalen är då naturligare än i samband med JO:s vanliga mottagning som ordnas i garnisonens soldathem.



*Satakunta Flygflottilj inspekterades 15.11.2016. I bild från vänster JO-sekreterare Kristian Holman, rådgivande jurist Jaana Romakaniemi, BJO Maija Sakslin och major Janne Rautakorpi.*



*Karelska brigaden inspekterades 27.10.2016.*

*Inspektion vid Kustflottan 8.6.2016.  
I bild BJO Maija Sakslin, JO-sekreterare  
Kristian Holman och beväringarna  
Ilmari Lehto, Petri Nylund och  
Matias Kauhanen.*



I vissa fall kommer beväringarna sporrade av ett sådant samtal ännu särskilt till ett konfidentiellt samtal med JO som hålls i samband med inspektionen. Även i samtalen som hålls i samband med inspektion av läkare, präst och socialkurator framträder särskilt frågor i anknytning till beväringarnas tjänsteförhållanden och behandling.

I samband med de två inspektionerna av garnisonerna under berättelseåret framförde BJO till garnisonens kommandör att beväringarna berättat för honom angående utbildares osakligt ansedda uppförande mot beväringar. I båda fallen genomfördes en förundersökning gällande misstanke om tjänstgöringsbrott. I det ena fallet fastställdes som disciplinär påföljd för utbildaren som gjort



sig skyldig till osakligt beteende en anmärkning utfärdad av kommandören för truppförbandet och i det andra fallet dömde tingsrätten utbildaren som gjort sig skyldig till osakligt beteende till bötesstraff för tjänstgöringsbrott.

I samband med vissa inspektioner genomfördes ett oanmält inspektionsbesök som inte ingick i ett tidigare överenskommet program till garnisonernas 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. Sådana inspektioner genomfördes vid Karelens brigad och Satakunta flygflottilj under berättelseåret. Under inspektionerna fästes uppmärksamhet vid de strukturella lösningarna för att minska eventuell självskaderisk i de frihetsberövades förvaringsrum.

#### 4.4.3 AVGÖRANDE

##### Deltagande i resor och evenemang ordnade av utomstående parter

Vid statens revisionsverks granskning av tillvägagångssättet inom ämbetsverkens ledning framkom det att en del av försvarsmaktens högsta ledning hade under inspektionsperioden ofta deltagit i resor och evenemang som erbjöds av utomstående parter. De vanligaste evenemangen var olika typer av jaktevenemang. Revisionsverket meddelade sina observationer till riksdagens justitieombudsman för eventuella åtgärder.

Enligt försvarsmaktens utredning ansvaras kontakterna till samhället av Försvarsmaktens kommandör och Chefen för Huvudstaben i egenkap av försvarsmaktens högsta ämbetsmän vilket gör att de oftare än andra inbjuds till intressegruppernas evenemang, i vilka de även deltagit på grund av representationsskyldighet och av artighetsskäl. I praktiken har en ömsesidig inbjudan

framförts till alla samarbetsparter till evenemang som ordnas av försvarsmakten. Försvarsmaktens kontakt till det övriga samhället innebär särskilt med avseende på försvarsmaktens ledning hantering av samhälleliga skyldigheter.

Till evenemang med inbjudna gäster som ordnas av näringslivet och organisationer, med avseende på näringslivet huvudsakligen gäster som är kunder och affärskompanjoner, inbjuds även ofta representanter för tjänstemannakåren, inklusive Försvarsmaktens ledning. Med avseende på Försvarsmakten har motivet förståtts vara från båda sidor en vilja och ett behov av en nätverkande kontakt med avseende på både informations- och tankeutbyte gällande faktorer som anknyter till den totala säkerheten och det totala försvaret av landet. Försvars- och beredskapsskyldigheten sträcker sig till hela samhället och framhålls i Finland även som näringslivets och organisationernas angelägenhet vilket förutsätter en beredskap hos försvarsmakten för en ändamålsenlig och kontinuerlig kontakt med parterna.

Jaktevenemangen med inbjudna gäster är en av de vanligaste och för vissa grupper den enda möjligheten som erbjuds för försvarsmaktens ledning att bilda sektorövergripande nätverk med ledningen inom näringslivet, förvaltningen och organisationer. Med en del av dessa målgrupper är dessa evenemang den enda möjligheten för försvarsmaktens högsta ledning att ha en naturlig och för ämbetsmän lämplig kontakt. Ledarna för spetsföretagen i Finland har under flera år deltagit i granskningen av den totala säkerheten i försvarsmaktens lednings samarbetsgrupper då de tillhandahållit sin sakkunskap till försvarsmaktens förfogande utan ersättning. Eftersom jaktmöjligheten och erbjudandet av annan gästvänlighet till försvarsmaktens tjänstemän har ansetts ingå i behovet att bevara förtroendet som riktas till tjänstemän, har i deltagande alltid beaktats härmed anknytande lagstiftning och handledning.

I accepterandet av inbjudan ingår alltid en prövning som görs av deltagaren med avseende på direkt eller indirekt strävan eller möjlighet att

påverka eller annat samband som skulle kunna ifrågasätta förtroende, hindersfrihet eller därmed anknytande person- eller organisationsbild. I försvarsmaktens kännedom finns inget fall då ämbetsmannens deltagande i ett jaktevenemang skulle ha orsakat misstanke med avseende på förtroende eller annan negativ uppmärksamhet eller respons.

Enligt BJO måste i ärendet göras en bedömning om tillställningen eller evenemanget inklusive resor och utskänkning av mat och dryck betraktas som godtagbar normal gästfrihet vid skötande av tjänsteuppdrag. Deltagandet i tillställningen eller evenemanget kan ha en betydelse för en enskild tjänstemans verksamhet när hen t.ex. verkar som handläggare eller beslutsfattare i ett ärende då anordnaren av tillställningen eller evenemanget är i partställning. För det andra måste utvärderas om deltagandet kan äventyra tjänstemannens opartiskhet eller opartiskheten i tjänstemannens verksamhet och om det eventuellt orsakar jäv.

Enligt BJO förutsätter en framgångsrik ledning av försvarsmakten interaktion och upprätthållande av personliga relationer med företagets representanter och andra personer som har en betydelsefull ställning samhället. I uppgifterna för en person i ledande ställning ingår även skötsel av samhälls- och representationsrelationer. I en sådan verksamhet kan ingå samvaro vari ingår gästfrihet i olika former. Av den anledningen ställs ännu högre krav på förtroendet för verksamheten som utövas av försvarsmaktens högsta ledning.

Om en tjänsteman deltar i den typen av tillställningar som beskrivs är det inte problematiskt enligt BJO, när tillställningens typ och avsikt gäller en verksamhet som är nära förknippad och när man i gästfriheten följer ändamålsenlighet, vanlighet och måttlighet med avseende på såväl typen av tillställning som dess ekonomiska värde. I viss mån är sådana tillställningar i en annan position då den arrangerande parten måste befrämja företagsekonomiska intressen i förhållande till tjänstemannaparten som deltar i tillställningen.

En sådan utskänkning av mat och dryck som erbjuds till en samarbetspartners tjänsteman kan äventyra förtroendet för myndigheternas verksamhet. Då bör särskild uppmärksamhet fästas vid typen av utskänkning av mat och dryck eller typen av fördel och i förhållande till tjänstemannens ställning och uppgifter.

Verksamheten i anknytning till upprätthållandet av försvarsmaktens lednings samhällsrelationer kombinerad med jaktevenemang var inte enligt BJO ovanlig eller klandervärd. Överlappningen av en tillställning av nämnda typ med samarbete med intressegrupp erbjöd en uppenbart naturlig möjlighet att fortsätta med möten för behandling av kommande ärenden samt skötsel av personliga relationer. Det är dock betydelsefullt att tillställningen anknyter till den deltagande personens tjänsteuppdrag och dessutom måste det finnas en anledning för deltagandet som grundar sig på myndighetens behov. Evenemanget måste tjäna målen för förvaltningsområdets verksamhet.

Vid deltagandet i tillställningarna måste särskild försiktighet iakttas när evenemanget kan ha ett tidsmässigt eller annat samband till förberedelse av anhängiggjorda upphandlingar eller beslut i anknytning till dessa. Även om Försvarsmaktens kommandör inte deltar i förberedelse eller beslut om upphandlingar är hans placering i organisationen en sådan att deltagandet kan försvaga förtroendet för verksamhetens opartiskhet. Innan deltagande i tillställningar måste en noggrann övervägning göras om en intressekonflikt är möjlig och hur en eventuell konflikt kan hanteras.

Genom laglighetsövervakningsmetoder har det inte varit möjligt att utreda närmare i vilken omfattning de närmare utvärderade tillställningarna som granskats av revisionsverket varit i enlighet med Försvarsmaktens verksamhetsmässiga mål. Detta hade utretts i de erhållna utlåtandena samt separat i utredningen som gavs av Försvarsmaktens kommandör inklusive händelsespecifika specifikationer. BJO har inte grunder att ifrågasätta de i utlåtandet lämnade bedömningarna om att

tillställningarna stött målen för försvarsmaktens verksamhet och att de är i enlighet med samarbetspraxis som följs inom förvaltningsområdet och inte heller bedömningarna om att deltagandet i dessa skulle ha äventyrat försvarsmaktens verksamhet.

Utgående från tillgängligt material kan BJO inte heller ta ställning om deltagandet i någon tillställning skulle ha orsakat jäv eller äventyrat opartiskhet vid behandlingen av någon enskild fråga. Utgående från utredningen finns det ingen anledning att misstänka att man gjort sig skyldig till lagstridigt förfarande. Därmed föranledde ärendet inte till några andra åtgärder utöver de nämnda observationerna (5482/4/15\*).

### Nekande av intervju av beväringar gällande ett av journalisten valt ämne

Beväringförbundet lämnade klagomål angående Björneborgs brigads förfarande att förbjuda representanten för media att intervjua beväringar på garnisonens område i anknytning till bekämpning av ett överraskningsanfall. Beväringförbundet bad JO att utreda om yttrandefriheten begränsats i ärendet.

Rundradions redaktör hade framfört en begäran att få intervjua truppavdelningens beväringar angående två teman. Temat för den första begäran om intervju gällde en eventuell lagändring då beväringar kunde användas vid bekämpning av ett eventuellt anfall. Syftet var att utreda beväringarnas åsikt angående ärendet. Den andra begäran om intervju med beväringar gällde en intervju för ett program om unga mäns liv. Avsikten var att genomföra de båda intervjuerna vid Björneborgs brigads verksamhetspunkt i Niinisalo.

Björneborgs brigad gav inte redaktören tillstånd att intervjua beväringarna om bekämpning av överraskningsanfall. Motiveringen hade varit att det gällde ett oavslutat fall som var operativt och under utveckling och informerande om detta ansvaras av Huvudstaben enligt av den erhållna anvisningar. Den andra begäran om intervju godkändes.

Enligt Huvudstabens utredning är ärenden gällande försvarsberedskap sensitiv och säkerhetskänslig information. Huvudstaben ansåg att beväringarnas yttrandefrihet som tryggas i grundlagen inte begränsats genom att förbjuda dem från att tala med medias representanter om faktorer som gäller säkerheten inom garnisoner i fallet som avsågs i klagomålet. Björneborgs brigad har verkat enligt Huvudstabens anvisningar genom att förbjuda intervjuerna av beväringarna inom garnisonsområdet.

Varje beväring har möjlighet och rätt att tala utanför garnisonen med medias representanter angående önskat ärende och detta har vid inget tillfälle begränsats. I utredningen hänvisades till lagen gällande försvarsmakten enligt vilken garnisonschefen kan förbjuda eller begränsa obehöriga att vistas inom ett område som försvarsmakten förfogar över. Syftet med begränsningarna är att förhindra obehörigt tillträde till militära mål, förhindra obehöriga från att vistas inom dem eller förhindra försvarsmaktens verksamhet eller äventyra verksamheten för dem som vistas inom området.

Enligt BJO måste uppfyllandet av yttrandefrihet som tryggas av grundlagen utvärderas utgående från betydelsen av samtalet mellan redaktören och Björneborgs brigad. Redaktörens arbete begränsades genom att begränsa tillträdet till garnisonsområdet för genomförandet av intervjuerna gällande endast det andra av de ämnesområden som redaktören nämnt.

Yttrandefriheten som tryggas av grundlagen kan inte begränsas genom en myndighets bestämmelser eller anvisning. Försvarsmaktens interna anvisningar om att svaret på intervjuer om vissa ämnesområden är begränsat för att genomföras av endast vissa parter är inte en grund för att begränsa ämnet för redaktörens intervju. Förbudet för intervjun gällande det andra ämnesområdet som Björneborgs brigads ledning utfärdat har begränsat redaktörens yttrandefrihet.

Försvarsmaktens strävan att skydda sekretessbelagd information räckte inte som grund för förbud mot intervju. Ett bättre förfarande hade varit att beväringarna skulle ha påmint om en möjlig skyldighet att iaktta sekretess och följderna av brott mot den. Redaktörens begäran att få intervjua beväringarna gällde en artikel som publicerats i media enligt vilken försvarsmakten planerar användningen av beväringar vid bekämpning av överraskningsanfall. Begäran om intervju verkade endast gälla utredning av beväringarnas åsikt angående ärendet som framförts i artikeln.

Frågan verkade inte gälla att beväringarna skulle ha ombetts lämna någon typ av fakta angående ärendet. BJO ansåg även det vara osannolikt att beväringarna ens skulle ha haft fakta angående det diskuterade ärendet och även om detta varit fallet torde de hade varit medvetna om eventuell sekretess och om vad skyldigheten att iaktta sekretess och vilka följder brott mot sekretess kan innebära.

Garnisonens stängda område och inträde kan t.ex. begränsas på grund av militära övningar. I detta fall begränsades dock inte redaktörens tillträde till garnisonsområdet utan endast ämnet för hans eller hennes intervju. Yttrandefriheten som tryggas av grundlagen hade förutsatt att redaktörens frihet att välja ämne för intervjun inte hade begränsats och de intervjuade hade haft möjlighet att välja ämnet för vilket de ville uttrycka sin åsikt. BJO delgav kommandören för Björneborgs brigad sin uppfattning om saken (1113/2016\*).

## 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 Sakselin* och huvudföredragande inom detta sakområde var referendarierådet *Riitta Länsisyrjä*. Angående övervakning av användningen av teletvångsmedel, se avsnitt 4.6.

### 4.5.1 VERKSAMHETSMILJÖN

De bestämmelser som krävs för tillämpning av Europeiska unionens tullkodex, det vill säga kommissionens delegerade förordning och genomförandeförordning, publicerades i slutet av 2015. De och tullkodexen tillämpas fr.o.m. den 1 maj 2016 eller senare, när de övergångsperioder som beror på ändringar i datasystemen och tillämpningen av övergångsbestämmelser har upphört, senast den 31 december 2020.

Den nya tullagen trädde i kraft den 1 maj 2016. De ovannämnda EU-bestämmelserna beaktas i lagen. Dessutom preciserar lagen Tullens befogenheter och harmoniserar vissa delar av dem med polisens och Gränsbevakningsväsendets befogenheter.

Frågan om preskription av skadestånd i ett återbäringsärende som gäller s.k. icke-moms behandlades av högsta domstolen (HD) i ärendet HD 2016:28. Skadestånd hade begärts den 17 mars 2011, dvs. före tre år hade gått efter domen given av EU-domstolen den 19 mars 2009 i vilken det konstaterades att Finland hade brutit mot förbudet mot diskriminerande beskattning genom att behålla rätten att dra av icke-mervärdesskatten från mervärdesskatten.

HD, liksom Helsingfors hovrätt, ansåg att preskriptionstiden på tre år enligt preskriptionslagen började löpa tidigast då, dvs. den 19 mars 2009. Domen avgör emellertid inte preskriptionstiden i de över 10 000 yrkanden på skadestånd som var under behandling hos Tullen och i vilka yrkan på skadestånd hade gjorts direkt hos Tullen senare än den 19 mars 2012. Dessa behandlas för närvarande i skadeståndsrättegångar.

I sitt beslut 2014:182 konstaterade högsta förvaltningsdomstolen (HFD) med hänvisning till EU-domstolens rättspraxis att det gällande systemet i bilskattelagen inte är upplagt så att det under inga omständigheter skulle tillåta att bilskatt påförs en bil som importeras från en annan medlemsstat till ett större belopp än den återstående skatten på en motsvarande bil som redan är registrerad i Finland då det är fråga om fordon som omfattas av bestämmelserna om skatteprocent baserat på koldioxidutsläpp i bilskattelagen, som trädde i kraft 2008. Att 5 a § i bilskattelagen tillämpas utan diskrimineringsbedömning ansågs därför strida mot artikel 90 EG (artikel 110 FEUF).

Bilskattelagen ändrades *de facto* från början av 2016 så att fordon i enlighet med unionsrätten beskattas högst till det minsta belopp som återstår i bilskatt för ett i Finland redan tidigare registrerat fordon som betraktas som likadant. Dessutom sänks skatten för nya bilar stegvis under 2016–2019.

Enligt ikraftträdandebestämmelsen för ändringen i bilskattelagen som trädde i kraft den 1 januari 2016 kan beskattningen av fordon som införts som begagnade innan denna lag trädde i kraft rättas på ansökan om beskattningen verkställts den 1 januari 2012 eller därefter. Enligt motiveringen motsvarar detta principen att om den nationella lagstiftningen har stridit mot unionsrätten görs rättelser i regel för så lång tid som det

enligt nationell lagstiftning fortfarande är möjligt att söka ändring. En rättelse kom alltså inte på fråga för bilar vars beskattning hade verkställts 2008–2011. Tullen hade fått några skadeståndsyrkanden i detta ärende. De allmänna domstolarna hade inte ännu gett några beslut med laga kraft om skadestånden. JO:s kansli hade fått några klagomål om skadestånd avseende bilbeskattningen.

Till följd av det överträdelseförfarande som kommissionen hade inlett ändrades bestämmelserna om leasingfordon och hyresfordon i bilskattelagen. Kommissionen krävde att lagstiftningen ändras så att man istället för full registrerings-skatt för registrering av fordon som en finländsk medborgare leasat utomlands ta ut en skatt som är proportionell till användningstiden om fordonet inte är avsett att användas och inte heller används permanent huvudsakligen i Finland. Bestämmelserna i bilskattelagen om återbäring vid utförsel i förskott trädde i kraft den 1 januari 2017. – BJO tog ställning till finansministeriets (FM) förfarande i fråga om beredningstiden för lagstiftningen (se nedan).

Den nya tobakslagen trädde i kraft den 15 augusti 2016. Lagreformen hängde delvis ihop med genomförandet av EU:s direktiv om tobaksprodukter men en del av ändringarna härrörde från nationell lagstiftning. Det är bl.a. förbudet att anskaffa och ta emot alla slags rökfria tobaksprodukter per post eller på något annat motsvarande sätt från andra länder. En privatperson får inte föra in sådan nikotinhaltig vätska för förångning med hjälp en elektronisk cigarett vars nikotinkoncentration överstiger 20 milligram per milliliter eller som har ett användningsområde som läkemedel. I reformen preciserades även bestämmelsen om en kvantitativ begränsning av undantaget till förbudet av resandeimport utförd av privatpersoner.

BJO hade påpekat för Tullen att beskattnings- och tullövervakningspraxisen var svävande på grund av flertydighet i den förenämnda bestämmelsen. I den nya bestämmelsen hade den övre gränsen för tillåten resandeimport fastställts entydigt enligt det införda preparatets totala vikt.

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 genom ett beslut baserat på överklagan. Omprövning kan inte heller begäras om ärendet först ska avgöras utifrån bestämmelserna om skatteåterbäring. Man kan inte heller begära omprövning av ett förhandsavgörande.

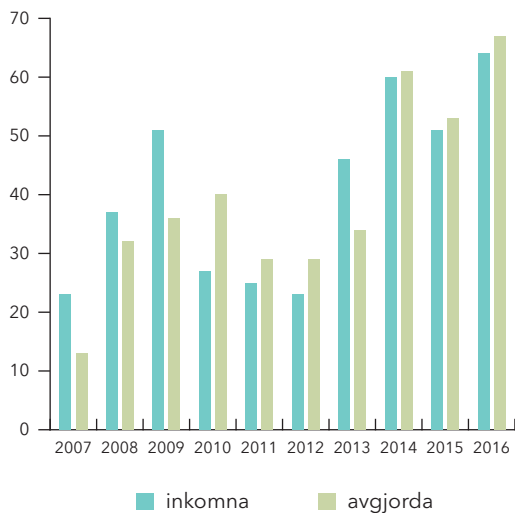
Projektet för överföring av Tullens beskattningsuppgifter till skatteförvaltningen (benämnt VETO) framskred såsom planerat. Punktbeskattningen och bilbeskattningen övergick till Skatteförvaltningen den 1 januari 2017. Beskattningsprocesserna och datasystemen för dessa skattelag överfördes till Skatteförvaltningen i sin nuvarande form. Avsikten är att punktbeskattningen och bilbeskattningen ska integreras i Skatteförvaltningens färdiga program den 1 januari 2020 efter en övergångsperiod. Mervärdesbeskattningen för importvaror överförs till Skatteförvaltningen den 1 januari 2018. Ca 200 personer övergår från Tullen till Skatteförvaltningen. Ur klientens synvinkel ändras endast den behöriga myndigheten samt kontakt- och kontoinformationen. Servicen, förfarandet och lagstiftningen är för närvarande de samma.

FM:s och inrikesministeriets utredning om Tullens administrativa ställning blev klar mot slutet av 2016. I rapporten föreslås att Tullen ska förbli ett självständigt ämbetsverk men att det ska ingå i inrikesministeriets förvaltningsområde och att områdena förtullning och beskattning ska lyda under FM:s styrning. Regeringen förväntas besluta om saken i början av 2017.

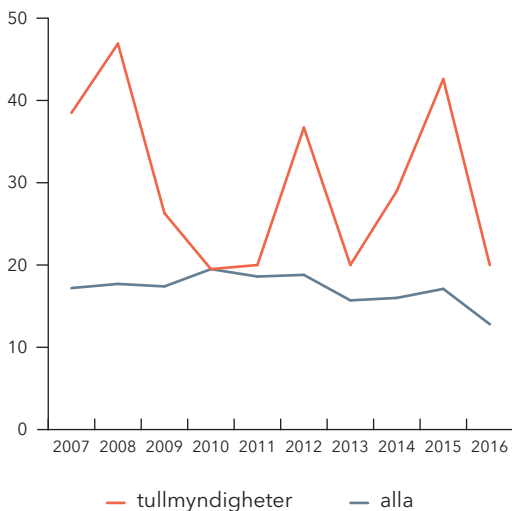
#### 4.5.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Under 2016 avgjordes 70 klagomål och egna initiativ som berörde denna kategori av ärenden. 64 klagomål framställdes. Åtgärder vidtogs i 14 av de avgjorda ärendena (20 %).

## 4.5 TULLEN



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2007–2016



Åtgärdsprocent under åren 2007–2016

### Tullövervakning

BJO konstaterade vid sin inspektion vid tullen i Vaalimaa 2014 att hon ska utreda förfarandet i förvaringen av frihetsberövade på tullstationen i Vaalimaa som en separat fråga. BJO begärde en redogörelse särskilt i fråga om ansvarsfördelningen i användningen och övervakningen av förvaringsutrymmena, om anvisningarna och om hur kameraövervakningen har genomförts.

Efter BJO:s ställningstagande till Gränsbevakningsväsendet framtogs en ordningsstadga för förvaringslokalen i Vaalimaa enligt vilken de stängda lokalerna i förvaringslokalen har ett larmsystem med vilket personalen kan larmas direkt. Enligt redogörelsen saknar de två äldsta förvaringslokalerna dock fortfarande ett larmsystem. Efter som sammanvändaren, Gränsbevakningsväsendet, hade beslutat att saken ska åtgärdas hade BJO ingen anledning att behandla ärendet vidare.

I fråga om kameraövervakningen påpekade BJO särskilt – med hänvisning till internationella tillsynsorgans ställningstaganden och laglighets-tillsyn – om att skyddet för privatliv måste tillgodoses vid toalettbesök. BJO konstaterade att det är viktigt att personen som är i förvar informeras i tillräcklig utsträckning om de särskilda omständigheter som tas upp i ordningsreglerna och om de bestämmelser som hen omfattas av. Personen ska ha ordningsstadgan till hands eller ha tillgång till den på det sätt som avses i lagen.

BJO påpekade särskilt om det som står i ordningsstadgan om användning av telefon. Enligt lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen får telefonsamtal mellan biträde och huvudman inte avlyssnas. För att tillgodose konfidentialiteten i samtalet mellan biträde och huvudman måste man ordna så att det inte går att avlyssna samtalet. Själva lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen föreskriver att ordningsstadgan ska innehålla föreskrifter om användning av telefon. Ordningsstadgan borde med andra ord innehålla närmare föreskrifter om hur telefonsamtal ska ordnas.

BJO delgav Tullen sin uppfattning och krävde att Tullen bedömer om en ordningsstadga behöver tas fram även för de andra lokalerna (4321/2/15).

*Tullen meddelade att den har preciserat ordningsstadgan i fråga om skyddet för frihetsberövade personers privatliv, rätten till information, rätten till kontakt och användning av telefon. Tullen meddelade även att den överväger om en ordningsstadga behöver tas fram för de andra förvaringslokalerna.*

– I fråga om ordningsstadgan för Vaalimaa hade BJO inget att anmärka på. De övriga frågorna i fallet följs upp.

Liksom tidigare år fick JO klagomål om de valda föremålen för tullövervakning och om begränsningarna för införsel i landet. En klagande förundrade sig över att införseln av cigaretter från Ryssland har begränsats till två gånger per vecka. BJO ansåg att då man fastställer inskränkningar baserat på antalet införselresor bör införseln behandlas som en bredare helhet och de specifika omständigheterna bör beaktas. I sin redogörelse betonar Tullen att varje fall bedöms för sig även om en gräns har fastställts för antalet besök. Enligt redogörelsen har sökande informerats om reglerna på tillbörligt sätt. Det är emellertid förvaltningsdomstolarna som i sista hand bedömer villkoren för import.

BJO behandlade också tullkontroller och registrering av import. Tullen hade registrerat tobaksimporter både i Tiedis och i en mapp i vilken man skrev in för hand veckouppgifter om utförda kontroller, påträffade cigaretter, beslagtagna cigaretter, kontrollanter, fordon och datum. Lagen om behandling av personuppgifter inom Tullen, som trädde i kraft den 1 maj 2015, innehåller emellertid inga bestämmelser om att lokala register över åtgärder ska föras för hand. De uppgifter som är nödvändiga för att bedöma om importen är sporadiska kan enligt 5 § föras in i Tullens åtgärdsregister. Däremot är det inte lagligt att föra lokala övervakningsmappar. BJO delgav sin uppfattning till tullstationen i Niirala och till Tullens bevakningsavdelning samt för beaktande i övrig tullövervakning (5493/4/15).

En klagande hade bett JO undersöka ett fall där Tullen använde en hund tränad i att hitta narkotika i en narkotikakontroll utförd på offentlig plats. BJO undersökte på ett allmänt plan vilka befogenheter Tullen har enligt lagen att använda hund då tullåtgärder utförs eller då en annan myndigheters uppgifter utförs.

Den tullag som trädde i kraft under berättelseåret innehåller inga föreskrifter om hur kroppsvisitation ska utföras. Lagen innehåller däremot en uttrycklig bestämmelse om att säkerhetsvisitation kan verkställas med bl.a. tränad hund.

BJO konstaterade att man kan fråga sig om säkerhetsvisitation med hund i verkligheten skiljer sig från de åtgärder som utförs på resenärer vid tullkontroll, särskilt då syftet är att hitta narkotika vid inresa i landet. Detta leder till frågan om kontroller som utförs med hund är så intensiva att de ensamma, sådana de är, kan ses som en kroppsvisitation som utförs på kläderna. Visitation som utförs på en person är alltid en betydande händelse ur grundrättighetssynvinkel.

Enligt Tullens redogörelse om hundutbildningen utbildas hundarna till att fungera spontant så att deras agerande inte utgår från ett kommando av ledaren, användning av koppel eller andra signaler av denna typ. BJO ansåg att det med beaktande av vad som sagts om lagstiftningen är viktigt att verksamheten inte kränker föremålets grundläggande rättigheter, t.ex. rätten till personlig integritet, på ett sätt som är oförenligt med den finkänslighet som måste iaktas vid kroppsvisitation. Övervaknings- och uttrycksätt som beaktar dessa aspekter ska betonas i hundutbildningen.

Tidningsartikeln handlade om skötsel och ledning av hunden på fritiden. BJO underströk att en hund som på fritid befinner sig på en offentlig plats inte kan användas för tullkontrolluppdrag eftersom det i detta fall saknas ett lagbaserat befullmäktigande.

Vid den tid då artikel publicerades var tullens föreskrifter om hundverksamheten bristfälliga. Den gällande bestämmelsen hade saknats i 1,5 år. Detta kan inte anses uppfylla kravet på adekvat



service enligt principen om god förvaltning. Hundverksamheten inbegriper många aspekter som är relevanta bl.a. för de grundläggande fri- och rättigheterna. I den nya bestämmelsen läggs större fokus på att styra organiseringen av hundverksamheten, på utbildning och på bättre bedömning än på att lyfta fram lagens krav. BJO ansåg att föreskrifterna bör förtydligas (457/4/15).

*I sin redogörelse betonade Tullen att hundledare instrueras till att förebygga olyckor på bästa möjliga sätt och att Tullen har betonat att hundledaren har övervakningsansvaret och att alla principer om god förvaltning ska iakttas i hundhållningen, både i kontrollsituationer och på fritiden. Den nationella samordnaren för hundverksamheten informerar hundledarna om aktuella frågor.*

Systemet med förtullning på webben togs upp i många av de klagomål som gällde förtullningsförfaranden. En klagande kritiserade bristerna bl.a. i identifieringsfunktionen och då man utför tulldeklarering för en annans räkning.

Enligt Tullens redogörelse pågår en översyn av datasystemen hos Tullen med anledning av att EU:s tullkodex börjar tillämpas. I denna process beaktas den nya nationella identifikationslösningen som införs som en del av den nationella servicearkitekturen (programmet KaPa som leds av FM) samt de nationella lösningarna för hantering av organisationers och privatpersoners roller och befogenheter. Med hänsyn till detta hade BJO åtminstone för närvarande ingen anledning att ta upp identifikationssystemen.

Däremot förekom brister i anvisningarna om tulldeklarationer som görs för en annans räkning. I sin redogörelse konstaterade Tullen att fullmakten att göra en tulldeklaration för en annans räkning kan vara direkt eller indirekt och att detta påverkar fullmaktsinnehavarens ansvar för uppgifterna i tulldeklarationen. Typen av representation ska anges i tulldeklarationen med en kod i enlighet med ifyllnadsanvisningarna. Anvisningen beskriver inte skillnaden mellan direkt och indirekt representation när det gäller represen-

tantens ansvar. BJO uppmärksammade Tullen på bristerna i anvisningarna (2049/4/15).

*Tullen meddelande att användarvillkoren för webbimporttjänsten ändras enligt vad som krävs i beslutet auseende importdeklaration som en privatperson gör för annans räkning med fullmakt.*

## Bilbeskattning

Flera klagande kritiserade sättet på vilket Tullen behandlar ansökningar om ändring. I ett fall var behandlingstiden för en rättelseansökan sex månader, varav 5,5 månader hade gått åt till behandlingen i marknadsvärdesgruppen. Bilbeskattningsområdet hos Tullen konstaterade att det hade tagit ovanligt länge att fastställa ett slutgiltigt värde på grund av de många behandlingsskedena och omvärderingarna. Enligt gruppen var en bidragande orsak till den långa behandlingstiden att de hade skaffat fram olika redogörelser, som inte specificerades närmare. Hos Tullen hade man identifierat vissa processrelaterade problem inom bilbeskattningen. Problemen gällde såväl fastställande som korrigering av bilars värde. Till följd av detta hade behandlingen av ärendet dröjt i marknadsvärdesgruppen.

Utöver den långa behandlingstiden för värderingen i rättelseyrkan hade gruppen varit tvungen att utreda värdet på nytt när klagomålet behandlades på grund av fel som upptäcktes i utlåtandet. Också här hade det tagit ca två månader att rätta till felet trots att saken borde ha klarats upp omgående.

Tullen hade börjat se över arbetsanvisningarna för marknadsvärdesgruppen och förbättra kvaliteten på värderingsarbetet. BJO ansåg att Tullen hade handlat olagligt. Enligt BJO måste behandlingsvillkoren för rättelse och klagomål kunna fastställas av den instans som behandlar rättelsen eller klagomålet eller av därpå följande laglighetskontroll. Därför måste utredningen av de aspekter som påverkar värdet dokumenteras, vilket inte hade skett i det här fallet. Sammantaget hade ärendet inte behandlats i enlighet med principen om god förvaltning (1535/4/15).

Två andra klagomål handlade likaså om behandlingstiden för rättelseansökningar i fall som gäller iakttagelse av HFD:s beslut 2014:182.

Enligt en klagande meddelade Tullen i januari 2015 att behandlingstiden för rättelseansökningar var 4 månader. Då klagomålet lämnades, den 11 maj 2015, hade Tullen enligt klaganden meddelat som avsikt att behandla de 14 000 inkomna ärendena så att ärenden inkomna under 2014 behandlas under 2015. Vid denna tidpunkt hade 1 000 ansökningar behandlats. Klaganden kritiserade det låga antalet behandlade ärenden.

BJO konstaterade att rättelsetiden för beslut om bilbeskattning var lång. Det vore viktigt att behandlingstiden för rättelserna förkortas med ett år genom att personal omallokeras och smidigare arbetsrutiner införs. Enbart lojalitetsprincipen inom EU-rätten förpliktar redan till detta, såsom BJO har konstaterat i sina tidigare beslut om iakttagelse av EU-domstolens domar utan dröjsmål, och det gör också skyldigheten i 22 § i grundlagen att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. BJO påpekade för Tullen att behandlingstiden för rättelseansökningar bör förkortas (2262 och 2329/4/15).

BJO granskade effektiviteten i lagberedningen i ett ärende som gällde skattebehandlingen av hyresbilar och leasingbilar. EU-domstolen gav en dom den 29 september 2010 i målet C-91/91/10VAV. I målet granskade domstolen huruvida skatten som Nederländerna tar ut baserat på ibruktagande av bil var förenlig med unionsrätten i en situation där bilskatten togs ut till fullt belopp på en bil hyrd i ett annat EU-land för att eventuellt återbäras i slutet av hyres- eller leasingperioden.

I sitt beslut konstaterade domstolen att artiklarna 49 EG–55 EG ska tolkas så de utgör hinder för sådana nationella bestämmelser som de som är i fråga i målet, enligt vilka en person som är bosatt eller etablerad i i en medlemsstat och som i denna medlemsstat använder ett fordon registrerat och hyrt i en annan medlemsstat är skyldig

att för användning av fordonet på den förstnämnda medlemsstatens vägnät betala skatt till fullt belopp så att det i förhållande till användningstiden överskjutande beloppet betalas tillbaka utan ränta när användningen av fordonet upphör.

Kommissionens enheter bad de finska myndigheterna bekräfta att de hade beaktat EU-domstolens rättspraxis i mål C-91/10/VAV via ett EU Pilot-förfarande 2013.

Den 11 juli 2014 inledde kommissionen ett överträdelseförfarande mot Finland genom formell underrättelse. Finlands regering svarade på kommissionens motiverade yttrande i april 2015. I sitt svar meddelade regeringen att Finland kommer att ändra sin lagstiftning enligt vad kommissionen uppmanar till så att beloppet för bilskatten kopplas till hyres- eller leasingavtalets längd då ett motorfordon som leasats eller hyrts på bestämd tid i en annan medlemsstat registreras i Finland.

Regeringen meddelade även att den ämnade lämna den vederbörande propositionen före utgången av 2015 och att ändringarna förutsågs träda i kraft före utgången av 2016. I tidsplanen beaktades det faktum att det förutom ändringarna i lagstiftningen krävdes omfattande ändringar i de aktuella datasystemen för att kunna ta ut skatt endast för den bestämda tid ett fordon används i Finland. Riksdagen hade inte fått någon proposition av regeringen vid den tidpunkt då beslutet gavs.

Finland hade tolkat VAV-beslutet så att det som för EU-domstolen är avgörande i frågan om icke-diskriminering är huruvida man betalar ränta eller inte i samband med återbäring vid utförelse, beräknad enligt användningstiden, efter att bilskatt har betalats till fullt belopp vid införsel i landet.

BJO konstaterade att EU-domstolen på ett avgörande sätt påpekar att man inte kan ta ut mer skatt än vad som motsvarar användningstiden i situationer där hyreskontraktet har definierats till att gälla en viss tid. I motiveringen av beslutet konstaterar EU-domstolen uttryckligen att en skyldighet att binda kapital motsvarande

bilskattens fulla belopp *de facto* kan hindra att den fria rörligheten för tjänster tillgodoses i fall av denna typ.

I ljuset av EU-domstolens rättspraxis, inte minst efter VAV-beslutet i september 2010, har det varit klart att finsk lagstiftning som är av liknande typ enligt vad som avses i domen inte är förenlig med principen om fri rörlighet för tjänster enligt unionsrätten. BJO delgav FM sin uppfattning att ministeriet redan efter VAV-beslutet borde ha inlett åtgärder för att se över lagstiftningen så att den blir förenlig med EU-domstolens tolkning av unionsrätten (1298/4/15\*).

### Förundersökning

BJO har påpekat för Tullen att den efter att ett beslag upphävts omedelbart ska returnera egendomen, i detta fall kontakter, till ägaren. Utredaren hade upptäckt sitt misstag ca ett år efter att ha nått klaganden.

BJO delgav utredaren och den övervakningsansvarige undersökningsledaren sin uppfattning om felet i förfarandet. Även så hade kontakterna inte returnerats till ägaren utan de hade skickats till utsökning eftersom utredaren visste att klaganden hade dömts till att förverka dem som vinning av brott. Enligt redogörelsen är det en vanlig rutin på utredarens enhet att kontrollera hos utsökningen om klienten har skulder i utsökning.

BJO konstaterade att det med hänsyn till laglighetsprincipen, skyddet för privatlivet och legalitetsprincipen, vilka förvaltningen omfattas av, inte är acceptabelt att man på eget initiativ stöder effektivitetsrelaterade mål i utsökningsmyndigheternas utsökningsverksamhet utan ett tydligt bemyndigande i lagen. BJO ansåg att förfarandet med att meddela utsökningen saknade laglig grund och delgav Tullen och utredaren sin uppfattning (4114/4/15).

BJO tog ställning till begreppen internationell rättshjälp och handräckning och deras innebörd i ett ärende där en brottsutredare från tullverket i ett främmande land, med samtycke från Tullens

undersökningsledare och i närvaro av en av Tullens utredare, hade intervjuat klaganden som satt i rannsakningsfängelse om hans kopplingar till andra brott än det som undersöktes i Finland.

Utifrån den lämnade redogörelsen var det oklart om den intervju som de utländska tulltjänstemännen hade utfört hängde samman med en öppen förundersökning i landet i fråga så att det var motiverat att begära om handräckning. Denna omständighet var dock inte avgörande för bedömningen av huruvida förfarandet var rättsligt grundat. Handräckning grundar sig på lag och överenskommelser. Förfarandet och de behöriga myndigheterna var de samma för både handräckning och rättshjälp. I en förundersökning får man emellertid endast använda information inhämtad via en begäran om rättshjälp som bevis.

Såväl vid rättshjälp som vid handräckning måste intervjun utföras av en finsk myndighet. Utländska myndigheter får ställa frågor till den intervjuade. I de fall där en utländsk myndighet ges behörighet finns det en uttrycklig bestämmelse om detta i lagen. I ärendet var det inte fråga om en sådan situation.

I sin redogörelse underströk Tullen att den utländska tulltjänstemannen hade intervjuat klaganden i närvaro av en finländsk tulltjänsteman baserat på klagandens samtycke. I detta fall kan laglighetskontrollen i efterhand inte ta ställning till i vilken mån klaganden var medveten om grunderna för förfarandet, eftersom Tullen inte har kunnat ge någon skriftlig skildring av intervjun eller ens begäran om tillåtelse av att bli intervjuad. Det kan hända att förfarandet kom som en överraskning för klaganden, eftersom hen inte tillfrågades före intervjun utan i först när den började. Detta kan ha gjort det svårare för klaganden att bedöma konsekvenserna av samtycket.

BJO ansåg att det var problematiskt att använda samtycke som berättigande grund för förfarandet i de omständigheter som rådde. BJO delgav därför Tullen, överinspektören vid Tullen och tullinspektören sin uppfattning att samarbete mellan förundersökningsmyndigheter och tullmyndigheter ska vara baserat på internationella överenskommelser och på lagstiftningen och att de for-

maliteter som föreskrivs i dessa ska iakttas i ett sådant förfarande. Utredningen och bedömningen av detta ärende försvårades av att Tullen inte hade sparat begäran om handräckning och svaret på denna. För tillsynen över efterlevnaden av användningsförbudet och för laglighetskontrollen i efterhand av tjänsteutövning hade det varit viktigt att Tullen hade sparat begärandena på tillbörligt sätt enligt kravet på god informationshantering i 18 § i lagen om offentlighet i myndigheters verksamhet (4221/4/15).

### Jäv för Tullens generaldirektör

BJO hade utrett ett fall av jäv för Tullens generaldirektör vid ett möte som hölls av Tullens ledningsgrupp där den behandlade frågan var om tjänstemän anställda på viss tid inom s.k. sprit-turism ska fortsätta på viss tid. Generaldirektörens maka var anställd i ett sådant tjänsteförhållande.

BJO konstaterade för det första att eftersom det som avtalats eller bestämts vid ledningsgruppens möte *de facto* är avgörande för beslutsprocesserna både i fråga om hur anslagen ska användas och i fråga om rekryteringsförfarandet bör frågan om jäv bedömas på grundval reglerna om jäv i förvaltningslagen. Då man behandlade användningen av anslag för tjänsteförhållanden för viss tid och tillsättandet av tjänster på viss tid hade generaldirektören ett särskilt intresse i frågan och var jävig enligt vad som avses i 28 § 1 mom. 3 punkten i förvaltningslagen.

Enligt den lämnade redogörelsen förklarade sig generaldirektören jävig men redogörelsen innehöll vissa motstridigheter i frågan om han överhuvudtaget deltog i diskussionen om anslagen. Utifrån den lämnade redogörelsen ansåg BJO att det inte var bevisat att generaldirektören skulle ha deltagit i behandlingen av ärendet på det sätt som avses i 27 § i förvaltningslagen. Generaldirektören hade dock handlat i strid med 27 § 1 mom. i förvaltningslagen genom att inte avlägsna sig från mötet under den tid saken behandlades. BJO delgav generaldirektören sin åsikt om lagstridigheten i hans förfarande.

BJO konstaterade dessutom att ledningsgruppens ställning och uppgifter inom statsförvaltningen måste förtydligas. För detta ändamål bad hon FM meddela vilka åtgärder ärendet föranledde (5606/2/15\*).

*I sin redogörelse konstaterade FM att det hade genomfört en kartläggning av nuläget avseende arbetet i de olika ämbetsverkens ledningsgrupper och att det i början av 2017 kommer med en anvisning om tydligare villkor och bättre arbetsrutiner för ledningsgrupper i vilken de pågående projekten för utveckling av ledningssystemen och ledningsavtalen beaktas.*

### 4.5.3 INSPEKTIONER

Inga inspektionsbesök gjordes på Tullens verksamhetsställen under 2016.

## 4.6

# Hemligt inhämtande av information

JO Petri Jääskeläinen ansvarade för övervakningen av hemligt inhämtande av information. Huvudfördragande var referendarierådet Mikko Eteläpää.

Med hemligt inhämtande av information avses för det första hemliga tvångsmedel som används vid förundersökning av brott, och för det andra motsvarande metoder för hemligt inhämtande av information för att förhindra och avslöja brott samt förhindra fara. Dessa metoder omfattar bl.a. teleavlyssning och -övervakning, teknisk avlyssning, optisk observation, täckoperationer och bevisprovokation genom köp. Dessa används utan den övervakades vetskap och kan till vissa delar med domstolsbeslut även slutgiltigt förbli okända för objektet.

Polisen har de vidaste befogenheter för hemligt inhämtande av information, men också vid Tullen är utbudet av metoder för hemligt inhämtande av information stort vad gäller tullbrott. Gränsbevakningsväsendets och försvarsmaktens befogenheter är betydligt snävare.

Detta avsnitt behandlar även berättelsen om vittnesskyddsprogram som JO tagit emot. Lagen om vittnesskyddsprogram (88/2015) trädde i kraft den 1 mars 2015 och enligt den ska inrikesministeriet årligen till riksdagens justitieombudsman avge en berättelse om beslut som fattats och åtgärder som vidtagits med stöd av denna lag.

### 4.6.1 SÄRDRAG HOS HEMLIGT INHÄMTANDE AV INFORMATION

Hemligt inhämtande av information innebär hemliga ingrepp i kärnområdet för flera grundläggande fri- och rättigheter, särskilt i skyddet av privatlivet, hemfriden, förtroliga meddelanden och personuppgifter. Hemligt inhämtande av information kan också ha betydelse för till-

godoseendet av en rättvis rättegång. För att vara effektiva måste åtgärderna hemlighållas för dem som de riktar sig mot, åtminstone i början av utredningen. Därmed har de som utsätts för tvångsmedlen betydligt mindre möjligheter att reagera på användningen av dessa tvångsmedel än när det är fråga om ”vanliga” tvångsmedel, som de berörda personerna i praktiken får kännedom om omedelbart eller mycket snart.

På grund av särdragen hos hemligt inhämtande av information är rättsskyddsfrågorna synnerligen viktiga, både med avseende på dem som blir föremål för åtgärderna och med tanke på hela rättssystemets trovärdighet. Den sekretess som oundvikligen hör samman med användningen av denna form av inhämtande av information innebär också att verksamhetens laglighet lätt ifrågasätts, vare sig det finns fog för detta eller inte. Målet har därför varit att rättsskyddet tryckas med hjälp av specialarrangemang både före och efter informationen inhämtas. De viktigaste av dessa är tillståndsförfarandet vid domstolen, myndigheternas interna övervakning och JO:s laglighetskontroll.

### 4.6.2 ÖVERVAKNINGEN AV HEMLIGT INHÄMTANDE AV INFORMATION

#### Domstolar

Av rättsskyddsskäl har det ansetts viktigt att teleavlyssning och i huvudsak också teleövervakning endast får användas med tillstånd av domstol. Nuförtiden kräver också täckoperationer i en förundersökning tillstånd av domstol (Helsingfors tingsrätt). Teknisk avlyssning kan, beroende på var den sker, också utföras på myndighetens eget beslut utan domstolskontroll, liksom

också merparten av övrigt hemligt inhämtande av information. De beslutskriterier som anges i lagen är relativt vagt utformade och ger beslutsfattaren omfattande prövningsrätt. T.ex. är tröskeln och den grundläggande förutsättningen för att bevilja teleavlyssningstillstånd – att det finns skäl att misstänka att ett brott har begåtts – relativt låg.

Tvångsmedelsbehandlingen ska ske när den som framställer krav på tvångsmedel är närvarande eller med videokonferensförbindelse, och ett skriftligt förfarande är inte möjligt annat än begränsat när tillstånd förnyas. Vid prövningen av förutsättningarna för användningen av tvångsmedel har domstolen endast information från förundersökningsmyndigheten att tillgå. ”Den andra sidan” är inte närvarande vid sammanträdet. Endast om det är fråga om bostadsavlyssning är ett offentligt ombud, vanligen en advokat eller ett allmänt rättsbiträde, närvarande för att bevaka den persons intressen som tvångsmedlet riktar sig mot (givetvis utan dennes vetskap).

Enligt lagen får tingsrättens beslut om hemligt inhämtande av information överklagas utan någon specifik tidsfrist. Därför kan en misstänkt ännu flera år efteråt föra beslutets laglighet till hovrätten för prövning och så har en del misstänkta även gjort. På så vis bildas det rättspraxis om hemligt inhämtande av information också vid högre rättsinstanser. Domstolarnas uppgift att sörja för den misstänktes rättsskydd och utredandet av grunderna för yrkandet på tvångsmedel har framhävts bl.a. i högsta domstolens avgörande HD:2007:7 och HD:2009:54).

Domstolen har en viktig roll också vad gäller partsoffentligheten i samband med hemligt inhämtande av information. I regel ska den misstänkte underrättas om det hemliga inhämtandet av information senast ett år efter att inhämtandet avslutats. Domstolen kan på lagstadgade grunder ge tillstånd att skjuta upp underrättelsen eller tillstånd att inte underrätta objektet över 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.

Högsta förvaltningsdomstolen gav den 28 september 2016 två beslut om offentligheten av handlingar gällande polisens hemliga inhämtande av information (4077 och 62/1/15 samt 4078, 2216/1/15). I besluten var det frågan om begäran om information i anslutning till polisens användning av informationskällor och den s.k. SALPA-föreskriften. I sina beslut ansåg högsta förvaltningsdomstolen att uppgifter i föreskriften om användning av informationskällor samt säkerhetsarrangemang och om hur skyddet av inhämtande av information är ordnat är sekretessbelagda, eftersom uppgifter på den detaljnivå, om de offentliggörs, kan medföra risk för att identiteten på informationskällan och de poliser som deltar i verksamheten avslöjas.

### Myndigheternas interna övervakning

Övervakningen av användningen av hemligt inhämtande av information hör i första hand till den vanliga chefsövervakningen. Därutöver har övervakningen av hemligt inhämtande av information separat framhävts i bestämmelserna.

Inom polisen övervakas användningen av dessa metoder enligt lag av Polisstyrelsen (bortsett från Skyddspolisen) och cheferna för de enheter som använder hemligt inhämtande av information. Övervakningen av Skyddspolisens användning av hemligt inhämtande av information flyttades till inrikesministeriet (IM) från och med 2016. Vid Gränsbevakningsväsendet hör denna särskilda övervakning till Gränsbevakningsväsendets stab och de förvaltningsenheter som lyder under den. Tullen och cheferna för de enheter som använder hemligt inhämtande av information övervakar användningen av dessa metoder inom sitt förvaltningsområde. Protokollen om

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. protokolförandet 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 (CKP). CKP:s telekommunikationsenhet övervakar verksamhetens kvalitet och handleder också undersökningsledarna vid behov. Koncentrationen av funktioner till CKP har förbättrat verksamhetens kvalitet.

Inom polisförvaltningen har man beviljat flera tjänstemän, huvudsakligen från enheter för juridiska frågor, övervakningsrättigheter i SALPA för laglighetskontroll. Deras uppgift är att utföra övervakningen enligt enhetens plan för laglighetsgranskningen och också genom stickprov.

Utöver polisinspektionernas interna övervakning övervakar också Polisstyrelsen enheterna inom sitt område såväl via SALPA som genom separata inspektioner.

Polisstyrelsen har tillsatt en grupp som följer upp användningen av hemliga tvångsmedel och hemligt inhämtande av information. Representer för Polisstyrelsen, CKP, skyddspolisen och polisinspektionerna kan utses till medlemmar i gruppen. Dessutom bjuds representer 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 resurs-skäl, JO:s särskilda övervakning på sin höjd vara stickprovsmässig. Nu och i framtiden ska JO:s övervakning i första hand endast ses som ett komplement till myndigheternas interna laglighetskontroll, och den kan i själva verket i hög grad karaktäriseras som kontroll av kontrollen.

Det har anförts få klagomål över användningen av hemligt inhämtande av information, färre än tio på årsnivå. Detta torde åtminstone delvis bero på verksamhetens hemliga art. Dock bör det påpekas att endast i mycket få undantagsfall förblir hemligt inhämtande av information helt och hållet hemligt för objektet för gott. JO har genom inspektioner och annars på eget initiativ gått in för att kartlägga eventuella problem i lagstiftningen och i den praktiska verksamheten. Ärenden har undersökts t.ex. på basis av inkomna berättelser eller inspektioner. JO har emellertid begränsade möjligheter att undersöka ärenden på eget initiativ.

### 4.6.3 REFORMER AV LAGSTIFTNINGEN

Från början av 2014 förnyades tvångsmedelslagen och polislagen helt inklusive regleringen av hemligt inhämtande av information som utvidgades betydligt. Utöver teleavlyssning, teleövervakning, inhämtande av basstationsuppgifter, teknisk observation, (avlyssning, 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 preci-

serades regleringen av metoder som var i användning redan tidigare (mer om reformen se JO:s berättelse 2013 s. 157–158).

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 den 1 maj 2014. Enligt lagen när har försvarsmakten till sitt förfogande när den sköter en förundersökning vissa av de hemliga tvångsmedel som regleras separat i tvångsmedelslagen t.ex. systematisk observation, teknisk avlyssning och optisk observation. Vid förhindrande och avslöjande av brott står likaså endast vissa metoder för hemligt inhämtande av information till försvarsmaktens förfogande, dock något fler än vid en förundersökning. Försvarsmakten får dock t.ex. inte använda sig av teleavlyssning, teleövervakning, täckoperationer eller bevisprovokation genom köp. Om dessa åtgärder krävs utförs de av polisen.

Lagen om brottsbekämpning inom Tullen trädde i kraft den 1 juni 2015. Tullens befogenheter reglerades så att de motsvarar den nya förundersökningslagen, tvångsmedelslagen och polislagen. En betydande ändring var att Tullen föreskrevs befogenheter att använda täckoperation och bevisprovokation genom köp, även om polisen på begäran från Tullen svarar för det praktiska genomförandet av dessa. Dessutom förenhetligades användningen av informationskällor i tullbrottsbekämpningen i överensstämmelse med polislagen och tvångsmedelslagen.

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.

#### 4.6.4 BERÄTTELSE 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 2016

##### *Televångsmedel med stöd av tvångsmedelslagen*

För utredning av brott beviljades polisen 2 606 tillstånd för televlyssning och teleövervakning (3 110 tillstånd 2015). Emellertid torde det mest betydelsefulla nyckeltalet i den statistiska bedömningen av hemliga tvångsmedel vara antalet personer som utsatts för tvångsmedlen. År 2016 utsatte polisen med stöd av tvångsmedelslagen 471 (551) misstänkta personer för televlyssning och teleövervakning varav 27 personer var okända. Antalet okända misstänkta personer har sjunkit betydligt under de senaste åren. 1 241 (1 417) misstänkta personer utsattes för teleövervakning.

2016 utsattes 77 (91) personer för televlyssning och teleövervakning vid Tullen och tillståndet uppgick till 191 (231). Vid Tullen utsattes 189 (180) personer för teleövervakning och 498 (376) tillstånd beviljades.

Grunden för televlyssning och teleövervakning samtidigt vid polisen var vanligen grova narkotikabrott (68 %) och våldsbrott (10 %). Vid Tullen var det grova skattebedrägerier och grova narkotikabrott som låg till grund.

Vid Gränsbevakningsväsendet användes televlyssning och teleövervakning i mycket mindre utsträckning än vid polisen och Tullen. Detta beror också på att Gränsbevakningsväsendet enligt lagen får använda teletvångsmedel för att utreda bara några typer av brott (närmast grovt ordnande av olaglig inresa och människohandelsbrott i anslutning till det). Inom försvarsmakten är användningen av hemligt inhämtande av information ännu mindre och dess huvudfokus har tydligt legat på att förhindra och avslöja, d.v.s. på militär underrättelse och inte förundersökning.

##### *Televlyssning och teleövervakning enligt polislagen*

64 (87) personer var föremål för teleövervakning med stöd av polislagen. Det användes mest för att avvärja fara för liv eller hälsa och för att utreda dödsorsak.

##### *Teleövervakning enligt lagen om brottsbekämpning inom Tullen*

13 (28) tillstånd för teleövervakning för att förhindra och avslöja tullbrott beviljades, vanligen på grund av grovt dopingbrott.

##### *Teknisk observation*

Under 2015 använde polisen med stöd av tvångsmedelslagen optisk observation på hemfridskyddade platser 38 gånger, observation i fängelse användes inte alls, avlyssning i fängelse användes åtta gånger, optisk observation 137 gånger, teknisk avlyssning 120 gånger och teknisk spårning 348 gånger. Bostadsavlyssning användes tre gånger. Inhämtande av identifieringsuppgifter för tele-

adresser eller teleterminalutrustning användes 57 gånger. Det vanligaste brottet som låg till grund för alla dessa former av observation var grovt narkotikabrott.

Med stöd av polislagen användes optisk observation 44 gånger, teknisk avlyssning fem gånger och teknisk spårning 67 gånger.

Teknisk spårning med stöd av tvångsmedelslagen användes 20 gånger vid Tullen. Teknisk avlyssning användes två gånger och optisk observation 17 gånger.

Teknisk spårning enligt lagen om brottsbekämpning inom Tullen användes 24 gånger. Inga beslut fattades om teknisk avlyssning och optisk observation användes tre gånger.

### **Systematisk observation**

Med systematisk observation avses annan än kortvarig observation av en brottsmisstänkt person eller av en person som med fog kan antas göra sig skyldig till ett brott. Polisstyrelsen har gjort upp riktlinjer för flera återkommande enstaka observationstillfällen (ungefär fem gånger) som avses här eller ett sammanhängande observationstillfälle som varar i ungefär ett dygn.

Enligt IM:s berättelse till JO fattades cirka 250 beslut om systematisk observation vid polisen 2016. Antalet beslut vid Tullen uppgick till 58.

### **Särskilda hemliga tvångsmedel**

År 2016 registrerade polisen ett fåtal nya informationskällor, vilka i dagsläget uppgår till långt över hundra.

År 2016 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 2016 fattades ett dussintal beslut om bevisprovokation genom köp.

Kontrollerade leveranser har varit problematiskt att tillämpa. År 2016 fattades ett fåtal beslut om kontrollerade leveranser. Tullen meddelade att man gjort sex kontrollerade leveranser under 2016.

### **Avslag på ansökningar**

Inga nämnvärda förändringar har skett vad gäller antalet yrkanden på teletvångsmedel som fått avslag. Under 2015 gav domstolen avslag på åtta av polisens yrkanden på teletvångsmedel. Inga av Gränsbevakningsväsendets och 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 senare lägga eller helt låta bli att underrätta personen i fråga beviljades, i det sistnämnda fallet beviljades inga år 2016.

### **Intern laglighetsövervakning**

Under 2016 utförde Polisstyrelsen laglighetsgranskning vid alla polisenheter (två gånger vid CKP). Ansvarsområdet för laglighetsövervakning gick igenom planerna för laglighetsövervakning som gjorts upp vid enheterna för 2016 samt för

SALPA-övervakningens del en enhetlig användning och övervakning av polisenheternas metoder för hemligt inhämtande av information samt organisering, processer och ansvar. Särskilda inspektionsobjekt var anmälningar om använda metoder för inhämtande av information 2014 till misstänkta samt skydd av inhämtande av information.

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.

Tidigare år har Polisstyrelsen fäst polisenheternas uppmärksamhet vid motiveringen av allmänna och särskilda förutsättningar för SALPA-yrkanden/beslut så att förutsättningarna för att åtgärden varit lagenlig kan granskas i efterhand. Skrivelsernas nivå och omfattning har enligt Polisstyrelsen tydlig förbättrats under inspektionsåret och man har inte varit tvungen att ingripa i bristfällighet annat än i en handfull fall.

Enligt Polisstyrelsen har polisenheternas inspektionsverksamhet bl.a. på grund av rättsenheterna vid polisrättningarnas aktiva verksamhet förenhetligats och arbetsprocesser har tagit form. Under inspektionsåret 2016 har kvaliteten på de inspektioner som de riksomfattande enheterna utfört och de innehållsmässiga åtgärderna tagit form och förenhetligats, om än med mycket enhetsspecifika särdrag.

År 2016 gjorde Tullens bevakningsavdelning inspektionsbesök vid alla operativa brottsbekämpande enheter och dessutom vid den riksomfattande observationsenheten. Bevakningsenheten granskade fall där man hade använt teletvångsmedel, teknisk observation eller systematisk observation. Utöver dessa granskades alla fall av

skydd av hemligt inhämtande av information och förtäckt inhämtande av information, vissa andra sakkomplex i anslutning till hemligt inhämtande av information samt dokument i anslutning till kontrollerade leveranser. Inga allvarliga brister konstaterades.

Övervakningen vid alla förvaltningsenheter vid Gränsbevakningsväsendet under 2016 har utförts så att övervakaren har varit en tjänsteman som inte deltar i den operativa verksamheten kring användningen av hemliga tvångsmedel. Enligt observationerna från Gränsbevakningsväsendets övervakning har yrkandena generellt sett varit tillräckligt exakt motiverade; fördröjningar och brister har förekommit i protokollen.

I försvarsministeriets laglighetskontroll har man inte konstaterat några uppenbara lagstridiga förfaranden.

#### 4.6.5

#### JO:S LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Under berättelseåret avgjordes ett klagomål om teknisk spårning som ledde till åtgärder. Det handlade om misstänkt försök till grov utpressning där den tekniska spårningen var riktad mot klagandens (den brottsmisstänktes) personbil. I avgörandet av klagomålet bedömdes huruvida kriminalkommissariens motivering av beslutet om tvångsmedel var tillräcklig.

JO ansåg att beslutet om teknisk spårning var bristfälligt motiverat eftersom man i beslutet endast hade hänvisat till tips som polisen tagit emot om att klaganden var gärningsmannen bakom det misstänkta brottet. I beslutet hade man inte alls nämnt de fakta som brottsmisstanken grundade sig på. I förarbetena till tvångsmedelslagen (RP 222/2010 rd) konstateras bl.a. att "särskild vikt bör fästas vid de fakta som ligger till grund för brottsmisstankar som riktas mot en viss person och till grund för förutsättningarna för användningen av ett tvångsmedel". I detta fall ansåg JO att beslutet inte hade motiverats på detta sätt (5584/4/15).

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 Tavastland och polisinrättningen i Inre Finland under berättelseåret granskades i fråga om hemliga tvångsmedel yrkanden på teletvångsmedel och beslut om teknisk observation. Därför gick man igenom ”ett urval” av yrkande- och beslutshandlingar om detta. Vid en inspektion vid Ålands polismyndighet gick man igenom alla yrkanden och beslut under åren 2014–2015 gällande hemliga tvångsmedel och metoder för hemligt inhämtande av information.

Utifrån inspektionsmaterialet har verksamheten huvudsakligen varit lagenlig. Man diskuterade bl.a. en mycket vanligt förekommande observation 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 hemliga tvångsmedel eller metoder för hemligt 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.

På Åland upplever man det som ett problem att de s.k. stekpov-kurserna (för anhållningsberättigade tjänstemän som särskilt utbildats för hemligt inhämtande av information) endast hålls på finska.

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.

Inspektionerna föranledde inga andra åtgärder av JO än att göra polisinrättningen i Tavastland uppmärksam på betydelsen av motiverade yrkanden och beslut om hemliga tvångsmedel och metoder för hemligt inhämtande av information. Detta är i synnerhet viktigt för sådana metoder som grundar sig på polisbeslut, eftersom i dessa inte har fattats av en utomstående oberoende beslutsfattare, till skillnad från metoder som domstolen fattar beslut om.

#### 4.6.6 UTVÄRDERING

##### Eventuella problempunkter i den nya lagstiftningen

##### *Underrättelseskyldighet*

En misstänkt som varit föremål för hemligt inhämtande av information ska i regel utan dröjsmål underrättas om detta skriftligen när ärendet har förts till åklagaren för prövning eller förundersökningen annars har avslutats eller avbrutits eller senast ett år efter det att användningen av tvångsmedlet har avslutats. Fullgörandet av underrättelseskyldigheten beror delvis på det tvångsmedel som använts. Jämfört med tidigare finns det nu noggrannare bestämmelser om underrättelse och underrättelseskyldigheten är med omfattande.

På yrkande av en anhållningsberättigad tjänsteman får domstolen under vissa förutsättningar besluta att underrättelsen till den misstänkte får skjutas upp med högst två år åt gången. På beslut av domstolen får underrättelsen underlåtas, om det är nödvändigt för att trygga statens säkerhet eller skydda liv eller hälsa.

Det är således möjligt att objektet aldrig får kännedom om det tvångsmedel som använts, även om det enligt lagen är regel att underrätta och undantag att låta bli. Det viktiga är att de fall som förblir helt hemliga för objektet är så få som möjligt.

I samband med utskottsbehandlingen 2013 av ändringarna av den nya tvångsmedelslagen, förundersökningslagen och polislagen framförde i synnerhet förundersökningsmyndigheterna i samband med hörandet av experter oro över risken att personen som utför en täckoperation och informationskällan avslöjas och över säkerheten för ifrågavarande personer (LaUB 17/2013 rd – RP 14/2013 rd).

Enligt Polisstyrelsen har skyldigheten att underrätta skriftligen enligt den respons man fått från undersökningsledarna skadat användningen av metoder för inhämtande av information. Utöver problemet med att få fram informationskällor, som konstaterades redan 2014, sjönk antalet avlyssningar i fängelse märkbart under 2015 eftersom tvångsmedlet inte längre anses lika effektivt i bekämpandet av allvarlig brottslighet.

Enligt Polisstyrelsen har underrättelseskyldigheten skapat ett hinder för hela verksamheten med informationskällor, vilket gör att man i Finland avstår i ”passiv användning av informationskällor”, vilket i sin tur gör medlet mindre effektivt. Också underrättelse av den som är föremål för en täckoperation sätter i värsta fall stopp för polismannen i frågas möjligheter att arbeta i framtida täckoperationer. Enligt Polisstyrelsen minskar också underrättelseskyldigheten betydligt möjligheten till internationellt samarbete.

CKP 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 CKP 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 visat sig vara svår att följa i praktiken. Under berättelseåret ändrades förordningen så att tidsfristen förlängdes till 90 dagar.

JO Jäskeläinen konstaterade i sitt utlåtande om beredningen i frågan bl.a. att när en registrering görs högst tre månader i efterhand kan detta försämra eller äventyra anteckningarnas noggrannhet och tillförlitlighet. Han underströk 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.

## 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 hen 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 hen 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 förutsätt-

ningar 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 framhövdes under besöken 2014 vid alla polisinskrivningars enheter för juridiska frågor enheternas egen övervakning av polisinskrivningens 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 polisinskrivningarnas 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 förtrogna med området och har tillgång till alla dokumentmaterial. Detta gäller förutom polisinskrivningarna även Polisstyrelsen. Också enligt polisens egen bedömning varierar övervakningens nivå vid polisinskrivningarna, liksom uppenbarligen övervakarnas sakkunskap. Både skyddspolisens och CKP:s interna övervakning håller enligt laglighetsövervakningens observationer god nivå.

Vid Tullen, Gränsbevakningsväsendet och försvarsmakten har den interna övervakningen enligt deras egen bedömning fungerat rätt bra. Övervakningen underlättas av att verksamhetens volym är mycket mindre än polisens.

JO:s övervakning sker i efterhand och är rätt så generell. JO har ingen nära insyn i själva verksamheten och kan inte börja styra myndigheternas verksamhet eller i andra avseenden spela en central roll genom att ställa upp gränser för verksamheten i syfte att avhjälpa brister i lagstiftningen. De berättelser och utredningar som ska lämnas till JO är nödvändiga men löser inte problemen med övervakningen och rättsskyddet.

Övervakningen av hemliga tvångsmedel grundar sig delvis på förväntningen att den som utför övervakningen får all den information hen vill ha. På grund av verksamhetens speciella karaktär är en noggrann dokumentering en grundläggande förutsättning för att övervakningen ska lyckas.

En aktiv registrering i realtid hjälper också aktörerna att bedöma och utveckla sin verksamhet samt säkerställer att verksamheten följer lagen och ökar dess trovärdighet. Registreringen är också en absolut förutsättning för att JO i efterhand ska kunna genomföra laglighetskontrollen.

SALPA-systemet var på sin tid i fråga om hemligt inhämtande av information ett steg framåt i övervakningen av hemliga tvångsmedel. Systemet styr också användaren till de rätta och lagliga handlingsmodellerna. SALPA-systemet, liksom också polisens övriga informationssystem, har dock så småningom nått vägs ände och reformprojektet VITJA bör komma med en lösning också på detta. Eftersom projektet dock inte har genomförts enligt planerna, har man blivit tvungen att uppdatera SALPA-systemet. Det är viktigt att verksamhetens lagenlighet och övervakning inte äventyras på grund av informationssystemen.

I sin laglighetskontroll har JO fortlöpande framhåvt vikten av motiveringen av yrkanden och beslut. Motiveringen bör skrivas bl.a. för att möjliggöra en kontroll av beslutet. Om domstolen inte kräver tillräcklig motivering från den som framställer ett yrkande eller om domstolen försummar att själv motivera tillräckligt, finns det en risk att tillstånd beviljas i sådana fall där lagstiftaren inte avsett att dessa metoder skulle användas.

#### 4.6.7

#### BEREDNING AV UNDER- RÄTTELSELAGSTIFTNING

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.

Utifrån betänkandet har inrikesministeriet och försvarsministeriet berett lagstiftningen om civil och militär underrättelse. Justitieministeriet har för egen del utrett och berett en revidering av 10 § i grundlagen om skyddet av hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden.

Under 2016 har JO Jämskäläinen hört flera gånger med anledning av underrättelselagstiftningsprojektet.

I februari hördes JO av justitieministeriets arbetsgrupp och arbetsgruppen för civil underrättelse samt i april av arbetsgruppen för militär underrättelse. I juni hördes JO om den externa laglighetskontrollen av användningen av metoder för inhämtande av information. JO konstaterade att uppgiften kräver en så intensiv övervakning att den inte lämpar sig för den högsta laglighetsövervakaren på grund av dess natur och de resurser som krävs. Uppgiften lämpar sig bättre för någon med särskilda befogenheter som för egen del omfattas av JO:s laglighetskontroll.

I november hördes JO av inrikesministeriets arbetsgrupp om utkastet till regeringens proposition till lagstiftning om civil underrättelse och försvarsministeriets arbetsgrupp om utkastet till lagstiftningen om militär underrättelse.

I oktober 2016 färdigställdes justitieministeriets arbetsgrupps betänkande om revideringen av grundlagen i fråga om hemligheten i förtroliga meddelanden. Arbetsgruppen beslöt att föreslå att 10 § i grundlagen revideras så att nödvändiga begränsningar av hemligheten i meddelanden kan föreskrivas genom lag på de nuvarande grunderna och dessutom för att bekämpa brott samt för att inhämta information om militär verksamhet eller sådan annan verksamhet som utgör ett allvarligt hot mot den nationella säkerheten. JO gav ett utlåtande om ärendet den 22 december 2016 (5048/2016).

I oktober 2016 tillsatte justitieministeriet en arbetsgrupp att bereda lagstiftning för att ordna övervakningen av civila och militära myndigheters underrättelseverksamhet. Riksdagens generalsekreterare tillsatte i december 2016 en intern arbetsgrupp vid riksdagens kansli att bereda ett parlamentariskt övervakningssystem av underrättelseverksamheten.

#### 4.6.8 VITNESSKYDD

Lagen om vittnesskyddsprogram (88/2015) trädde i kraft den 1 mars 2015. Lagen är en viktig reform ur individens och de grundläggande fri- och rättigheternas perspektiv. Genom lagen tryggas den grundlagsenliga rätten till liv, personlig frihet och integritet och hemfrid.

Ett vittnesskyddsprogram kan inledas för att skydda en person, om ett allvarligt hot riktas mot personens eller dennes närståendes liv eller hälsa på grund av att personen hörs i ett brottmål eller av någon annan orsak och hotet inte effektivt kan avvärjas genom andra åtgärder. Polisen ska utarbeta en skriftlig individuell skyddsplan tillsammans med den skyddade, och i planen ska de vik-

tigaste åtgärderna för genomförande av vittnesskyddsprogrammet anges. Åtgärderna kan utgöras av t.ex. placering av den skyddade på annan ort, ordnande av bostad, placering av säkerhetsanordningar i den skyddades hem och rådgivning angående personlig säkerhet.

Polisen kan för den skyddade införa och framställa falska, vilseledande eller förtäckta registeranteckningar och handlingar som stöder den andra identiteten, om det är nödvändigt för att vittnesskyddsprogrammet ska kunna genomföras. Polisen kan övervaka den skyddades bostad och dess omedelbara närområde. För att trygga den skyddades försörjning och självständiga liv betalas ekonomiskt stöd till honom eller henne.

CKP ansvarar för genomförandet av vittnesskyddsprogram i samarbete med andra myndigheter. Chefen för CKP beslutar om inledande och avslutande av ett vittnesskyddsprogram samt om vissa av de åtgärder som anknuter till programmet. Inrikesministeriet ska årligen till JO avge en berättelse om beslut som fattats och åtgärder som vidtagits med stöd av denna lag.

År 2015 var det första året då lagen tillämpades. Enligt IM visade sig lagen genast efter att den trätt i kraft vara nödvändig. Antalet vittnesskyddsprogram korrelerade väl med den uppskattning som gjorts i lagens förarbeten och enligt vilka antalet av personer som omfattas av programmet är sannolikt några varje år.

Enligt IM:s uppfattning fungerade vittnesskyddslagen i det avseendet bra under det första året 2015 i och med att inget vittnesskyddsprogram som inledes under året avslutades i en sådan situation som nämns i lagen där den skyddade genom sitt uppträdande uppvisat likgiltighet för sin egen säkerhet eller på ett väsentligt sätt försummat sin skyldighet att lämna uppgifter. År 2015 avslutades programmet i ett fall på den skyddades begäran.

År 2016 är det första hela kalenderår då lagen har tillämpats. IM anser i sin berättelse att det inte funnits några oegentligheter i CKP:s verksamhet. CKP:s verksamhet har inte föranlett åtgärder heller från Polisstyrelsens sida som övervakar



verksamhetens lagenlighet. CKP:s verksamhetsmodeller i vittnesskyddsprogrammen följer de internationell praxis.

IM konstaterar att CKP redan 2015 i sin berättelse om vittnesskyddet rapporterat att en bedömningsfas före själva vittnesskyddsprogrammet inleds är problematisk i och med att befogenheterna programmet ger inte ännu är i bruk. Det är enligt IM skäl att Polisstyrelsen under 2017 närmare granskar de problem CKP lagt fram.

I beredningsskedet av vittnesskyddslagen ansåg CKP i sitt utlåtande till IM att ett vittnesskyddsprogram borde kunna avslutas när det inte längre är ändamålsenligt att använda vittnesskyddsprogrammet. Enligt CKP:s syn borde åtminstone ordet uppenbart ("uppenbart onödigt") strykas ur 3 § 1 mom. i vittnesskyddslagen som innehåller bestämmelser om avslutande av ett vittnesskyddsprogram.

CKP anser att när personer med anknytning till vittnesskyddsprogrammen anlitar eventuella biträden ökar detta antalet personer som känner till vittnesskyddsprogrammet och åtgärderna i anslutning till det. Detta kan vara ett problem eftersom vittnesskyddet och åtgärderna i samband med det till sin natur är sådana att antalet som känner till dem borde hållas till ett minimum.

## 4.7

# Brottspåföljdsbranchen

Laglighetsövervakningen inom brottspåföljdsbranchen hörde till BJO *Jussi Pajuoja*. Huvudföredragande var referendarierådet *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 LAGSTIFTNINGSGREFFER

Det dagliga genomsnittliga antalet fångar var strax under 3 100 år 2016. Det dagliga genomsnittliga antalet klienter med samhällspåföljder var likaså nästan cirka 3 100. Siffrorna är på samma nivå som tidigare år.

Hälso- och sjukvården för fångar och häktade överfördes den 1 januari 2016 från Rise till Enheten för hälso- och sjukvård för fångar, som lyder under Institutet för hälsa och välfärd. Samtidigt breddades Valviras och regionförvaltningsverkens behörighet. Hälso- och sjukvården för fångar behandlas på s. 276.

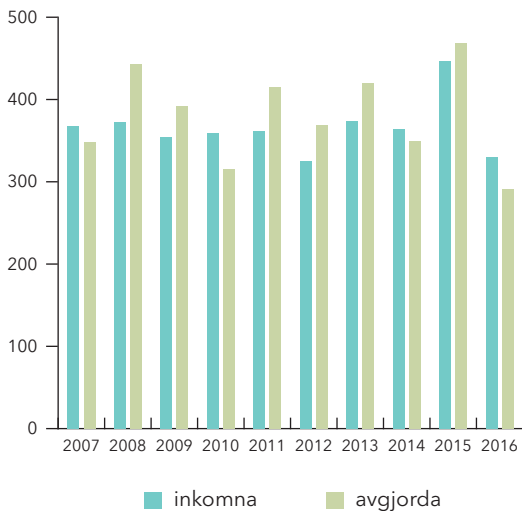
I anknytning till reformen av 17 kap. i rättegångsbalken och lagen om smittsamma sjukdomar samt genomförandet av direktivet om brottsoffers rättigheter, stöd och skydd gjordes några små ändringar i bestämmelserna gällande brottspåföljdsbrancher.

Senare i avsnitt 4.7.4 ges information om lagstiftningsprojekt gällande brottspåföljdsbranchen som var under beredning vid justitieministeriet under 2016. I slutet av 2016 lämnades regeringspropositioner till riksdagen med förslag till lagstiftning om alternativ till och organiseringen av häktning (RP 252/2016 rd) samt förslag till ändring av fängeslagen, häktninglagen och lagen om verkställighet av samhällspåföljder (RP 263/2016 rd). De viktigaste föreslagna ändringarna i den senare propositionen gäller brukspenning, sysselsättningspenning och lön.

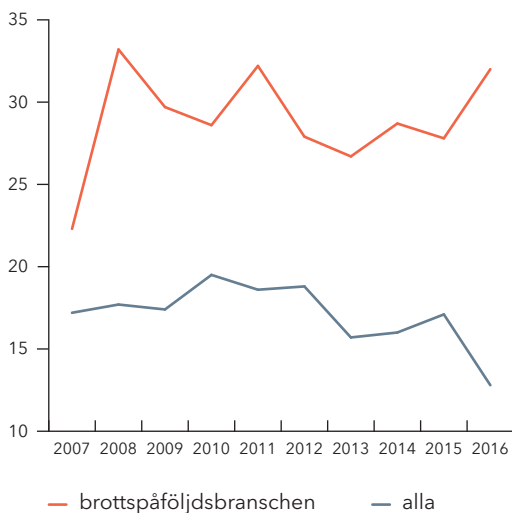
Institutet för kriminologi och rättspolitik (tidigare Rättspolitiska forskningsinstitutet) i anknytning till Helsingfors universitet avslutade i slutet av 2016 en omfattande undersökning om verkställandet av de viktigaste målen i totalreformen av fängeslagen som trädde i kraft den 1 oktober 2006. Enligt undersökningen förekommer det problem i de slutna fängelserna i samband med verkställandet av fängeslagreformen.

Däremot uppnåddes målen ganska bra i de öppna anstalterna. Framgången för fångarnas rättelseyrkande och besvären vid högsta förvaltningsdomstolen var i allmänhet ringa. Utvecklingsbehoven riktas särskilt till fängelsepraxis och harmonisering av förfarandena gällande planer för strafftiden. Resultaten från undersökningen överensstämmer med BJO:s iakttagelser.

Förenta Nationernas kommitté mot tortyr granskade i december 2016 Finlands sjunde periodiska rapport som utfärdats enligt konventionen mot tortyr (CAT). Kommittén kritiserade bl.a. användningen av handbojor under fångtransport och upprepade sin oro över fängelseceller utan toalett och om att minderåriga fångar hålls i samma fängelser som vuxna fångar. Dessa problem har sedan länge även förekommit i JO:s avgöranden och i iakttagelserna vid inspektionerna.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2007–2016



Åtgärdsprocent under åren 2007–2016

#### 4.7.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Klagomål gällande brottspåföljdsbranschen är en av de största kategorierna av ärenden. År 2016 mottogs 330 klagomål (447 år 2015). Antalet avgjorda klagomål var 291 (469). Siffrorna påverkas delvis av att hälso- och sjukvården för fångar inte längre är en del av Rise. Av samma skäl ingår inte i antalet klagomål och avgöranden klagomål gällande hälso- och sjukvård fr.o.m. ingången av 2016.

Av alla klagomål och egna initiativ ledde 95 till åtgärd. Åtgärdsprocenten var 32. Åtgärdsprocenten inom brottspåföljdsbranschen är vanligtvis hög och överstiger tydligt medeltalet vid JO:s kansli. Detta är typiskt för verksamhetssektorer där det görs ingrepp i den i grundlagen tryggade friheten, den personliga integriteten och integritetsskyddet.

#### 4.7.3 INSPEKTIONER

Inspektionsobjekten var Jokela, Kestilä, Kylmäkoski, Käyrä, S:t Michels, Uleåborgs, Pelso, Riihimäki, Sveaborgs, Åbo och Övertorneå fängelse samt Södra Finlands brottspåföljdsregions stödpatrullsverksamhet. BJO besökte dessutom Rises centralförvaltningsenhet för att diskutera lokalprojekt och bekantade sig med kriminalombudsmannens verksamhet vid Kriminaalihuollon tukisäätio.

Av inspektionsobjekten under 2016 ledde särskilt inspektionen av S:t Michels fängelse till ett stort antal ställningstaganden. Exceptionellt många klagomål gällande S:t Michels fängelse inlämnades under andra hälften av 2016. Det fanns inte tid att avgöra alla dessa under ankomståret.

Justitieombudsmannen agerar förutom som laglighetskontroll även som nationellt besöksorgan som avses i det fakultativa protokollet till FN:s konvention mot tortyr (OPCAT). Besöksorganet genomför inspektioner på ställen där



Arbetsverkstaden vid Kestilä fängelse (inspektion 23.9.2016).



Nordfinskt nötboskap vid Pelso fängelse (inspektion 23.9.2016).

Nya sidans rastgård vid S:t Michels fängelse (inspektion 2-3.11.2016).



frihetsberövade personer befinner sig eller kan befinna sig. Denna verksamhet beskrivs närmare i avsnitt 3.4 (s. 85) där även iakttagelser i anknytning till Rise beskrivs.

#### 4.7.4 UTLÅTANDEN, EGNA INITIATIV OCH FRAMSTÄLLNINGAR

##### Utlåtanden

BJO lämnade tre utlåtanden till kriminalpolitiska avdelningen vid justitieministeriet. Utlåtandena gällde betänkandet från arbetsgruppen som utrett alternativ till och organisering av häktning (justitieministeriets betänkanden och utlåtanden 5/2016), utkastet till regeringens proposition med förslag till lagstiftning om kombinationsstraff (JM 3/61/2010) samt utkastet till regeringens proposition med förslag till ändring av fängelselagen, häktningsslagen och lagen om verkställighet av samhällspåföljder (JM 3/61/2015). I det sist nämnda utkastet gällde det bl.a. reformen av bestämmelserna gällande förmåner som betalas till fångarna och ändringen av bestämmelserna gällande förutsättningar att belägga häktade med fängsel.

Ett utlåtande gavs till lagutskottet om regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om alternativ till och organiseringen av häktning (RP 252/2016 rd).

##### Egna initiativ

Vid inspektionen av Käyrä fängelse upptäcktes att fångarna påförts disciplinstraff efter att de vägrat lämna urinprov. BJO konstaterade att disciplinstraff inte kan påföras när fången vägrar lämna saliv- eller urinprov eller genomföra utandningsprov. Det har ingen betydelse om det gäller ett prov som begärs på grund av misstanke om berusning eller för att presentera bevis för placering i öppen anstalt då fången förbinder

sig till drogfrihet eller annan fördel. I fängelsets ordningsbestämmelser kan inte heller fastställas att vägran att lämna urinprov utgör en grund för disciplinstraff.

I samma initiativ utreddes även situationen i andra öppna anstalter förutom i Käyrä fängelse. Motsvarande praxis förekom inte i andra öppna anstalter (208/2/12\*). Vid inspektionen av Helsingfors fängelse upptäcktes att disciplinstraff motiverades med att fången vägrat lämna urinprov. Även i detta fall konstaterade BJO att disciplinstraff inte kan baseras på fångens vägran. Utfärdandet av disciplinstraff hade dock även en annan grund (996/2/12).

Enligt lagen kan fången flyttas kortvarigt från ett fängelse till ett annat för att ordna en träff mellan fångar. Ofta gäller det ett möte mellan sambor eller äkta makar eller andra nära anhöriga. Uleåborgs fängelse har beslutat att fångar från andra fängelser inte kan tas dit för ett sådant möte. Ett fängelse kan inte utesluta fullständigt fångarnas möjlighet att träffa en fånge som är i ett annat fängelse. Jämlik behandling och enligt grundlagen tryggt skydd av familjeliv måste beaktas. Om ordnandet av ett möte inte är möjligt för något fängelse, måste ett avgörande tas om var och hur mötena kan ordnas (5350/2/13).

I Kuopio fängelse var det inte möjligt för fångarna att få tillgång till en egen blodsockermätare och därtill nödvändiga mätstickor. Enheten för hälso- och sjukvård för fångar ansvarar för att fången får en mätare och mätstickor när hans eller hennes hälsovård kräver det. När det inte gäller ett sådant medicinskt behov utan fångens egen önskan att få tillgång till en egen blodsockermätare, ska fängelset behandla ärendet enligt bestämmelserna för innehav av egendom (5498/2/15\*).

Då beslut om fången tas lämnar de olika tjänsmännen i fängelset utlåtanden i ärendet. Vanligtvis är den som lämnar utlåtandet i kontakt med fången vilket gör att utlåtandet grundar sig på kännedom om fången. I vissa fängelser lämnas

dessutom utlåtanden utgående från uppgifter som insamlas från informationssystemet över fångar utan kännedom om fången.

Ställföreträdande BJO konstaterade att det är viktigt att det framgår ur utredningen om det gäller en bedömning utgående från kännedom om fången eller en utvärdering utgående från skriftligt material. Det kan påverka vikten av utlåtandet. Insamlingen av uppgifter får inte heller vara slumpmässig. Det ska framgå tydligt vilka uppgifter som har kontrollerats i informationssystemet över fångar i samband med respektive beslut. Dessutom bör det finnas en etablerad arbetsfördelning med avseende på vem som samlar in väsentlig information för beslutsfattandet (2210/2/14).

Eget initiativ gällande användningen av skyddsutrustning mot saliv behandlas i nästa avsnitt (2382/2/14\*).

## Framställningar

Tre framställningar gjordes, av vilka en gällde lagstiftning och två gottgörelse.

BJO delgav justitieministeriet för åtgärder gällande avsaknad av bestämmelser om grunderna för användning av spottskyddsredskap eller åtminstone att det är tolkningsbart om de nuvarande bestämmelserna gällande säkringsåtgärder och användningen av maktmedel kan tillämpas för att hindra spottande. Hindrandet av spottande genom mekaniska medel är en inskränkning av grundrättigheterna som gäller fångens personliga integritet och detta ska föreskrivas i lag tillräckligt avgränsat och detaljerat (2382/2/14\*).

På grund av ändringssökande hade en fånge som konstaterats oskyldig till en ordningsförseelse varit tvungen att avtjäna straff i enrum i över ett dygn. När fången höll på att avtjäna straffet i enrum beslöt regiondirektören för brottspåföljdsregionen att avbryta avtjänandet av straffet. Informationen om beslutet att avbryta förmedlades in-

te genast till fängelset och verkställandet av straffet vid Kymäkoski fängelse avbröts först över 20 timmar efter att beslutet fattats. Regiondirektören upphävde senare delvis beslutet om disciplinär åtgärd och förvaltningsdomstolen helt.

Beslut om disciplinär åtgärd ska verkställas utan dröjsmål. Sålunda var förfarandet vid inledandet av verkställigheten inte lagstridigt. När fången dock senare konstaterades vara oskyldig ansåg BJO det vara problematiskt att fången inte kompenseras på något sätt för det disciplinära straffet som hen avtjänat som oskyldig med avseende på oskyldighetspresumtionen enligt den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och en rättvis rättegång som föreskrivs i lagen. Fångens omständigheter och rättigheter var dessutom mer begränsade under avtjänandet av det disciplinära straffet än under placeringen vid en normal bostadsavdelning. BJO framförde att finska staten betalar fången gottgörelse (5726/4/15\* och 1374/4/16\*).

*Statskontoret har genom sitt beslut den 30 november 2016 betalat 70 euro som kompensation för kränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna.*

Inga lagenliga grunder framfördes för ställande av fånge under observation, inget beslut togs om ställande under observation och detta meddelades inte till hälso- och sjukvårdspersonalen. Dessutom fanns det anmärka på sättet på vilket kroppsvisitationen utfördes innan och omständigheterna vid övervakning. BJO ansåg det vara troligt att fången frös på natten i tunna kläder och utan täcke i isoleringscellen. BJO framförde att finska staten betalar fången gottgörelse för placering i omotiverad övervakning (5540/4/15\*).

*Statskontoret har genom sitt beslut den 24.1.2017 beslutat att betala 500 euro som kompensation för kränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna.*

### 4.7.5 ÖVRIGA AVGÖRANDE

#### Anmärkningar

I tre fall utfärdades anmärkningar för lagstridigt förfarande.

Beslutet som togs av biträdande direktören vid Jokela fängelse angående innehav av fånges egen- dom motsvarade inte kraven på beslut som fast- ställs i förvaltningslagen. Beslutet var så bristfäll- igt att rättelseyrkandena gällande det inte kunde behandlas. Efter att regiondirektören upphävt och återlämnat beslutet för ny behandling på grund av ändringssökande försummade region- direktören att fatta ett nytt beslut.

Den biträdande direktören hade även begrän- sat rätten till insyn i register och utarbetat en handling, som hen uppenbarligen ansett vara ett intyg över förvägran enligt personuppgiftslagen. Innehållet i handlingen som tolkades som intyg över förvägran var tydligt och den biträdande direktören hade inte vid tidpunkten i fråga befo- genheter att göra det. Intyget över förvägran läm- nades först mer än tre månader efter att den klag- ande begärt detta, trots att ärendet ska åtgärdas utan ogrundat dröjsmål. Dessutom ska intyget över förvägran lämnas utan begäran. BJO gav den biträdande direktören en anmärkning för lagstridigt förfarande (122/4/15).

I Kuopio fängelse hade möten mellan alla fångar och deras ombud övervakats genom en registrerande kameraövervakning. Övervaknin- gen av ett möte mellan ett ombud och en fånge är endast tillåten om den är nödvändig på grund av upprätthållandet av ordning eller säkerhet el- ler om fången och ombudet begär detta uttryck- ligen. Bildupptagningen genom övervakningska- mera var inte ens lagenlig när förutsättningarna för övervakning i övrigt existerar. BJO gav Kuopio fängelse en anmärkning för lagstridigt förfaran- de (3383/2016\*).

S:t Michels fängelse fick en anmärkning på grund av ställande av fånge under observation och över- vakningsförhållandena. Noggrannare redogörelse av ärendet följer i avsnittet gällande gottgörelse 4.7.4 (5540/4/15\* s. 136).

#### Försummelser i planeringen av strafftiden

I uppdateringen av planen för av strafftiden samt motiveringen av fången och samarbetet med hen förekommer fortfarande problem även om be- stämmelserna gällande planeringen av strafftiden trädde i kraft redan den 1 oktober 2006.

Fängelset är skyldigt att sträva efter att nå målen i planen för strafftiden i samarbete med fången. Det borde ha förts diskussioner med fån- gen och i planen borde ha antecknats hur hen kan främja verkställandet av målen som antecknats i planen, särskilt frigörelse från en brottslighets- bejakande livsstil och å andra sidan varför det an- sågs att målen inte framskridit.

Fängelset hade även handlat felaktigt när fån- gen inte fått tillgång till en utskrift av planen för strafftiden. Dessutom borde förutsättningarna för övervakad frihet på prov ha utretts och detta borde ha antecknats. I anteckningen borde ha in- gått information om varför frihet på prov inte an- sågs vara aktuell (4041 och 4042/4/15).

Personer som är fast i en kriminell subkultur och organiserad brottslighet bör även erbjudas stöd och metoder för att ta sig ur denna (377/4/15).

Planen för strafftiden hade inte granskats på fängelset på över sex månader även om den ska uppdateras minst tre gånger per år. I planen hade antecknats utan att höra den klagande att målen i planen inte framskridit. Särskilt om planen inte framskrider är det av väsentlig betydelse att den behandlas med fången (1736/4/15\*).

Fången hade inte beviljats permission för att delta i inträdesprovet till tradenomutbildning. Beslutet om avslag motiverades med att studie- platsen, därtill anknytande ansökning och delta- gande i inträdesförhören inte hade förberetts en- ligt planen för strafftiden tillsammans med per-

sonalen. Behovet att ändra ärendet och planen borde ha utretts innan beslut om avslag. Syftet med planen för strafftiden är att främja fångens färdigheter för en brottsbefriad livsstil, livskompetens och anpassning i samhället. Fången bör erbjudas möjligheter till detta och inte sträva att förhindra dessa genom att återropa planen för strafftiden (2468/4/15\*).

### Problem vid förflyttning och placering

BJO konstaterade att samma förutsättningar för placering i öppen anstalt gäller livstidsfångar som för andra fångar. Etablerad praxis vid bedömningscentrumet i brottspåföljdsregionen i Västra Finland var att livstidsfångarna inte placeras i öppna anstalter förrän tidigast efter åtta års fängelseid. En sådan praxis är i strid med lagen. I lagen konstateras entydigt att en fånge kan flyttas till öppen anstalt oberoende av straffets längd, om placeringen är motiverad i planen för strafftiden och om även andra förutsättningar för flytt uppfylls (988/4/16, 893/4/16\*).

Om fångens säkerhet hotas i fängelset måste placeringen av fången vid behov avgöras i samarbete med alla brottspåföljdsregioner. Detta har inte skett tillräckligt snabbt för de två klagande som utsattes för ett allvarligt och exceptionellt säkerhetsshot. De hade varit tvungna att bo på fängelsets isolerade avdelning, den ena nästan två månader då hen vistades 23 timmar per dygn i cellen och den andra över två månader då hen vistades dygnet runt i cellen.

Fängelset bör anhängiggöra förslaget till förflyttning snabbare än vad det gjorde. Bedömningscentrumet borde istället för ett beslut om avslag ha vidtagit åtgärder för att flytta de klagande, vid behov i samarbete med andra bedömningscentrum (2647\*, 2663 och 2994/4/15).

Bristen på samarbete mellan bedömningscentrumet och fängelset samt ett effektivare ingripande i fångens problematiska förhållanden gällde ett ärende då en fånge som var rädd för sin säkerhet inte lämnade sin cell under fyra måna-

der. Den klagandes situation är i strid med lagen. BJO konstaterade att uppföljningen av förhållandena och hälsotillståndet hos fångar som bor på slutna avdelningar förutsätter att personalen gör aktiva iakttagelser. Observationer i samband med att fången isolerar sig eller med avseende på beteende måste även antecknas.

Fängelset och bedömningscentrumet har motsatta uppfattningar om den klagandes möjligheter att få nödvändiga rehabiliteringstjänster och delta i verksamhet i enlighet med planen för strafftiden i det aktuella fängelset. Kontakten mellan fängelset och bedömningscentrumet gällande fångens situation borde ha varit aktivare (2510/4/15\*).

Bedömningscentrumet gav inte sitt samtycke till att en fånge från en annan brottspåföljdsregion skulle ha placerats inom dess område. Bedömningscentrumet borde ha motiverat sitt avslag gällande beviljande av samtycke (125\* och 147/4/16\*).

Befogenheterna att fatta beslut om ett obevakat möte mellan två fångar från olika fängelser var oklart för fängelserna. Fängelset där mötet var avsett att ordnas fattade ett positivt beslut, men fängelset som skulle ha skickat fången för mötet fattade ett negativt beslut. Mötet ordnades inte. BJO konstaterade att det fängelse där mötet ordnas har beslutanderätt. Detta fängelse måste dock höra det andra fängelset gällande ärendet innan beslut fattas (1151/4/15\*).

Myndighetens utredningsskyldighet förutsätter att uppgifterna som används vid beslutsfattandet är aktuella. Besluten för placering gällande den klagande fattades i juni och augusti 2015. Hen var dömd för brott som hen utfört som en del av verksamheten i en kriminell grupp mellan september 2012 och januari 2013. Denna information om medlemskap i en kriminell grupp har påverkat väsentligt besluten om placering. Den klagande har meddelat att hen avstått från sitt medlemskap i gruppen, kriminell verksamhet och kontakter. Den aktuella situationen med avseende på medlemskap och korrektheten i den klagandes utsago utreddes trots det inte då beslut fattades (3772/4/15).



BJO ansåg det inte vara godtagbart att fången placerades i en resecell under 11 dagar. Fången tvingades vänta i resecellen på kontrollresultatet från urinprov. Den klagandes förhållanden i resecellen motsvarade närmast situationen för en fånge som var mål för frihetsberövande eller disciplinär åtgärd, även om det inte fanns en sådan eller någon annan grund för att begränsa hans rättigheter. Placeringen hade dessutom pågått under en längre tid än vad de nämnda åtgärderna högst får pågå enligt lagen. Fången borde ha placerats på en bostadsavdelning (4101/4/15).

Problemet är fortfarande att alla fångar inte kan tillbringa minst åtta timmar per dygn utanför sin cell i meningsfull sysselsättning. BJO har under sina inspektioner och klagomålsavgöranden uppmanat fångelserna att hitta sätt att öka tiden utanför cellen (4366/4/15\*).

### Personlig integritet och skydd för privatliv

Fyra vakter hade övervakat kroppsvisitationen av fången innan ställande under observation. Fången var tvungen att vänta avklädd på att få kläder under cirka tio minuter. BJO konstaterade att det är tillräckligt att två personer från personalen närvarar, en som genomför inspektionen och en som vittne. Det framfördes inga grunder för närvaron av fyra vakter. Om närvaro av flera vakter krävs av säkerhetsskäl, kränks fångens integritetsskydd mindre om vakterna är bakom en dörr, skärm eller något annat som skymmer insyn.

Det angavs inte heller någon orsak varför kläderna inför inspektionen inte lades fram färdigt innan fången ombads att klä av sig. Dessutom påpekade BJO för fångelset att kroppsvisitationen är befogad i två steg så att kläderna på nedre delen av kroppen och kläderna på övre delen av kroppen avkläds i tur och ordning (5540/4/15\*).

Fångelset förfor lagstridigt när fången som fördes för kroppsbesiktning belades med fångsel vid transporten och under kroppsbesiktningen. Vid transporten och i läkarens undersökningsrum

närvarade tre vakter. För användningen av fångsel framfördes ingen motivering och inga registreringar gjordes enligt förordningen.

Enligt BJO ska användningen av fångsel endast tillgripas när det i enskilt fall är nödvändigt med avseende på uppdragets riskbedömning. Användningen av fångsel ska inte tillgripas om det inte kan påvisas att fången uppvisar en risk för rymning baserat på beteende eller hot om våld. Grunderna för att fortsätta åtgärden och om eventuella lindrigare metoder är tillräckliga ska utvärderas under åtgärdens gång.

Vid kroppsbesiktning måste fångens integritetsskydd respekteras så långt som möjligt. Endast ett motiverat konkret säkerhetshot i ett enskilt fall eller en anledning som förespråkas av utredning av brott kan berättiga närvaron av bevakningspersonal under kroppsbesiktningen som genomförs av läkare. En sådan anledning framfördes inte (2972/4/15\*).

Motsvarande problem förekommer ofta även då en fånge transporteras för hälsovård utanför fångelset. Väktarens närvaro i behandlingsrummet kan endast vara aktuell i undantagsfall om väktaruppgiften inte annars kan skötas på ett korrekt sätt. Användningen av fångsel måste bedömas skilt för varje enskilt fall (5067/4/15, 1136/4/16 och 3392/4/15).

Vanda fångelse har använt fångsel regelbundet på de häktade vid sin fängstransport utan individuell behovsprövning. Förfarandet är lagstridigt och det har fortsatt under flera år trots JO:s ställningstaganden 2010 och 2013. Lagstridig användning av fångsel kan undvikas genom korrekt transportutrustning. Detta har dock inte rättats till. Kriminalpolitiska avdelningen vid justitieministeriet och Rises centralförvaltningsenhet har nu förordat anskaffning av ett sektionerat fordon. BJO ansåg anskaffningen vara viktig och brådskande.

I ärendets olika skeden har det gjorts hänvisningar till en möjlig lagändring enligt vilken förutsättningarna för användning av fångsel skulle utökas. Riksdagen förutsätter att regeringen skyndsamt börjar bereda sådana ändringar i lag-

stiftningen genom vilka säkerheten under fängstransporter kan garanteras bättre än i dag (RSv 255/2014 rd). BJO har gett ett utlåtande om regeringens utkast till proposition (1658/2016). Han ansåg att förslaget om utökningen av möjligheten att belägga fångar med fängsel vid transport är mycket problematiskt och ansåg inte att förslaget var motiverat.

BJO bad Rises centralförvaltningsenhet att meddela om åtgärderna i samband med transportutrustningen samt justitieministeriet att meddela om sina åtgärder med anledning av riksdagens uttalande före den 31 mars 2017 (473/4/16\*).

*Enligt ett meddelande från Brottsåtgärdsmyndighetens centrala förvaltningsenhet den 28 mars 2017 kommer Vanda fängelse att ta i bruk två sektionerade fordon i juni. Regeringen överlämnade en proposition (RP 263/2016 rd) till riksdagen den 21 december 2016 i vilken ingår en bestämmelse om att alla fångar kan beläggas med fängsel under en transport.*

*Grundlagsutskottet anser i sitt utlåtande (GrUU 6/2017) att propositionen inte innehåller tillräckliga godtagbara grunder för att avstå från prövning i enskilda fall vid beslut om allvarligt ingripande i en fånges personliga frihet och integritet.*

*Enligt lagutskottets betänkande (LaUB) kan de föreslagna ändringarna gällande fängsel inte göras på grund av grundlagsutskottets utlåtande. Lagutskottet konstaterade också att det att de föreslagna ändringarna inte görs betyder att alla fångar som ska transporteras med samma fordon också framöver får beläggas med fängsel bara om förutsättningarna för användning av fängsel uppfylls separat för var och en av dem. Därför bör man lägga särskild vikt vid säkerheten under fängstransporterna både för fångarna och den personal som deltar i transporterna och för utomstående. Detta kräver enligt utskottet bl.a. att man ser till att transportmaterialen är i behörigt och gott skick och att det finns tillräckligt med personal vid transporterna*

*Enligt ett meddelande från justitieministeriet den 5 april 2017 bör problemen i anknäpning till fängstransporter i Vanda fängelse åtgärdas genom anskaffning av ändamålsenligt sektionerade fordon som står till fängelsets förfogande.*

*Riksdagen godkände den 18 april 2017 innehållet i lagförslagen i proposition RP 263/2016 rd enligt lagutskottets betänkande.*

## Rättsskyddet uppfylls inte alltid

BJO tog ställning till behandlingen av anmälningar om ordningsföreseelser. Anmälan om en misstänkt ordningsföreseelse ska lämnas till den tjänsteman som svarar för säkerheten. Anmälan om en ordningsföreseelse ska registreras endast för händelser som uppfyller de lagenliga kännetecknen på en ordningsföreseelse. Övriga faktorer som är kopplade till beteende på avdelningen kan antecknas i fångens bostadskort.

Anmälningarna har en betydelse vid beslut gällande fången. När ett beslut tas i ärendet utan att föra det till en disciplinär behandling, är beslut viktigt med avseende på fångens rättssäkerhet. Utifrån anteckningarna bör det framgå om behandlingen har avslutats på grund av brist på bevis, handlingens obetydlighet eller någon annan orsak.

I ärenden gällande fången har anmälningar ibland använts utan att något beslut fattats, utan att fången hörts eller utan att dessa utretts på något annat sätt. Detta är inte ett korrekt förfarande. Vid beslutsprövning bör dessutom utvärderas om anmälningar som inte har ansetts ge anledning till några disciplinära åtgärder har en betydelse (3684\* och 4657/4/15\*).

Även om bestämmelserna om fånges rätt att söka ändring förnyades redan den 1 oktober 2006, har BJO fortfarande varit tvungen att fästa fångens uppmärksamhet vid att lämna till fångens motiverade beslut och anvisningar om hur man ansöker om omprövning. Oftast gäller det beslut om innehav av egendom. Iakttagandet av frågor gällande befogenheter har också uppmärksammat. Överklagbara beslut gällande avslag på rätten att inneha egendom behandlas av brottspåföljdstjänstemannen. Väktaren kan besluta om att tillåta fången att inneha sådana föremål och ämnen, vars innehav är tillåten i fängelset (4344 och 5016/4/15).

Registreringen av motiveringarna till besluten är ofta bristfälliga. Vid fängelserna är man inte alltid medveten om att även de grunder som anses vara sådana som är sekretessbelagda för fången ska antecknas i samband med beslutet. Fången ska även få veta att en del av grunderna har bedömts vara sekretessbelagda. Utan denna information har fången ingen möjlighet att utnyttja rättsskyddsmetoderna som tillkommer hen enligt lagen. I sista hand ska domstolen avgöra om fången har rätt att se grunderna för bedömning som anses vara sekretessbelagda (3843/4/15\*).

Det gällde även beslutsfattande i en situation då fängelset avlägsnade frimärken från breven som kom till fångarna. Rises centralförvaltningsenhet drog upp följande riktlinjer angående avlägsnandet: Frimärket är en del av brevet. Om frimärket avlägsnas ska bestämmelserna för kvarhållande av brev tillämpas och avlägsnandet ska bedömas för respektive fall i ljuset av dessa. Man måste avstå från systematiskt avlägsnande av frimärken. Eftersom centralförvaltningsenheten redan dragit upp riktlinjer för förfarandet föranledde ärendet inga ytterligare åtgärder för BJO (5375/4/15).

En person som avtjänar ett straff i enrum ska kunna ringa sitt ombud, vid behov även brådsakande. Även om det vid straff i enrum uttryckligen gäller begränsningar för kontakttagande, ska begränsningen inte tillämpas för ombud. Med avseende på advokatsekretess kan fången inte heller förutsättas berätta vad som är anledningen till hans kontakt med advokaten (5041/4/15\*).

BJO är ofta tvungen att fästa uppmärksamhet vid att vid besvarandet av en förfrågan som ställs av en fånge via en ärendeblankett ska i svaret i samband med underskriften antecknas namnförtydligande och tjänsteställning (2268/2016).

En annan tidpunkt än under ett veckoslut i samband med den allmänna besökstiden borde ha ordnats för ett möte mellan tolken som kom för att översätta en dom på finska för en estnisk fånge. Det gällde en tolk som även skötte om tolkningen under rättegången och som hade blivit ombedd av försvararen att översätta domen för fången. Försvararen själv hade kontaktat fän-

gelset för att tolken skulle få träffa fången. Enligt BJO kan översättningen av domen anses som en del av rättsprocessen.

Fängelset hade dessutom meddelat att det inte får förekomma några papper i samband med det konfidentiella mötet mellan tolken och fången. BJO konstaterade att förbudet kan förhindra fångens rätt till en rättvis rättegång och det förekommer inte heller i övrigt grunder för förbudet. Fängelset kan inte heller förutsätta att försvararen skulle vara närvarande när tolken översätter domen för fången (5517/4/15\*).

När fången förhördades som misstänkt för en ordningsföreseelse var förhörsvittnet en tjänsteman på vars iakttagelser misstanken om ordningsföreseelsen grundades. Tjänstemannen hade därefter hörts angående misstanken om att en föreseelse begåtts. Enligt BJO ska man undvika i fängelset att använda en person som förhörsvittne som även kommer att höras som vittne i undersökningen av ordningsföreseelsen. Förfarandet försvagar förtroendet för att undersökningen är opartisk (5726/4/15\* och 1374/4/16\*).

### Kontakter utanför fängelset

Genom ändringarna i fängelselagen och häktninglagen möjliggjordes en mer omfattande elektronisk ärendehantering för fångar fr.o.m. den 1 maj 2015. Regeringens proposition gällande ärendet lämnades till riksdagen i april 2014. Projektet för elektronisk ärendehantering för fångar i anknytning till lagändringarna var fortfarande halvfärdigt vid Rises centralförvaltningsenhet i slutet av 2016. En myndighets skyldighet är att vara förberedd innan bestämmelserna träder i kraft. Centralförvaltningsenheten borde ha påbörjat beredningen av ärendet i ett så tidigt skede som möjligt (4506/4/15\*).

Ordnandet av möten under lördagar hade avslutats och möten ordnades endast en dag per vecka. BJO ansåg att ordnandet av en alternativ möjlighet att träffas var absolut nödvändig i situationer då den som träffar fången inte av ett befogat skäl, t.ex. på grund av arbetsskäl, trafik-

skäl eller andra skäl inte har möjlighet att komma till ett möte vid tidpunkter som reserverats för dem. Med avseende på möten finns det annars också anledning till flexibilitet gällande långväga besökare (1246/4/15).

Både i samband med klagomål och vid inspektionerna uppmärksammades att skydd av förtrolighet vid telefonsamtal även gäller fångarna. Riihimäki fängelse har kartlagt möjligheter att bygga telefonkiosker på fängelseavdelningarna eller på annat sätt förbättra integriteten vid telefonsamtal. BJO bad om information om vilka åtgärder som vidtagits gällande ärendet (5246/4/15\*).

*Enligt ett meddelande från Södra Finlands brottspåföljdsregion och Riihimäki fängelse kommer man att markera ett område runt telefonerna inom vilket andra fångar inte får vistas när en fånge talar i telefon. Personalen kommer att se till att detta följs.*

Till en fånge skickades via internpost en dom som innehöll sekretessbelagda uppgifter på ett sådant sätt att alla kunde läsa det. Byråsekreteraren vid fängelset borde ha skickat rättegångshandlingarna till fången i ett slutet kuvert eller personligen (5355/4/15).

## Bemötandet av fångar

En fånge som flyttas från en öppen anstalt måste själv få samla ihop sina saker eller åtminstone få närvara när personalen samlar ihop dem (5726/4/15\* och 1374/4/16\*).

Fängelset utrustar den häktade som ska till rättegång med en lunchpåse. I praktiken förekommer det variationer när det gäller den häktades möjligheter att skaffa mat på egen bekostnad under förrättningsdagen. Samma praxis ska tillämpas för alla häktade. BJO bad Rises centralförvaltningsenhet att meddela vilka åtgärder som har vidtagits i ärendet för att främja likabehandlingen av häktade (5652/4/15).

*Rises centralförvaltningsenhet meddelade den 15 juni 2016 att den kommer att lämna instruktioner i årsskiftet 2016–2017 angående tillvägagångssätt gällande måltider för fångar som transporteras till rättegång.*

## 4.8

# Skuldsättning, betalningsstörningar och utsökning

Till detta sakområde hör 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 en domstols förfarande.

Här upptas även i bredare omfattning förfaranden inom området skuldsättning och betalningsstörningar som omfattas av justitieombudsmannens behörighet. Typiska exempel är myndigheternas indrivningsförfarande och inkassoföretags förfarande vid indrivning av offentliga rättsliga fordringar. I denna kategori upptas även eventuella beslut som gäller t.ex. konsumentombudsmannen och Finansinspektionen.

Ärendena inom detta sakområde avgjordes av BJO *Maija Sakslin*. Huvudföredragande var referendarierådet *Riitta Länsisyrjä*. Äldre JO-sekreterare *Terhi Arjola-Sarja* har också verkat som föredragande i ärendena som framförs i detta avsnitt.

### 4.8.1 LAGSTIFTNING

Lagen om ändring av utsökningsbalken trädde i kraft den 1 juni 2016. De allmänna bestämmelserna om förfarande i utsökningsbalken ändrades så att de motsvarar dagens krav på e-tjänster. I och med ändringen kan man istället för att sända handlingar till en postadress använda sig av det riksomfattande elektroniska ärendesystemet (medborgarkontot) som är avsett för kontakten mellan myndigheter och medborgare eller företag. Villkoren för försäljning under hand verkställd av utmätningssmannen har lindrats och ett tredje försäljningsförsök har möjliggjorts. Det

skriftliga bevakningsförfarandet har blivit snabbare. Dessutom har bestämmelsen gällande rättsliga åtgärder som avbryter preskription i lagen om preskription av skulder förtydligats.

År 2016 stiftades en lag om ett europeiskt förfarande för kvarstad på bankmedel. Lagen träder i kraft den 18 januari 2017. Lagen innehåller bestämmelser som kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning om förfarandet i fråga.

Enligt förordningen kan en fordringsägare ansöka hos domstol om en säkerhetsåtgärd som hindrar gäldenären från att ta ut eller överföra bankmedel som hen har på ett bankkonto inom EU. Behörigheten att meddela beslut om kvarstad har koncentrerats till Helsingfors tingsrätt. Om det konto som beslutet om kvarstad avser finns i Finland är det utmätningssmannen som verkställer beslutet. I Finland kan de handlingar som behövs för att verkställa beslutet också tillställas Riksfogdeämbetet, som sänder handlingarna vidare till utmätningssmannen.

I propositionen föreslås att det förfarande som föreskrivs i förordningen i så stor utsträckning som möjligt ska vara förenligt med de såringsåtgärder som avses i rättegångsbalken och med verkställigheten av dem.

En arbetsgrupp tillsatt av justitieministeriet gav ett betänkande om vilka förändringar som insolvensförordningen föranleder i lagstiftningen. Arbetsgruppen utredde dessutom vilka ändringar som behöver göras i konkurslagen, i synnerhet för att förenkla förfarandet.

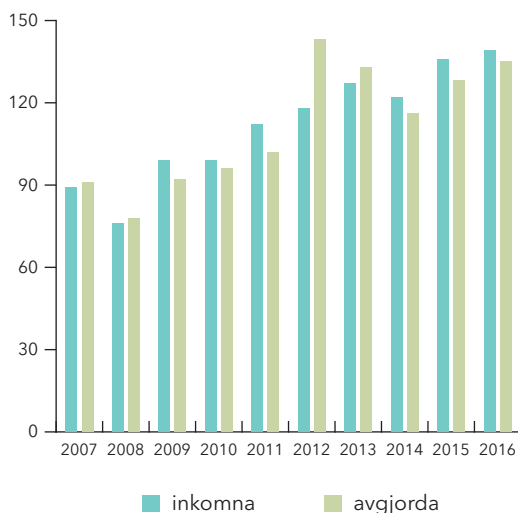
#### 4.8.2 BETYDELSEFULLA OBSERVATIONER UR LAGLIGHETSÖVERVAKNINGENS SYNVINKEL

Inom sakområdet inkom 139 klagomål. Av dem avgjordes 135. JO avgjorde även åtta egna initiativ. Totalt fattade JO 28 åtgärdsavgöranden i ärenden som gällde klagomål och egna initiativ. JO yttrade sig till lagutskottet om regeringens proposition om ändring av utsökningsbalken och av 11 § i lagen om preskription av skulder.

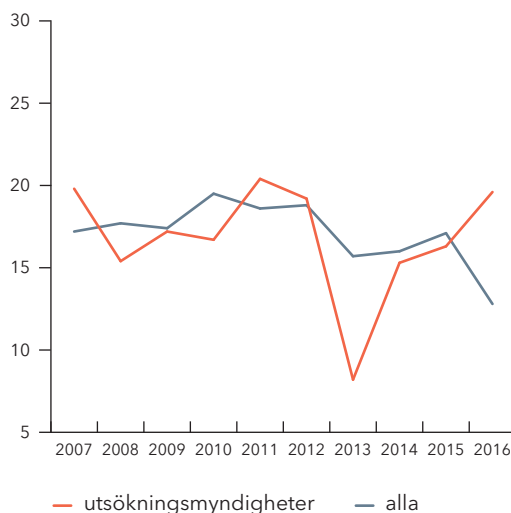
#### Betalningsstörningar och indrivning

Antalet betalningsstörningar har fortsatt att öka under 2016. Redan tidigare har JO i sin laglighetsövervakning ansett att bestämmelserna i kreditupplysningslagen inte i alla situationer är helt tillfredsställande, eftersom en dom i ett mål som med rätta är föremål för tvist redan i sig kan leda till anteckning om betalningsstörning. JO inledde därför en undersökning på eget initiativ som gällde bestämmelserna i kreditupplysningslagen, för att fastställa om de är tillräckliga, samt Rättsregistercentralens förfarande då den meddelar uppgifter om domar. JO utreder dessutom om tillsynen över kreditupplysningsbolagen utövas på tillbörligt sätt. Behandlingen av ärendet pågår.

En viktig aspekt på överskuldssättning är den kumulering av kostnader som indrivning orsakar personer som ofta också i övrigt är i en utsatt position. JO utförde inspektionsbesök hos utsökningsverk, enheter för ekonomi- och skuldrådgivning och kommuners och samkommuners ekonomiförvaltningar och tog upp deras förfarande som fordringsägare, särskilt vid indrivning av avgifter och andra fordringar, men också i vissa debiteringsrelaterade frågor. I vissa fall ledde saken till att JO inledde en undersökning på eget initiativ.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2007–2016



Åtgärdsprocent under åren 2007–2016

I ett ärende som gällde samkommunen för ett sjukvårdsdistrikt gav BJO ett beslut där hon påpekade att bestämmelserna om rätten att söka omprövning av avgifter i lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården måste förtydligas i fråga om s.k. jämnstora avgifter. BJO delgav samkommunen sin uppfattning att alla avgifter inom social- och hälsovården kan omprövas och att klienten ska informeras om denna möjlighet också när en jämnstor avgift tas ut.

Social- och hälsovårdsministeriet har meddelat att det tar fram lämpliga anvisningar som gäller tills en totalreform av klientavgiftslagen genomförs och en precisering av regleringen kan övervägas. BJO meddelade att hon kommer att utreda hur anvisningarna tas fram. BJO påpekade dessutom för samkommunen att uppdragsgivarens ersättningsskyldighet till uppdragstagaren för ett indrivningsuppdrag i enlighet med 10 § i lagen om indrivning av fordringar ska nämnas i uppdragsavtal genom vilka indrivning läggs ut på entreprenad (4900/2/14).

I flera ställningstaganden baserade på klagomål och egna observationer har BJO betonat kommunens ansvar att övervaka att det inkassoföretag som agerar på uppdrag för kommunen förfar korrekt vid indrivning. Också kravet på behörig service hos myndigheter innebär att kommunen i egenskap av fordringsägare ska vara medveten om utförda indrivningsåtgärder och om huruvida de är berättigade.

BJO har utfört flera inspektionsbesök hos kommunala ekonomiförvaltningar där hon har utrett faktureringen och framför allt indrivningsprocessen. Under inspektionsbesöken utredde BJO indrivningsprocessens gång och i synnerhet processen för fakturering av socialvårdens samt hälso- och sjukvårdens avgifter, baserat på flera mottagna klagomål som gällde indrivningen av offentligt rättsliga avgifter. I klagomålen påts ofta att indrivningskostnaderna blir oskäligt höga vid frivillig indrivning som lagts ut på privata indrivningsföretag.

Kumulerade avgifter var frågan i ett klagomål där gäldenären berättade att den totala kostnaden blir oskälig om man har hundratals sjukhusbesök och räkningar. BJO konstaterade att offentligt rättsliga samfund har ett särskilt ansvar vid indrivning. Enligt grundlagen ska det allmänna se till att de grundläggande rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Av denna skyldighet följer ett särskilt ansvar att se till att sådana offentligt rättsliga avgifter jämte indrivningskostnader inte äventyrar en persons nödvändiga försörjning.

BJO ansåg också att kravet på korrekt hantering av ärenden innebär att indrivningen ur klientens synvinkel ska vara så tydlig och begriplig som möjligt. Enligt BJO kunde detta t.ex. betyda att klienten får – förslagsvis med jämna mellanrum – uppgifter om obetalda avgifter och eventuella bikostnader till dessa utan avgift, åtminstone när klienten har flera obetalda skulder som är föremål för indrivning. Genom att slå ihop flera fordringar vid indrivningen bidrar man också till förenämnda mål.

BJO konstaterade också att fordringsägare som är offentligt rättsliga samfund har möjlighet att lägga märke till om en klient ackumulerar t.ex. obetalda hälsovårdsavgifter. I en sådan situation kan det vara svårt för klienten att bilda sig en helhetsbild över alla obetalda avgifter och därmed sammanhängande kostnader.

I två exempelfall som gällde en klagande berättade affärsverket för stadens ekonomiförvaltningstjänster i sin redogörelse att det hade sänt klaganden flera kravbrev och uppburit en indrivningsavgift för breven. BJO konstaterade att indrivningskostnaderna (exklusive förseningsränta) i dessa fall i princip var i samklang med de övre gränser som föreskrivs i lagen. En ersättning enligt de lagstadgade maximibeloppen är dock inte berättigad om den ligger i strid med regeln om skälig indrivningskostnad enligt lagen om indrivning av fordringar.

BJO fäste uppmärksamhet vid det faktum att klaganden hade fakturerats för två sjuktransportavgifter med två separata fakturor som hade samma datum och förfallodag. Det fanns också vissa avgifter som enligt fakturornas datum hade fakturerats av klaganden på efterföljande dagar och som hade samma förfallodag. BJO hittade inget som tydde på att ens fakturor med samma datum skulle ha slagits ihop i samma kravbrev.

BJO konstaterade att stadens affärsverk för ekonomiförvaltningstjänster hade haft ett rätt så stort antal hälsovårdsavgifter att driva in av klaganden (32 stycken) och att de flesta ursprungliga beloppen var rätt så små. Jämfört med fordringarnas belopp hade indrivningskostnaderna blivit mycket höga. Med hänsyn till det ringa antalet betalningar som fordringsägaren hade fått av klaganden tyckte BJO att man med rätta kunde fråga sig om inte fordringsägaren i denna situation hade haft anledning att betrakta indrivningsåtgärderna som uppenbart resultatlösa. BJO ansåg att affärsverket i sitt indrivningsförfarande och då det övervakade och gav anvisningar om frivillig indrivning utförd av indrivningsbolaget hade skäl att vara särskilt uppmärksam på att indrivningen var begriplig och tydlig också ur klientens synvinkel (1352/4/15).

### Ekonomi- och skuldrådgivning

Redan mot slutet av 2012 hade BJO påpekat om ett antal långvariga problem med den lagstadgade ekonomiska rådgivningen och skuldrådgivningen, bl.a. resursbrist, bristfälligt utvecklade kriterier för fördelningen av statsandelar, oenhetliga procedurer, alltför små tjänsteproducerande enheter, otillräcklig styrning och brister inom övervakningen av avtal. I laglighetsövervakningen hade BJO fäst uppmärksamhet särskilt vid jämlikhetsprincipen i fråga om tjänsternas tillgänglighet. Väntetiden granskades som en indikator i detta avseende under inspektionsbesöken.

I vissa klagomål kritiserades bristerna i kundbetjäningen. Klagandena kritiserade den kommunala ekonomi- och skuldrådgivarens förfarande därför att deras ärende hade fördröjts eller för att rådgivaren hade ljugit eller gett vilsedande information om ärendets handläggningsskeden. Mot bakgrund av redogörelsen stod det klart att de skuldsatta inte hade fått råd och vägledning av ekonomi- och skuldrådgivaren på det sätt som avses i lagen utan att rådgivaren hade underlåtit att fullfölja de uppgifter som en korrekt skötsel av arbetsuppdraget förutsätter.

I sin redogörelse yttrade sig inte ekonomi- och skuldrådgivaren om huruvida hen i strid med sanningen hade meddelat att hen hade lämnat ansökan om skuldsanering till tingsrätten eller inte. Rådgivaren konstaterade dock att hen hade försökt ge klienterna en positiv bild över deras situation även om det inte stämde överens med hens uppfattning om möjligheterna att få ansökan om skuldsanering godkänd.

BJO ansåg att klagandena med rätta hade bildat sig uppfattningen att ansökan om skuldsanering hade lämnats till tingsrätten och att de därför inte behövde kontakta t.ex. utsökningsmyndigheten för att säkerställa att den fastighet de använde som bostad inte skulle säljas på auktion. Enligt den lämnade redogörelsen kunde en exekutiv auktion emellertid undvikas tack vare att klagandena själva såg till att ansökan om skuldsanering kom till tingsrätten varefter verkställighetsprocessen avbröts.

BJO ansåg att ekonomi- och skuldrådgivaren hade brutit mot lagen då hen i flera månader lät bli att sköta det ärende hen skulle handlägga, inte informerade klienterna om vilka handlingar som behövde lämnas in eller vilka åtgärder som bäst tillgodosåg klienternas intressen, och genom att ge felaktig information om vad hen själv hade gjort. BJO gav ekonomi- och skuldrådgivaren en anmärkning för lagstridigt förfarande.



BJO ansåg även att chefen borde ha övervakat ärendet och sett till att handläggningen hade fullföljts raskare. Chefen borde ha krävt att handläggningsskedena inmatas i datasystemet. BJO delgav därför chefen sin uppfattning om att övervakningen hade varit bristfällig.

I fråga om stadens förfarande rådde det inga tvivel om att staden måste ordna en lämplig tillsyn och se till att det finns inmatningsanvisningar för det system som används för att dokumentera ekonomi- och skuldrådgivningen och att anvisningarna är tillräckligt omfattande och lämpliga på alla sätt. BJO delgav staden sin uppfattning och bad staden meddela hur tillsynen över ekonomi- och skuldrådgivningen sköts nuförtiden. Hon föreslog också att staden funderar på hur den kan ersätta de olägenheter som klagandena vållades på grund av fördröjningen och utredningen av saken (111/4/15).

*Staden meddelade att tillsynen över ekonomi- och skuldrådgivningen har utvecklats och förbättrats under 2015. De anställdas arbete, prestationer och kundservice uppföljs regelbundet. Tillsynen utövas med hjälp av prestationsdata ur skuldsaneringsssystemet, egna övervakningsdata och samtal mellan anställd och chef som hålls med sex månaders mellanrum. Dessutom meddelade staden att den hade betalat 1 000 euro i ersättning åt bägge klagandena, så som de hade begärt. Staden framförde även en ursäkt åt klagandena.*

BJO kritiserade även sättet på vilket en ekonomi- och skuldrådgivare vid en samkommun för social- och hälsovård hade handlat då det gällde att sända en ansökan om ändring av betalningsprogram till tingsrätten. För skuldrådgivningen hade det tagit ca ett år att handlägga ärendet. Med beaktande av ärendets typ är detta en lång tid. Inte ens de arbetsledningsåtgärder som sattes in hade lett till att man hade kunnat tillgodose rätten till behandling utan dröjsmål. BJO delgav samkommunens skuldrådgivningsavdelning sin uppfattning (3514/4/15).

Ett offentligt samfunds förfarande som fordringsägare behandlades också i klagomål som gällde Fpa:s tillvägagångssätt vid indrivning av underhållsbidrag. Efter att rätten att driva in underhållsbidraget hade överförts till Fpa hade Fpa inte bitt utsökningsverket att anteckna ärendet som en passivfordran då det meddelade utsökningsverket om ändringen avseende vem som ansöker om utsökning, och inte heller senare. Fpa hade inte heller kontrollerat om en anteckning om passivfordran hade gjorts i ärendet före klaganden tog kontakt. I Fpa:s datasystem hade verkställighetssättet för ärendet emellertid antecknats som en passivfordran.

BJO konstaterade att genom att underhållsbidragsskulden hade återförvisats med hinderintyg, men inte hade antecknats som passivfordran, hade underhållsbidragsskulden *de facto* inte betalats ur senare tillkomna medel som den underhållsskyldiga hade fått. Enligt BJO hade ärendet inte behandlats korrekt. Detta enligt BJO vårdlösa förfarande hade lett till att indrivningen av underhållsbidragsskulden hade fördröjts utan berättigad anledning.

BJO konstaterade att indrivningen inte hade tillgodosett barnets bästa och att den inte hade främjat tillgodoseendet av rättigheterna för den klagandes barn. BJO delgav Fpa:s indrivningscentral sin uppfattning. BJO föreslog dessutom att Fpa skulle överväga hur de kan gottgöra barnen för den fördröjning som hade orsakats av Fpa:s förfarande. BJO bad Fpa meddela om förslaget hade lett till några åtgärder (3276/4/14).

*Fpa meddelade att de kommer att betala en ersättning på 150 euro var 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 några vidare åtgärder från BJO:s sida.*

## Utsökningsförfarande

BJO gav flera avgöranden som ledde till åtgärder i frågor som gällde tillvägagångssätten vid utsökning, datasystemens funktion, utmätningsmannen förfarande och beslutsfattandet.

### Datasystemets innehåll och funktion

I ett ärende där fel person hade fått räkningen för en rättegång i hovrätten var det bl.a. fråga om att en avgift som skickats till utsökning via Servicecentret för statens ekonomi- och personalförvaltning (Palkeet) inte hade identifierats på det sätt som krävs i utsökningsbalken. Dessutom var inte identifieringsinformationen i utsökningsdatasystemet tillräcklig för att gäldenären skulle ha kunnat kontrollera om fordran var berättigad och i synnerhet inte för att hen skulle ha kunnat kontakta fordringsägaren för att utreda hur fordran skulle betalas. Trots att klaganden hade tagit kontakt flera gånger hade den häradsutmättningsman som skötte ärendet inte själv utrett identifieringsuppgifterna för fordran. BJO underströk att det som hänt också har en bredare betydelse då man talar om gäldenärens rättsskydd och den lagbundenhet som gäller förvaltningen.

BJO konstaterade att man i utbildningen för utsökningspersonal måste betona det faktum att skulder ska identifieras på lämpligt sätt i datasystemet för utsökning innan en verkställighetsprocess inleds. Eftersom man måste kunna försäkra sig om att avgifter och andra fordringar som Palkeet förmedlar är lagliga innan de skickas till utsökning kommer BJO att enligt eget gottfinnande utreda huruvida förfarandena och anvisningarna är adekvata i detta avseende.

Ärendet gällde också skyldigheten att kontrollera offentligrättsliga fordringar. För offentligrättsliga fordringar föreskrivs en särskild skyldighet att kontrollera grunden för fordran som beror på att dessa fordringar inte bygger på en dom eller ett beslut. Bestämmelsen medför dock en prövningsrätt när det gäller att fastställa vilken typ av

påstående om felaktig debitering som förpliktar utmätningsmannen att börja utreda om debiteringen har skett korrekt. Ett ogrundat påstående kan inte ensamt alltid skapa en sådan förpliktelse.

Då det är fråga om en fordran som är föremål för indrivning utan att någon verkställighetsgrund angetts, kan man dock inte kräva att en utsökningsgäldenär ska kunna presentera annat än sannolikhetsbevis som stöd till sin processinvändning. I detta fall var det fråga om att fordran hade debiterats av ett minderårigt barn. Fordran var dessutom dåligt identifierad såsom beskrivs ovan. Klaganden och hans pappa var dessutom båda två i kontakt med de häradsutmättningsmän som skötte ärendet. Fallet utreddes även vid JO:s kansli till följd av ett klagomål lämnat av pappan.

JO:s kansli tog kontakt med häradsutmättningsmannen. Utsökningsverket började emellertid aldrig utreda det som hänt. Mot bakgrund av 3 kap. 2 § i utsökningsbalken hade man i utsökningen bordat be fordringsägaren komplettera sin ansökan med uppgifter som identifierar fordran redan innan verkställighetsprocessen börjar.

Efter att ha försummat kontrollskyldigheten i detta skede borde man ha kontrollerat saken med fordringsägaren eller faktureraren i det skede då klaganden eller hans pappa som vårdnadshavare för sitt minderåriga barn tog kontakt med utsökningsverket, eller återförvisat fordran i enlighet med 6 § i skatteverkställighetslagen. BJO delgav häradsutmättningsmannen och utsökningsverket sin uppfattning.

Med anledning av den felaktiga uppgiften om gäldenär påminde BJO hovrättens rättsskipningssekreterare om tillbörlig noggrannhet då man kontrollerar anteckningarna om den betalningsskyldige och delgav hovrätten sin uppfattning att den betalningsskyldige bör kontrolleras med hjälp av personbeteckningen (4008\* samt 1675 och 1677/4/15).

I ett annat ärende var det fråga om att en gäldenär inte hade fått meddelandet om att utsökningen av en fordran hade inletts (meddelande om anhängighet) varvid hans skatteåterbäring

utmättes för att täcka fordran. Enligt den inkomna redogörelsen var problemet inte att hemadressen inte skulle ha ändrats i Uljas utan att det av någon icke-fastställd anledning inte hade skapats ett meddelande i Uljas till användaren (häradsutmätningsmannen) om att den postadress som fanns i befolkningsdatasystemet inte längre gällde. Av denna orsak blev den av systemet automatiskt tillagda postadressen den som användes som mottagningsadress för delgivningarna.

Enligt redogörelsen fungerar Uljas så att gäldenärens hemadress hämtas automatiskt från befolkningsdatasystemet. Då en postadress ändras eller upphör att gälla kommer det däremot ett meddelande till häradsutmätningsmannens elektroniska arbetshög varefter det är häradsutmätningsmannen som måste uppdatera adressen. I detta fall hade det emellertid inte kommit något meddelande till utsökningsämbetets datasystem om att adressen inte längre gällde. Enligt redogörelsen hade systemet i detta fall fungerat på ett avvikande sätt. Orsaken till denna avvikelse hade inte kunnat fastställas.

BJO konstaterade att hon inte hade orsak att misstänka att utsökningsverket eller häradsutmätningsmannen hade handlat lagstridigt eller försummat sina skyldigheter i detta fall. Utmätningssmannen hade dessutom vidtagit åtgärder för att det inte skulle bli någon offentlig anteckning om utmätningen i registret. Med hänsyn till den berörda personens rättsskydd är det av största vikt att man underrättas om verkställighetsåtgärder på tillbörligt sätt. Av denna anledning delgav BJO sitt beslut till Riksfogdeämbetet i syfte att man där ska utreda om det föreligger systemproblem som kräver åtgärder i den funktion genom vilken uppgift om icke gällande postadress skickas till datasystemet för utsökning (5109/4/15).

Med anledning av de två ovannämnda avgörandena meddelade Riksfogdeämbetet att det har utrett hur den automatiska förmedlingen av uppgifter från befolkningsdatasystemet till datasystemet för utsökning fungerar. Utredningen gav vid handen att det fanns ett fel i datasystemet för utsökning

som påverkade den automatiska uppdateringen av adressinformation. Felet gäller situationer där adressfältet för gäldenären är tomt i datasystemet för utsökning. Felet kommer att rättas till i januari 2017. Utsökningsverken har informerats om felet.

Spärrmarkering på adresser tas ofta upp i klagomål på grund av att de har hindrat delfående. En klagande berättade bl.a. att hen inte hade fått någon information om en fordran som överförts till indrivning förrän skatteåterbäringen uteblev från kontot. Den enda uppgift som hade kommit till datasystemet för utsökning var kommunen, och den var dessutom felaktig. Eftersom ingen adressinformation hade överförts, hade häradsutmätningsmannen behandlat gäldenären som okänd.

Häradsutmätningsmannen hade fått ett meddelande till arbetshögen om att gäldenärens adressinformation var inkomplett. Häradsutmätningsmannen borde ha observerat att gäldenären hade en spärrmarkering på sin adress. Denna uppgift syntes på gäldenärens sida i datasystemet för utsökning. Häradsutmätningsmannen borde då ha kontaktat magistraten för att få reda på adressen, i enlighet med kravet på tillbörligt förfarande för utmätningsmän och bestämmelserna om utredningsskyldighet i förordningen om utsökningsförfarandet.

BJO påpekade för häradsutmätningsmannen att hen hade handlat lagstridigt och uppmanade utsökningsverket att utbilda sin personal om utredning av adresser som omfattas av spärrmarkering. BJO har dessutom bett Riksfogdeämbetet utreda varför felet uppstod och vilka anvisningar som behövs. BJO föreslog också en ersättning (5399/4/15\*).

Riksfogdeämbetet meddelade dessutom att det överväger att förtydliga anvisningarna om klienter med spärrmarkering. Riksfogdeämbetet föreslog dessutom för utsökningsverket att utsökningsavgiften ska återbetalas och att uppgifterna om ärendet ska tas bort från utsökningsregistret.

### Indrivningsförfarande

Ett klagomål gällde brott mot tystnadsplikt. Häradsutmätningsmannen hade röjt för en företrädare för den som betalade gäldenärens lön att denna, dvs. klaganden, satt i fängelse. Det var uppenbarligen onödigt att ge ut denna information. Den var inte nödvändig eller ens relevant för att kunna utföra verkställighetsuppdraget på det sätt som föreskrivs i utsökningsbalken. Med hänsyn till omständigheterna kan häradsutmätningsmannens bedömningsförmåga möjligtvis ha påverkats av att informationen från lönebetalaren kom överraskande.

Kravet på tillbörligt förfarande vid utsökning innebär dock att en utmätningsman inte får röja sekretessbelagd information för utomstående utan lagstadgad rätt. Informationen utgjorde sekretessbelagd information med stöd av 24 § 1 mom. 28 punkten i offentlighetslagen eftersom det inte är uppenbart att utlämnandet av uppgifter inte äventyrade klagandens framtida utkomst. Häradsutmätningsmannen hade alltså brutit mot sin tystnadsplikt enligt 23 § i offentlighetslagen. JO gav hen en anmärkning för lagstridigt förfarande (1543/4/15).

BJO undersökte möjligheten att beakta hälsovårdskostnader vid utsökning av periodisk inkomst. Gäldenären i ärendet hade bett att utmätningen av pensionen skulle begränsas för att beakta bl.a. kostnader för läkemedel och andra hälsovårdskostnader. Klaganden fick inte bifall i det hen bad om.

I besluten stod det inte varför villkoren för begränsning av det utmäta beloppet inte uppfylldes i de situationer som ansökningarna avsåg. Enligt redogörelsen hade utsökningsverket låtit fordringsägarens åsikt om huruvida utmätningen ska begränsas väga in i beslutet. De slutliga besluten kan möjligtvis också ha påverkats av att de anledningar som gäldenären framförde enligt häradsutmätningsmannen inte var sådana som krävs i utsökningsbalken för beviljande av fria månader från indrivning av underhållsbidrag.

I sin slutsats konstaterade BJO att man i den bedömning som ledde till besluten och i själva besluten hade beaktat ett kriterium, fordringsägarens åsikt, som enligt utsökningsbalken inte ska tas i beaktande då man överväger att begränsa det belopp som utmäts. BJO ansåg dessutom att besluten bröt mot den gällande bestämmelsen genom att man inte hade betraktat de läkemedelskostnader och andra hälsovårdskostnader som anfördes i ansökan som särskilda skäl enligt lagen.

I detta ställningstagande beaktade BJO för det första det faktum att sjukdom uttryckligen nämns i lagparagrafen som ett särskilt skäl som påverkar betalningsförmågan, och för det andra att de hälsovårdskostnader som anges i ansökningarna tydligen inte alls har betraktats mot denna bakgrund. Man hade även handlat fel i den mån bestämmelsen i utsökningsbalken om fria månader från underhållsbidrag hade påverkat besluten. BJO delgav häradsutmätningsmannen sin uppfattning om att hen hade förfarit lagstridigt (3943/2016\*).

Frågan om sättet att gå till väga då flera solidariska gäldenärens ansvar övergår till att vara ett delansvar var framme i ett fall där utsökningen inte var medveten om att fordran hade preskriberat för en av gäldenärerna och följaktligen inte var medveten om att ansvaret för skulden hade förändrats så att det nu stämde överens med huvudtalet. Det var uppenbart att denna gäldenär hade betalat mer än sin egen andel av fordringarna.

Uppgiften om preskriberad skuld som gällde en av gäldenärerna hade kommit till utsökningsverket senast den 2 mars 2015. Trots detta hade indrivningen fortsatt också i gäldenärens fall och enligt redogörelsen hade utsökningsverket under perioden 20.4.2015–3.8.2015 fått över 1 400 euro av gäldenären även om hans andel av skulden hade blivit betald redan den 17 februari 2014.

Av redogörelsen framkom inte varför utsökningen hade beaktat den preskriberade skulden i de kvarblivande gäldenärernas andelar av skulden först i augusti 2015 och inte så fort den preskriberade skulden hade noterats. Denna fördröjning hade lett till att det överflödiga beloppet ha-

de blivit större än om man hade vidtagit lämpliga åtgärder omedelbart efter att ha noterat saken. Utsökningsverket hade inte handlat i enlighet med kravet på tillbörligt förfarande vid utsökning. BJO delgav utsökningsverket sin uppfattning med förslag om ersättning (4059/4/15). Ärendet är än så länge under behandling hos Riksfogdeämbetet.

BJO undersökte även ett klagomål där det var fråga om omhändertagande av en utomståendes bokföring. BJO konstaterade att utomståendes handlingar och material enligt utsökningsbalken endast får omhändertas för kopiering. Grunden till häradsutmätningsmannens beslut om omhändertagande var med andra ord felaktig. Materialet var inte exceptionellt omfattande och kunde därför hållas endast i några dagar för kopiering. Som villkor för återlämning hade häradsutmätningsmannen dessutom krävt att bolaget uppger den nya bokförarens namn och kontaktinformation. Detta villkor var uppenbart lagstridigt.

BJO delgav häradsutmätningsmannen och dennes chef häradsfogden sin uppfattning och föreslog för Riksfogdeämbetet att en ersättning ska betalas. Bolaget försattes senare i konkurs och förvaltaren av konkursboet meddelade att konkursboet inte har några krav att ställa i detta ärende (1938/4/15).

Häradsutmätningsmannen hade frågat om personbeteckning av klaganden, som representerade det bolag som var utsökningsgäldenär, för att kontrollera om klaganden själv hade pågående ärenden hos utsökningsverket. Då häradsutmätningsmannen tillfrågade klaganden om dennes personbeteckning fanns det inga pågående utsökningsärenden, vilket personbeteckningen frågades för. Klaganden hade inte heller på ett entydigt sätt samtyckt till användningen av sin personbeteckning. Förfarandet var problematiskt också med hänsyn till principen om ändamålsbundenhet som är en av grunderna för god förvaltning.

BJO ansåg att häradsutmätningsmannen inte hade något lagligt skäl att fråga om personbeteckning. BJO delgav häradsutmätningsmannen sin

uppfattning. BJO sände dessutom en kopia av sitt beslut till det berörda utsökningsverket och Riksfogdeämbetet för kännedom (3419/4/15).

En häradsutmätningsman hade sänt ett e-postmeddelande till en gäldenär med uppgift om att den fysiska personen var utsökningsgäldenär i bilagan. BJO ansåg att häradsutmätningsmannen hade handlat felaktigt då hen hade sänt gäldenären en handling som enligt offentlighetslagen innehöll sekretessbelagd information via oskyddad e-post. I rubrikfältet hade häradsutmätningsmannen skrivit ”kehari” i avseendet betalningspåminnelse, på finska maksukehoitus. AOA ansåg att denna term inte uppfyllde kravet på gott språkbruk som är en av grunderna för god förvaltning (3284/4/15).

Ett klagomål handlade om att man hade upphävt begränsningen av det belopp som får utmätas. Utmätningen av klagandens pension hade begränsats till 100 euro per månad. Häradsutmätningsmannen hade upphävt begränsningen och verkställt utmätningen utan att iakttä den. Gäldenären hade fått en förvarning om utmätningen.

BJO ansåg att det med hänsyn till ärendets natur och gäldenärens rättskydd hade krävts ett skriftligt beslut för att upphäva begränsningen av det belopp som får utmätas. BJO ansåg dessutom att häradsutmätningsmannen hade handlat fel då hen inte hade berett klaganden tillfälle att yttra sig före begränsningen upphävdes. BJO delgav häradsutmätningsmannen sin uppfattning (1873/4/15\*).

### *Haagkonventionen om bortförande av barn*

I ett ärende som gällde verkställigheten av ett beslut om återlämnande av barn bestod lagrummet både av nationell lagstiftning och av Haagkonventionen om bortförande av barn.

Den ledande häradsfogden hade överlämnat barnet till vårdnadshavaren i utsökningsverkets lokal utan att säkerställa att barnet återvänder till det land där hen har varit bosatt.

BJO konstaterade att syftet med Haagkonventionen uttryckligen är att barnet ska återlämnas till den medlemsstat från vilket det har blivit bortfört och där det är bosatt. I detta ärende behandlas inte barnets bosättningsland eftersom Helsingfors hovrätt i motiveringen av sitt beslut har konstaterat att det är Ryssland. Hovrätten fastställer uttryckligen detta även i sitt förordnande. Enligt lagen utförs hovrättens förordnande genom hämtning som verkställs av utmätningssmannen. Det finns emellertid inga närmare bestämmelser om hur hämtningen ska ske.

Den inkomna redogörelsen ger anledning att isstänka att förfarandet i Finland inte är helt enhetligt. Fallen är dock så sällsynta att den nu föreliggande frågan sannolikt inte har blivit aktuell i verkställighetssammanhang. Situationerna varierar så mycket att det eventuellt varken är möjligt eller finns skäl att ge några övergripande anvisningar eller normer.

BJO konstaterade också att barnets rättigheter i vissa fall kan kränkas oberättigat om barnet förs till gränsen eller på annat sätt reser ut ur landet under övervakning och att man i dessa fall mot bakgrund av kravet på finkänslighet i 3 § i verkställighetslagen inte bör gå vidare med verkställigheten. I ljuset av detta hade den ledande häradsfogden överskridit sin behörighet på grund av den generella formuleringen i lagstiftningen och domstolarnas beslut.

BJO bekräftade dock tolkningen att det hade varit befogat att säkra att barnet återlämnas till Ryssland eftersom man i verkställighetsskedet och i ljuset av bevisen om vårdnadshavarens bosättningsort visste att det var osäkert att hovrättsbeslutet som tillgodoser syftet med Haagkonventionen verkställs.

BJO delgav den ledande häradsfogden sin uppfattning om Haagkonventionens syfte och om att man borde ha säkrat att barnet återvänder till den stat där det är bosatt. BJO konstaterade att det fanns skäl att begrunda behovet av regler eller anvisningar om det rätta förfarandet (4030/4/15\*).

## Annat

BJO tog även ställning till Riksfogdeämbetets förfarande i ett fall som gällde en föredragningspromemoria upprättad i ett tjänsteutnämningssärende. Hon delgav Riksfogdeämbetet sin uppfattning om att utnämningsspromemorian bör utvecklas så att den innehåller en öppen meritjämförelse på alla punkter. BJO bad ämbetsverket meddela vilka åtgärder som hade vidtagits med anledning av beslutet (4837/4/15\*).

### 4.8.3 INSPEKTIONER

BJO inspekterade konkursombudsmannens byrå. Under inspektionsbesöket behandlades bl.a. hur skrivelser av klagomålstyp handläggs. Då man svarar på skrivelser av klagomålstyp måste man enligt BJO utgå från konkursombudsmannens uppdrag enligt lagen och bedöma hur konkursombudsmannen mot bakgrund av detta uppdrag ska behandla sådana skrivelser. Konkursombudsmannen har en viss prövningsrätt på denna punkt, liksom i sitt uppdrag i övrigt.

Under inspektionsbesöket behandlades även offentliga utredningar med fokus på deras karaktär som offentliga förvaltningsuppdrag. BJO tog inte ställning till saken under besöket. BJO bad konkursombudsmannen komma med ett separat yttrande om hur konkursombudsmannen ser på uppdraget som offentlig utredare i detta avseende.

*Efter inspektionsbesöket sände konkursombudsmannens byrå fastställda anvisningar om hur åtgärdsbegäranden som gäller boförvaltare ska handläggas.*

## 4.9

# Utlänningsärenden

Som utlänningsärenden betraktas i första hand ärenden som hör samman med utlänningslagen och medborgarskapslagen. Inom detta sakområde riktar sig klagomålen oftast mot tillstånds- och remissmyndigheter, framför allt inrikesministeriet (IM), Migrationsverket, polisen, utrikesministeriet (UM) 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. Under huvudföredragandes tjänstledighet fr.o.m. 1.9.2016 fungerade JO-sekreterare *Elina Castrén* som föredragande för utlänningsärenden.

### 4.9.1 VERKSAMHETSMILJÖN

Med utlänningslagen avses i utlänningslagen var och en som inte är finsk medborgare. Vid utgången av 2015 var cirka 230 000 utlänningar bosatta i Finland, vilket utgjorde cirka 4 % av hela befolkningen.

Enligt utlänningslagen kan asyl beviljas en asylsökande som har motiverad anledning att frukta förföljelse i sitt hemland. Ifall förutsättningarna för att erhålla asyl inte uppfylls kan den som söker internationellt skydd beviljas uppehållstillstånd på grund av alternativt skydd. Humanitärt skydd avlägsnades ur lagen 2016. Utöver internationellt skydd är det också möjligt att få uppehållstillstånd på andra grunder, exempelvis för arbete eller studier. År 2016 beviljades totalt 6 375 uppehållstillstånd på grund av internationellt skydd.

Varje år tar Finland även emot kvotflyktingar som godkänts av FN:s flyktingorganisation UNHCR. Under berättelseåret anlände 943 kvotflyktingar till Finland.

Antalet asylsökande i Finland minskade avsevärt under berättelseåret. År 2016 ansökte 5 657 personer om asyl i Finland. År 2015 var antalet asylsökande 32 476.

De flesta asylsökande var från Irak; 1 247 sökte asyl. 757 personer från Afghanistan sökte asyl. Den tredje största gruppen asylsökande var från Syrien; 602 personer sökte asyl.

Migrationsverket fick avsevärda tilläggsresurser för handläggningen av asylansökningarna. År 2016 fattade verket nästan 28 200 beslut om ansökningar om internationellt skydd. Andelen beslut om avslag på ansökningar ökade vid Migrationsverket under 2016. Under året fattades totalt 14 282 beslut om avslag. Besvär över beslut om avslag får anföras hos Helsingfors förvaltningsdomstol.

Antalet asylärenden började öka vid domstolarna, som också fick tilläggsresurser för behandlingen av asylärenden. Helsingfors förvaltningsdomstol fick mer än 10 000 besvär i asylärenden. Högsta förvaltningsdomstolen fick mer än 1 000 ansökningar om besvärstillstånd i asylärenden. En knapp femtedel av ansökningarna beviljades besvärstillstånd. Jämfört med tidigare år gavs avsevärt fler årsboksavgöranden i utlänningsärenden.

År 2016 stängdes flera förläggningar som inrättats för de asylsökande som kommit till Finland. Enligt Migrationsverket drogs totalt nästan 22 000 platser in vid förläggningarna under året. Den flyktingsluss för registrering av asylsökande och andra inledande åtgärder efter ankomsten till landet som inrättats 2015 stängdes. Flyktingslusen behövdes inte längre 2016 eftersom antalet sökande minskat.

## 4.9.2 ÄNDRINGAR AV UTLÄNNINGSLAGEN

År 2016 gjordes flera ändringar av utlänningslagen. Bestämmelsen om humanitärt skydd som grund för uppehållstillstånd i utlänningslagen upphävdes. Uppehållstillstånd kunde beviljas på grund av humanitärt skydd ifall förutsättningarna för att bevilja asyl eller alternativt skydd inte uppfylldes, men den sökande inte kunde återvända till sitt hemland eller sitt permanenta boplatansland på grund av oroligheter i landet, en ogynnsam människorätts- eller säkerhetssituation, en ogynnsam humanitär situation eller motsvarande omständigheter. I samma proposition ändrades också delgivningen av beslut som gäller internationellt skydd (RP 2/2016 rd). Före lagändringen 2016 beviljades 50 uppehållstillstånd på grund av humanitärt skydd.

Förutsättningarna för familjeåterförening skärptes med ett krav på tryggad försörjning även för familjemedlemmar till personer som får internationellt eller tillfälligt skydd. Försörjningsförutsättningen gäller också minderåriga anknytningspersoner som anlant till Finland ensamma. Familjemedlemmar till personer som beviljats asyl och personer som tas emot inom flyktingkvoten har möjlighet att lämna ansökan om familjeåterförening inom tre månader utan försörjningsförutsättning (RP 43/2016 rd).

För personer som söker internationellt skydd begränsades rättshjälpen så att ett biträde är närvarande under asylsamtalet endast om det är nödvändigt av synnerligen vägande skäl. Ensamkommande minderåriga har även i framtiden alltid rätt att få rättshjälp för att ett biträde ska närvara under asylsamtalet. Samtidigt fastställdes att rättshjälp i förvaltningsskedet i framtiden ges huvudsakligen av offentliga rättsbiträden i stället för privata biträden.

Besvärstiderna för ärenden som gäller internationellt skydd förkortades. I stället för den allmänna besvärstiden 30 dagar är besvärstiden i framtiden 21 dagar från delfäendet av beslutet hos förvaltningsdomstolen och 14 dagar från

delfäendet hos högsta förvaltningsdomstolen. Ärenden som gäller tagande i förvar behandlas i fortsättningen på nytt i tingsrätten endast på begäran av den som tagits i förvar. Tidigare behandlades fallen med två veckors mellanrum. Förvaltningsdomstolens domföra sammansättning förenklades och behandlingen av ärenden som gäller internationellt skydd gjordes brådskande (RP 32/2016 rd).

En lagändring som gör det möjligt att anföra besvär hos förvaltningsdomstolen över beslut om kortvarig visering förbättrade rättsskyddet för personer som söker visum (RP 54/2015 rd).

Beslut fattades om att behandlingen av besvärssärenden om internationellt skydd som har koncentrerats till Helsingfors förvaltningsdomstol decentraliseras till tre andra förvaltningsdomstolar utöver Helsingfors förvaltningsdomstol. Ärenden behandlas i fortsättningen även av Östra Finlands, Norra Finlands och Åbo förvaltningsdomstol. Lagändringen avses träda i kraft våren 2017 (RP 234/2016 rd).

Inom migrationsförvaltningen överfördes uppgifter från polisen och Gränsbevakningsväsendet till Migrationsverket. I fråga om asylärenden överfördes asylutredningen i sin helhet. I ärenden med anknytning till utlänningsansökningars uppehållsrätt överfördes beviljandet av första uppehållstillstånd och fortsatta tillstånd som tidigare beviljats av polisen, registreringen av EU-medborgares uppehållsrätt och tillstånd för deras makar som är tredjelandsmedborgare samt beviljandet av resedokument och mottagandet av ansökningar om medborgarskap till Migrationsverket (RP 64/2016 rd).

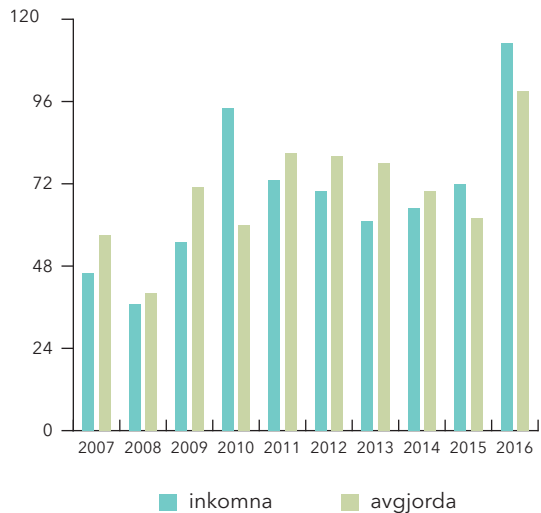
Till utlänningslagen fogades bestämmelser om nya säkringsåtgärder som gäller boendeskyldighet och boendeskyldighet för barn. En utlänningsansökning som söker internationellt skydd ska enligt förslaget kunna åläggas att bo på en angiven förläggning och att anmäla sig på förläggningen en till fyra gånger per dygn. För myndiga personer är förutsättningarna för att åläggas boendeskyldighet lindrigare än förutsättningarna för tagande i förvar. För barnens del har också fastställts



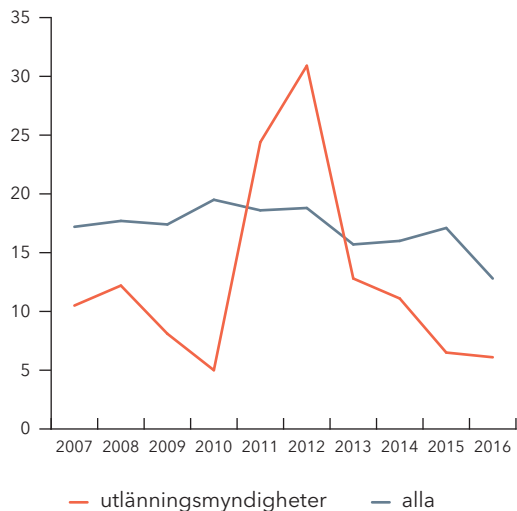
att barnet ska stanna på förläggningsområdet. Boendeskyldighet för barn kan påföras när förutsättningarna för tagande i förvar av barn uppfylls så det handlar alltså om ett alternativ till tagande i förvar (RP 133/2016 rd).

JO gav ett utlåtande om följande ändringsförslag:

- till justitieministeriet om ändring av utlänningslagen och av vissa lagar som har samband med den 14.1.2016 (angående förkortningen av besvärstiderna för ärenden som gäller internationellt skydd, begränsningen av rättshjälpen, behandlingen av ärenden som gäller tagande i förvar i tingsrätten m.m.) (5587/5/15)
- till förvaltningsutskottet 14.4.2016 (967/2016), till grundlagsutskottet 15.4.2016 (971/2016) och till lagutskottet 26.4.2016 (979/2016) om regeringens proposition RP 32/2016 rd om ändring av utlänningslagen och av vissa lagar som har samband med den (angående förkortningen av besvärstiderna för ärenden som gäller internationellt skydd, begränsningen av rättshjälpen för personer som söker internationellt skydd m.m.)
- till förvaltningsutskottet 1.6.2016 om regeringens proposition RP 43/2016 rd om ändring av utlänningslagen (angående en skärpning av förutsättningarna för familjeåterförening) (1813/2016)
- till inrikesministeriet 9.5.2016 om regeringens proposition om ändring av utlänningslagen (angående boendeskyldighet och boendeskyldighet för barn) (1119/2016)
- till förvaltningsutskottet om regeringens proposition RP 133/2016 rd till riksdagen med förslag till lag om ändring av utlänningslagen 14.11.2016 (angående boendeskyldighet och boendeskyldighet för barn) (5307/2016)



*Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2007–2016*



*Åtgärdsprocent under åren 2007–2016*

### 4.9.3 KLAGOMÅL

År 2016 inkom 113 klagomål i utlänningsärenden och 99 klagomål avgjordes (år 2015 inkom 72 klagomål i utlänningsärenden och 62 klagomål avgjordes). Av de klagomål som kommit in och avgjorts har andelen utlänningsärenden varierat mellan en och två procent. 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 myndigheternas förfarande. Myndigheternas långa behandlingstider, försvunna handlingar och förfaranden som upplevdes strida mot god förvaltningssed gav upphov till klagomål.

Under året behandlades flera klagomål som gällde förhållandena på förläggningarna för asylsökande eller bemötandet av de sökande. I klagomålen uppmärksammades bl.a. brister i hälsovården eller väktarnas agerande. Klagomålen som gällde förläggningarna ledde inte till några åtgärder, eftersom det i många fall inte fanns orsak att misstänka lagstridigt förfarande. En del av klagomålen utreddes inte, eftersom samma ärende var anhängigt vid exempelvis Migrationsverket eller inrikesministeriet. I vissa fall hade åtgärder redan vidtagits för att lösa problemen som observerats vid den förläggning som klagomålet gällde.

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. Några klagomål med anknytning till behandlingen av ansökningar och lämnandet av ansökan om familjeåterförening anhängiggjordes under hösten.

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.

### 4.9.4 INSPEKTIONER

JO genomförde oanmälda inspektioner vid förläggningarna i Viitasaari och Siilinjärvi. Även Helsingfors stads förläggning på Karlskatan, förläggningen på Vävarsvägen i Esbo, förläggningen på Sprintgränden i Vanda samt förvarsenheten i Krämertsskog i Helsingfors inspekterades.

Under alla inspektionerna diskuterades hälsovårdsarrangemangen, möjligheten att få vård, hanteringen av läkemedel och hälsoundersökningar vid ankomsten. Vid många förläggningar har bedömningen av vårdbehovet upplevts som en utmaning. I synnerhet bedömningen av akut vårdbehov har varit problematisk. Utifrån observationerna under inspektionsbesöken har JO på eget initiativ utrett hur bedömningen av akut vårdbehov görs vid förläggningarna och om förfarandet är detsamma vid alla förläggningar.

JO har under flera inspektioner betonat betydelsen av en hälsoundersökning vid ankomsten och att undersökningen inte får bli endast en ytlig kontroll. JO har fäst uppmärksamhet vid vikten av att i samband med hälsoundersökningen på ett ändamålsenligt sätt uppmärksamma om de asylsökande utsatts för tortyr eller annan förnedrande behandling. Ofta frågas inte ens om en klient utsatts för tortyr, trots att klienten har avslöjat allvarliga rättskränkningar eller trots att klienten kommer från ett land där man vet att tortyr förekommer.

Under inspektionerna diskuterades också säkerhetsfrågor, väktarverksamheten och frågor med anknytning till arbete och studier.



*Lekrummet vid Helsingfors förläggning, verksamhetsenheten på Karlsgatan (inspektion 22.3.2016).*

Av inspektionerna framgick att man vid vissa förläggningar tillämpar ett förfarande enligt vilket en asylsökande måste be om tillstånd att lämna förläggningen för en längre tid. Det framgick också att vissa förläggningar ger de sökande skriftliga varningar om de utan grundad anledning vägrar att delta i arbete eller studier som anvisats dem. JO beslöt att på eget initiativ utreda båda dessa förfaranden.

Inspektioner genomfördes också i grupp- och stödboendeenheter för minderåriga asylsökande som anlänt till Finland ensamma. Under året inspekterades stödboendeenheter i Sjun- deå, Keuru och Säynätsalo, stödhemmen i Jyväskylä, Stödboendeenhet Heikkilä och grupp- hemmet vid Åbo förläggning.

Under inspektionerna diskuterades hälsovården samt hur mottagningstjänsterna och undervisningen ordnats. Det framgick att problem hade förekommit med ordnandet av hälsovård för de unga. Ungdomarna uppvisade många psykiska symptom och tydligt behov av mentalvårdstjän-

ter. BJO utredde på eget initiativ hur hälsovårdstjänsterna ordnats för ungdomar som placerats på en förläggning.

#### 4.9.5 AVGÖRANDE

##### Åtalsförordnande

JO förordnade att åtal väcks mot tre domare vid Helsingfors tingsrätt och en tjänsteinnehavare vid förvarsenheten i Helsingfors för brott mot tjänsteplikt begånget av oaktsamhet. Åtalet grundar sig på att beslut om separat förvar av utlänn- ningar inte hade behandlats vid tingsrätten i en- lighet med lagen. Ärendet uppdagades när JO ge- nomförde en inspektion vid förvarsenheten i de- cember 2014 (1178/2/15\*). Ärendet behandlas i de- talj i avsnitt 4.1.4 om domstolar (s. 163).

Oanmäld inspektion 21.1.2016 till grupphemmet vid Åbo förläggning (drivs av Finlands Röda Kors).



### Handläggningen av ansökan om uppehållstillstånd fördröjdes

JO gav polisinspektionen i Uleåborg en anmärkning för att beslutet angående en klagandes ansökan om uppehållstillstånd på basis av familjeband fördröjdes.

Enligt 69 a § i utlänningslagen ska ett beslut som gäller en ansökan om uppehållstillstånd på basis av familjeband delges den sökande senast nio månader efter det att ansökan lämnades in. Under exceptionella förhållanden kan beslutet delges senare.

En klagandes ansökan om uppehållstillstånd avgjordes vid polisinspektionen i Uleåborg cirka ett år och sex månader efter att ansökan lämnats in. Handläggningen av ansökan och delgivningen av beslutet fördröjdes cirka nio månader utöver handläggningstiden enligt lagen.

I sin utredning erkände polisinspektionen i Uleåborg att ett misstag skett i ärendet. Den klagandes ansökan avgjordes inte inom utsatt tid, eftersom ansökan hade hamnat under andra

handlingar med anknytning till fallet. Handläggningen av ansökan hade också fördröjts på grund av anhopningen av ansökningar om uppehållstillstånd samt för att den sökandes handlingar hamnat bland de redan avgjorda ärendena. Efter utredningen vidtog polisinspektionen i Uleåborg åtgärder för att säkerställa att ansökningarna om uppehållstillstånd avgörs inom den lagstadgade tiden (4081/4/15).

### Placering och åldersbedömning av en minderårig asylsökande

Under asylförfarandet för ett minderårigt barn hade Migrationsverket fått information om en fingeravtrycksjämförelse, enligt vilken den asylsökande i fråga hade ett annat födelsedatum än det den asylsökande själv uppgett. Enligt informationen skulle den asylsökande ha varit myndig. Migrationsverket hade placerat den sökande i en förläggning avsedd för vuxna. Den sökandes biträde anhöll om en åldersbedömning. Den sökande

de genomgick en rättsmedicinsk åldersbedömning, enligt vilken den sökande konstaterades vara minderårig. Den minderåriga asylsökanden var placerad i förläggningen för vuxna i nästan fyra månader innan resultatet av åldersbedömningen blev klart.

JO ansåg att den sökandes ålder hade varit oklar på grund av det födelsedatum som den sökande uppgav i Finland, olika experters bedömningar, de kontakter som beskrevs i biträdets utredning och den sökandes hälsouppgifter. I fallet stod i alla fall inte klart att den sökande skulle ha varit myndig. Om en asylsökandes ålder är oklar kan hen flyttas till en enhet för vuxna först efter att man säkerställt att personen i fråga är myndig.

JO fäste med tanke på framtiden Migrationsverkets uppmärksamhet vid aspekter och principer med anknytning till förverkligandet av barnets bästa (3683/4/15\*).

### Placering i polisens häkteslokaler av minderåriga barn som tagits i förvar

Polisen hade i strid med lagen för en kort tid tagit en minderårig utlännings utan vårdnadshavare i förvar i polisens lokaler. I Polisstyrelsens utlåtande konstaterades att man i samband med bedömningen av polisens handlande bör komma ihåg att förvaringsenheten i Krämertsskog var fullsatt. Personen som tagits i förvar hade inte adress i Finland. Personen hade genom specialarrangemang fått en plats på förvaringsenheten i Krämertsskog följande dag.

JO konstaterade att de ovan nämnda omständigheterna gjorde det lagstridiga förfarandet i ärendet mindre klandervärt. JO fäste Helsingfors polisrättnings uppmärksamhet vid att en förvaltningsmyndighet i all sin verksamhet som gäller barn under 18 år måste beakta barnets bästa.

I klagomålet kritiserades också statistikföringen av fall där utlännings tas i förvar. Polisstyrelsen utredde brister och utvecklingsområden med anknytning till statistikföringen i sin utredning. De pågående ändringarna kommer att förbättra

statistikföringen av tagandet i förvar i Finland avsevärt. JO anser att utvecklingsplanerna för statistikföringen är utmärkta.

JO konstaterade på ett allmänt plan att det är viktigt med tanke på utlännings rättsskydd och tillsynen över åtgärderna att man omsorgsfullt registrerar fall där en utlännings tas i förvar och frisläpps. Systemen ska ge tillgång till information om att ett barn har tagits i förvar, inklusive fall där ett barn tagits i förvar tillsammans med vårdnadshavaren (1045/4/15).

### Ordning av asylsamtal

JO fäste Migrationsverkets uppmärksamhet vid att praxis i samband med ordnandet av asylsamtal ska bedömas även med tanke på god förvaltningssed i de asylsökandes ärenden.

En klagande kritiserade Migrationsverkets praxis, enligt vilken flera asylsamtal bokas för samma klockslag (s.k. överbokning). Tillvägagångssättet innebär att en asylsökande kan bli tvungen att vänta på sitt asylsamtal i flera timmar eller att samtalet måste flyttas till en annan dag.

Enligt JO får högst så många asylsamtal bokas under en dag, som man enligt beräkningarna kan klara av om alla som kallats till asylsamtal infinner sig för sitt samtal. Endast av oförutsedda skäl kan det godkännas att en sökande som infunnit sig för sitt samtal inte blir intervjuad. Den sökande ska omedelbart informeras om man märker att det inte är möjligt att genomföra asylsamtalen samma dag. Väntetiden för asylsökande ska beaktas och målet är att väntetiderna ska vara så korta som möjligt. De sökande ska också ges en uppskattning av när asylsamtalen kan förväntas börja och informeras om de har möjlighet att avlägsna sig från platsen under väntetiden.

Den klagande bad också JO utreda Migrationsverkets praxis att som villkor för ändring av en tidpunkt som är olämplig för biträdet ställa att biträdet kan bevisa att ett biträdens närvaro är nödvändig av ett särskilt skäl och att det är omöjligt för biträdet att anlita en vikarie.

Bland de asylsökande finns svårt traumatiserade personer, med vilka det kan vara en utmaning att bygga upp en förtrolig relation. Asylärenden gäller inte en okomplicerad klientgrupp, utan utredningen av ett ärende kräver yrkeskunskap och tid att reda ut grunderna. Med tanke på detta utgångsläge är det inte alltid möjligt att anlita en vikarie som biträde och det ska inte heller vara det första alternativet till en ändring av tidpunkten för asylsamtalet.

Enligt JO ger en tillräckligt lång tid för förberedelser i asylsamtalsarrangemangen den sökande bästa möjliga tillfälle att hitta ett biträde som kan närvara vid asylsamtalet. Då är det också lättare att komma överens om en tidpunkt med biträdet. Av dessa anledningar är det enligt JO viktigt att komma överens om asylsamtalet i god tid.

JO uppmärksammade Migrationsverket på att den sökandes rätt att anlita ett biträde tryggar den centrala rättssäkerheten och är en del av god förvaltningssed. Den sökande ska ha en faktisk möjlighet att anlita ett biträde. En myndighet ska i all sin verksamhet främja rättsskyddet och principerna för god förvaltning (4861/4/15\*).

### Biträdets möjlighet att ta del av handlingar

JO ansåg att Migrationsverket handlat fel när ett biträde inte fått möjlighet och plats att ta del av sina klienters handlingar vid Migrationsverket. Biträdet hade erbjudits endast möjlighet att få de begärda handlingarna översända som kopior.

Migrationsverket konstaterade i sin utredning att svaret som den klagande fått varit felaktigt och beklagade det skedda. Verket hade gått igenom det korrekta tillvägagångssättet med tjänstemännen och gjort hela personalen uppmärksam på de korrekta rutinerna. Därmed har JO inte sett någon anledning att vidta vidare åtgärder (2193/2016).

### Prov i finska som krävs för medborgarskap ordnas inte i tillräcklig utsträckning

Enligt klagomålet är det inte praktiskt möjligt att avlägga det prov i finska som krävs för finskt medborgarskap, eftersom provtillfällen blir fullbokade via internet på några sekunder. En utredning visade att det inte finns tillräckligt många platser vid provtillfällena och att Utbildningsstyrelsens utbud inte motsvarar efterfrågan.

JO ansåg att möjligheten att avlägga språkexamen som helhet för närvarande inte uppfyller kraven enligt serviceprincipen som hör till grunderna för god förvaltning. JO bad Utbildningsstyrelsen meddela vilka åtgärder som vidtagits i frågan (601/4/16\*).

*Utbildningsstyrelsen meddelade att man vidtar åtgärder för att ta i bruk en central online-registrering under hösten 2017. Dessutom utökas antalet provtillfällen, man söker aktivt nya arrangörer och Utbildningsstyrelsen har presenterat ett åtgärdsförslag för att digitalisera examenssystemet.*

## 4.10 Socialvård

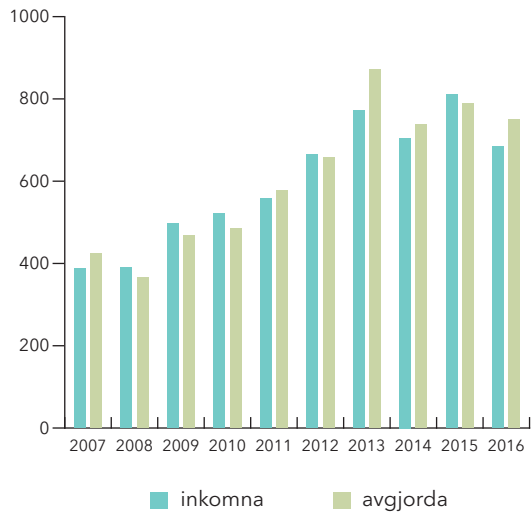
Enligt 19 § i grundlagen ska det allmänna, enligt vad som närmare bestäms genom lag, tillförsäkra var och en tillräckliga socialvårdstjänster. Var och en har också rätt till sådan oundgänglig försörjning och omsorg som behövs för ett människovärdigt liv. I de klagomål som gäller socialvården är det fråga 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*. Socialvårdsärenden föredrogs också av referendarieråd *Håkan Stoor*, äldre JO-sekreterare *Tuula Aantaa*, *Juha-Pekka Konttinen* och *Pirkko Äijälä-Roudasmaa* samt föredragande *Riikka Jackson*.

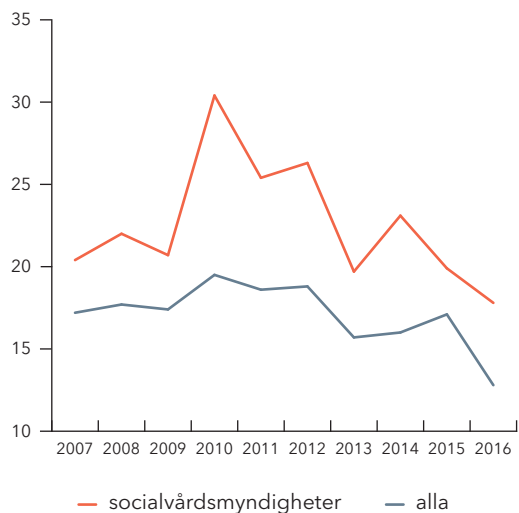
### 4.10.1 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Det inkom 685 nya klagomål som gällde socialvården (811 år 2015). Under verksamhetsåret avgjordes 749 klagomål (789 år 2015). Antalet åtgärdsavgöranden uppgick till 135 (17,8 %). 114 avgöranden gällde klagomål om utkomststöd och 232 handlade om barnskydd. 129 klagomål gällande service för personer med funktionsnedsättning avgjordes. 13 avgöranden gällde äldreomsorg. De övriga klagomålen inom socialvården gällde handlingars offentlighet och sekretess, förvaltningsförfarandet, närståendevård, missbrukarvård samt hem-, boende- och anstaltsservice.

Räknat i antal klagomål är socialvården den största ärendegruppen. Det kan bero på ändringarna i socialvårdslagstiftningen och den nya tolkningspraxis som de har medfört hos myndigheterna. Socialvårdsklienter lämnar ofta in klagomål om myndighetsförfaranden som de upp-



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2007–2016



Åtgärdsprocent under åren 2007–2016

lever som felaktiga, även om de har möjlighet att begära omprövning. JO kan ändå inte utgöra ett alternativ till begäran om omprövning.

I åtgärdsavgörandena uppmärksammades utöver felaktiga förfaranden vid myndigheter eller andra som JO utövar tillsyn över även de åtgärder som dessa vidtog för att rätta till bristerna. Genom avgörandena fick de vägledning i sådana förfaranden som överensstämmer med lag och god förvaltning. Myndigheter ombads ofta lämna in en utredning om vilka åtgärder de eventuellt kommer att vidta med anledning av JO:s avgörande eller hur det felaktiga förfarandet kan rättas till. I vissa ärenden framställde JO att myndigheten skulle gottgöra den klagande för den olägenhet som det felaktiga förfarandet hade gett upphov till.

Målet med tillsynen över socialvården är att värna om människovärdet.

Under berättelseåret fäste BJO fortsättningsvis särskild uppmärksamhet vid kvaliteten av vården av äldre i hemmet, övervakningen av hemvården samt kommunernas beslutsfattande, anvisningar och information om servicen. En värdig ålderdom samt de äldres självbestämmanderätt och rätt till delaktighet är frågor som behandlats i avgörandena och vid inspektionerna.

De klagomål som gällde utkomststöd handlade om iakttagande av tidsfristerna i lagen om utkomststöd och om beviljande av utkomststöd för kostnader på grund av särskilda behov, boendekostnader eller hälso- och sjukvårdskostnader. Många klagomål handlade också om bemötandet i kundbetjäningssituationer.

De klagomål som gällde barnskyddet handlade bl.a. om att ordna vård utom hemmet, arrangemang för vård och umgängesrätt samt begränsningsåtgärder.

De klagomål som gällde service för personer med funktionsnedsättning handlade särskilt om färdtjänst och personlig assistans samt om kommunens handläggning av serviceärenden. I avgörandena betonades särskilt skyldigheten att göra upp serviceplaner. De klagomål som gällde service för personer med utvecklingsstörning handlade

om bemötande, användning av begränsningsåtgärder, servicens kvalitet samt uppgörande av serviceplaner och specialomsorgsprogram.

De avgöranden som gällde god förvaltning handlade om offentlighetsprincipen, sekretess, iakttagandet av principerna för god förvaltning och myndigheternas informations- och utredningsskyldighet.

Ärenden som gäller barnskyddet behandlas på s. 279 och ärenden som gäller funktionsnedsättning på s. 70.

## Äldreomsorg

I klagomålen om äldreomsorgen framhöll BJO de närståendes och brukarnas krav på god och högklassig vård samt ett värdigt bemötande av de äldre. Klagomålen handlade också om skyldigheten att fatta beslut om servicen, om avgifter och om att ordna vård och omsorg i hemmet eller på ett serviceboende.

### *Tillgången till nödvändiga tjänster ska tryggas i störningssituationer*

Rundradions regionalredaktion i Mellersta Finland publicerade den 27 oktober 2015 en nyhet på sin webbsida för inrikesnyheter om att över 600 äldres trygghetstelefoner hade tystnat och att de inte nödvändigtvis fungerade ens efter att ha startats om. Enligt nyheten stängde teleoperatören av abonnemangen på grund av betalningsproblem mellan telefonleverantören och teleoperatören.

BJO bad socialväsendet utreda på basis av vilken lag trygghetsarmbanden hade beviljats och överlämnats till hemvårdsklienterna och på vilket sätt säkerheten tryggades för de äldre och de övriga brukarna under avbrottet.

BJO bad också om en utredning om huruvida socialväsendet köper anskaffningen och underhållet av trygghetsarmbanden av en privat serviceproducent och vem som så fall ansvarar för att apparaterna fungerar och hur man har förbättrats för störningssituationer. BJO bad särskilt



om en utredning om hur socialväsendet tänker förbereda sig för serviceavbrott och andra eventuella störningssituationer i framtiden.

Utifrån utredningen konstaterade BJO att socialväsendet omedelbart hade vidtagit de åtgärder som krävdes för att utreda situationen när trygghetsarmbanden inte fungerade. Socialväsendet hade säkerställt att armbanden fungerade, kallat in extra personal och separat kontrollerat situationen för de mest utsatta hemvårdsklienterna. Socialväsendet hade snabbt gått ut med omfattande och öppen information om situationen och omedelbart försökt kontakta brukarna och deras närstående. Efter avbrottet hade socialväsendet vidtagit åtgärder för att avbrott i tjänsterna för hemvårdsklienter ska kunna undvikas i framtiden.

BJO konstaterade att kommunala organ och de tjänsteinnehavare som lyder under dem ska vidta behövliga åtgärder om det finns brister i servicens kvalitet eller om anordnandet av servicen äventyrar tillgodoseendet av klienternas personliga fördel.

Kommunen kan inte överföra sitt tillsynsansvar på en enskild brukare eller dennes närstående. Trygghetsarmband används i huvudsak av äldre personer som behöver kontinuerlig hjälp för att klara av vardagen. En del äldre klienter kan inte själva sköta sina egna ärenden. Genom trygghetsarmbandet tryggas de äldres eller andra brukares möjligheter att bo kvar i sitt eget hem.

Frågan är därmed om en sådan stödtjänst till hemservicen som främjar brukarnas möjligheter att klara av vardagen. Därför är det av särskilt betydelse för dem hur tjänsten ordnas och att den har hög kvalitet och fungerar säkert (4756/2/15).

### **Ansökan om vårdplats**

Den klagande berättade att en äldre eller en person med funktionsnedsättning som behöver en vårdplats dygnet runt inte kan ansöka om platsen själv. Inte heller klientens närstående kan ansöka om en vårdplats dygnet runt. Staden hade ingen blankett för en sådan ansökan.

BJO bad staden om en utredning. Enligt utredningen har en klient med rättshandlingsförmåga alltid rätt att anhängiggöra en ansökan om en vårdplats dygnet runt (serviceboende eller anstaltsvård). Ansökan kan också göras muntligen. En närstående kan lämna in eller anhängiggöra ansökan endast om hen officiellt har utsetts till intressebevakare för klienten för frågor som gäller vården.

Om klienten inte kan anses ha rättshandlingsförmåga (klienten förstår inte betydelsen av ansökan) och det efter noggrant övervägande klart framgår att en ansökan ligger i dennes intresse, utvärderar vårdteamet situationen och anhängiggör en ansökan i sin egenskap av myndighet.

Enligt utredningen hade staden en särskild blankett för ansökan om vårdplats dygnet runt. Klienten får alltid ett överklagbart beslut och kan därmed i sista hand föra ärendet till domstol. Skrivelsen gav inte BJO anledning att göra annat än att hänvisa till sitt avgörande (4910/4/15 se s. 249) som gäller uträttande av ärenden på äldre persons vägnar då en uttrycklig fullmakt eller annat uppdrag saknas (3652/4/15).

### **Förmögenhet utgjorde hinder för att ansöka om kommunal vårdplats**

Enligt den klagande hade hennes mor strukits ur kön till kommunens effektiverade serviceboende uppenbarligen på grund av att modern hade tagit emot en privat vårdplats i januari 2014. Den klagande hade inte fått något meddelande om att modern strukits ur vårdköen. Hon meddelades att en klient som anlitar privat vård betalar för servicen så länge hen har besparingar på mer än 3 500 euro. Den klagande meddelades också att modern då stod i kö för en plats på kommunens effektiverade serviceboende.

BJO konstaterade att myndigheterna enligt förvaltningslagen ska ge sina kunder råd i anslutning till skötseln av ett förvaltningsärende inom ramen för sin behörighet och kundens behov. Den klagande borde klart ha meddelats att en klient

som har tagit emot en privat vårdplats stryks ur kön till effektiviserat serviceboende. Detta borde myndigheten ha gjort trots att de närstående eventuellt hade meddelat att moderns medel kan användas för hennes vård på samma sätt som för en klient som bor på egen bekostnad.

Enligt BJO:s bedömning var det frågan om en betydande försummelse av rådgivningsskyldigheten. Den närstående som skötte socialvårds-klientens ärende hade inte fått sådan väsentlig information som kunde ha haft betydelse för beslutet om att anlita privata tjänster. BJO konstaterade därtill att tillämpningen av anvisningarna från stadens social- och hälsovårdsnämnd föreföll leda till att en person som har anlitat privat vård inte kan ansöka om en kommunal tjänst om inte dennes servicebehov har förändrats eller förmögenheten underskrider den gräns på 3 500 euro som staden ställt upp.

En klient har alltid rätt att ansöka om boendeservice från socialväsendet. Det faktum att en person redan anlitar tjänsten på egen bekostnad är inte en laglig grund för att låta bli att behandla en ansökan, liksom inte heller det faktum att den sökande har inkomster eller förmögenhet. Det är den sökandes behov av service som ska vara avgörande (5426/4/15).

### **Ansökan från en närstående som sköter en äldres ärenden ska behandlas**

Den klagande hade bett om ett beslut på sin ansökan om hemservice via ett e-postmeddelande till hemvårdsledaren i maj 2015. I meddelandet hänvisade hon till ett av BJO:s avgöranden om social- och hälsovårdsverket. Den klagande lämnade in ett klagomål om saken den 11 november 2015. Det var först efter BJO:s begäran om utredning som social- och hälsovårdsverket fattade ett beslut för den tid som hade gått. BJO ansåg att social- och hälsovårdsverket hade brutit mot lagen i detta ärende.

Enligt socialväsandets utredning hade beslutet om den äldres hemservice fördröjts på grund av att den klagande inte hade kunnat uppvisa någon fullmakt över sin rätt att sköta sin mors ärenden. Den klagande hade bl.a. konstaterat att hon hade skött båda sina föräldrars ärenden utan fullmakt hos socialverket i fem års tid. Hon ansåg att det var rent trakasserier att kräva en fullmakt av henne.

Med *negotiorum gestio* avses att en person sköter ärenden för en annan persons räkning utan uttrycklig fullmakt eller annat uppdrag. Det krävs inte att personen som sköter ärenden för en annan persons räkning är utsedd att vara dennas lagliga företrädare eller har ett domstolsbeslut om saken. Denna typ av skötsel av ärenden blir aktuell i situationer där personen själv är förhindrad att bevaka sina intressen, antingen på grund av frånvaro eller av andra skäl, och det inte finns någon befullmäktigad eller utsedd företrädare.

Enligt förvaltningslagen kan en fullmakt eller en utredning av rätten att företräda en person begäras bl.a. då det råder oklarhet om företrädarens behörighet eller behörighetens omfattning. Den klagande hade skött sina föräldrars och senare sin mors ärenden hos social- och hälsovårdsverket i flera år. Verket var därmed medvetet om att moderns ärenden sköts uttryckligen av den klagande (4910/4/15).

### **En muntlig ansökan bör utredas utan oskäligt dröjsmål**

Den klagande hade muntligen ansökt om en plats för sin mor på effektiviserat serviceboende i december 2013, varvid ansökan hade anhängiggjorts. Beslutet borde ha fattats utan oskäligt dröjsmål. Eftersom beslutet fattades först den 27 oktober 2015 var dröjsmålet oskäligt.

Med tanke på klientens rättsskydd är det viktigt att denne kan få frågan om kommunens skyldighet att ordna vård prövad av förvaltningsdomstolen. Moderns rättsskydd hade äventyrats till följd av kommunens förfarande (5426/4/15).

### **Ett beslut ska vara tydligt och begripligt**

Av ett beslut om boendeservice framgick följande: ”Klienten uppfyller stadens villkor för beviljande av boendeservice för äldre och godkänns som sökande. Beslutet är negativt så till vida att staden vid handläggningstidpunkten inte har möjlighet att anvisa klienten en plats inom boendeservicen. Ansökan förblir i kraft och klienten meddelas omedelbart när en plats blir ledig.” Beslutet innehöll anvisningar om hur man begär omprövning, men där nämndes beslut om klientavgifter och något sådant hade inte fattats.

Ställföreträdande BJO ansåg att beslutet var otydligt. För den äldre var det fråga om ett negativt beslut, i fråga om vilket intressebevakaren skulle ha haft möjlighet att begära omprövning och vid behov söka ändring hos förvaltningsdomstolen. I beslutet fanns också en hänvisning till lagen och förordningen om klientavgifter. Med tanke på att beslutet var negativt kunde inga beslut om klientavgifter över huvud taget ha fattats. I det avseendet kunde beslutet anses vara svårbegripligt för klienten.

Ställföreträdande BJO uppmärksammade socialväsendet på detta (809/4/16).

### **Hemvårdsklienter kan inte fråntas rätten att välja hälsostation**

Den klagande kritiserade anvisningarna från stadens social- och hälsovårdsverk, enligt vilka hemvårdsklienter inte har rätt att välja hälsostation, om de inte är fråga om klienter som endast får stödtjänster. Enligt den klagande hade hon i strid med hälso- och sjukvårdslagen övertalats att byta hälsostation för att få hemvårdstjänster.

Begränsningen av rätten att välja hälsostation hade bl.a. motiverats med att vårdarna inom hemvården i samråd med läkaren vid hälsostationen inom det egna området kunde försäkra sig om klientens medicinering och ordna den så smidigt som möjligt. På så sätt kunde man garantera att hemvårdsklienterna får den medicinskt motiverade vård som deras hälsotillstånd krävde. Också

det enhetliga patientdatasystemet inom hemvården och hälsostationen gjorde det smidigare och enklare att ordna vården.

Enligt hälso- och sjukvårdslagen får en person välja den hälsovårdscentral och den hälsostation vid hälsovårdscentralen som ska ansvara för hans primärvård och de tjänster som avses i hälso- och sjukvårdslagen (främjande av hälsa och välfärd samt sjukvård). BJO poängterade att hälso- och sjukvårdslagen ger en person rätt att välja den hälsostation som ska ansvara för hans primärvård var som helst i hela landet.

Inom socialvårdens och hälso- och sjukvårdens gemensamma service (t.ex. hemvården) eller när patienten annars behöver service inom såväl hälso- och sjukvården som socialvården ska de bestämmelser om hälso- och sjukvården och socialvården tillämpas som i patientens intresse bäst tryggar dennes behov av stöd och medicinsk vård.

Kommunen kan inte genom egna interna anvisningar begränsa de rättigheter som klienten eller patienten tryggas i lagstiftningen. Kommunens anvisningar kan således bara komplettera bestämmelserna i lagar och förordningar. Staden kan inte i sina egna anvisningar begränsa patientens rätt enligt hälso- och sjukvårdslagen att välja den hälsovårdscentral och den hälsostation som ska ansvara för hans primärvård.

Rätten att välja vårdplats kan inte heller begränsas med motiveringen att samarbetet mellan hemvårdsteam och läkarna på hälsostationen sker lättare och snabbare i den praxis som staden rekommenderar (4761/4/15\*).

### **Stöd för närståendevård**

#### **Principer för indragning av stöd för närståendevård**

En ansökan om stöd för närståendevård hade avslagits på grund av att anslaget var slut. Av kommunens brev till klienten framgick att ansökan uppfyllde kommunens krav och kriterier, men att ett positivt beslut inte kunde fattas på grund av bristen på anslag.

Kommunen ska reservera tillräckliga anslag för sina lagstadgade uppgifter. Anslaget ska motsvara det kända behovet av service eller stödtjänster. Den grundlagsenliga skyldigheten att tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster bör beaktas när beslut om budgeten fattas och lagarna tillämpas. Bedömningen av om kommunen har reserverat för små anslag i budgeten ska göras av domstol och inte av JO. Därför kunde BJO inte ta ställning till om anslagen hade tagit slut på grund av ett felaktigt förfarande.

BJO konstaterade därtill att om kommunen avslår en ansökan om stöd för närståendevård eller drar in ett beslut om stöd för närståendevård, bör den se till att socialvårdsklientens och vid behov också vårdarens behov av tjänster bedöms och att klienten, och vid behov också vårdaren, enligt ansökan får de socialtjänster eller stödtjänster som deras individuella behov och omständigheter förutsätter (5664/2016).

### **Godkännande som närståendevårdare**

Enligt kommunens villkor för beviljande av stöd för närståendevård kan en person som har fått ett beslut om vårdbidrag med förhöjt belopp från Folkpensionsanstalten (Fpa) inte fungera som närståendevårdare. BJO konstaterade att enbart den omständigheten att en person har rätt till vårdbidrag med förhöjt belopp inte innebär att stöd för närståendevård inte kan beviljas, utan sökandens fysiska och psykiska hälsotillstånd och funktionsförmåga bör bedömas uttryckligen med avseende på den funktionsförmåga som krävs av en närståendevårdare.

I sitt utlåtande till BJO konstaterade kommunen att hänvisningen till vårdbidraget kan strykas ur villkoren för beviljande av stöd för närståendevård (573/4/16).

## **Utkomststöd**

### **Överföring av utkomststödets grunddel till Fpa**

Utkomststödets grunddel överfördes vid ingången av 2017 till Fpa, medan kommunerna fortfarande ansvarar för det kompletterande utkomststödet. Med tanke på tillgodoseendet av de grundläggande rättigheterna är ordnandet av brådskande utkomststöd och tillgången till Fpa:s kundtjänst i alla situationer en utmaning. En person som behöver utkomststöd bör få hjälp och stöd omedelbart även då Fpa:s kontor är stängda.

Alla som ansöker om grundläggande utkomststöd har inte tillgång till eller tillräckliga kunskaper om e-tjänster eller möjlighet att utträta ärenden via mobiltelefon. Till behovet av utkomststöd kan också ansluta sig ett behov av socialt arbete eller tjänster enligt socialvårdslagen. För att utkomststödsklientens rättigheter ska tillgodoses är det därför viktigt att Fpa och kommunerna har ett gott samarbete i frågor som gäller tillämpningen och ansökandet om utkomststöd.

I sitt utlåtande till social- och hälsovårdsministeriet konstaterade BJO att det med tanke på klienternas rättigheter vore motiverat att de skulle kunna vända sig socialväsendet för att få hjälp i sådana situationer då det inte är möjligt att personligen eller på annat sätt utträta ärenden vid Fpa:s kontor under tjänstetid.

Enligt förvaltningslagen ska myndigheterna ge sina kunder nödvändig rådgivning. Socialvårdsmyndigheterna har därtill en särskild skyldighet enligt lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården att ge klienten en utredning om dennes rättigheter och myndighetens skyldigheter. Särskilt viktigt är detta när klienten är en person i sårbar ställning, t.ex. en missbrukare, en äldre person eller en person med mentala problem (3645/2016).

### **En sänkning av utkomststödets grunddel ska alltid motiveras**

Enligt den klagande har grunddelen av hennes utkomststöd utan orsak sänkts med 40 %. Den klagande ansåg också att det var fel att hennes hyresutgifter inte hade beaktats. Den klagande berättade att hennes livssituation hade varit så svår vid årsskiftet att hon skulle ha behövt konkret ekonomiskt stöd av socialväsendet och anvisningar om hur hon skulle klara av situationen.

Förutsättningarna för att sänka utkomststödets grunddel bör prövas från fall till fall. Socialvårdsmyndigheten är skyldig att påvisa klientens vägran eller försummelse och andra orsaker till att sänka grunddelen. Att påvisa vägran eller försummelse är inte entydigt åtminstone inte i sådana fall då sänkningen inte beror på att klienten vägrat ta emot ett individuellt erbjudanden om arbete eller vägrat delta i arbetskraftspolitiska åtgärder, utan på en försummelse eller jämförbart agerande.

Eftersom beviljande av utkomststöd också handlar om att ordna oundgänglig försörjning enligt 19 § 1 momentet i grundlagen bör villkoren för sänkning av stödets grunddel tolkas strikt enligt formuleringarna i lagen om utkomststöd.

Den procentsats med vilket utkomststödets grunddel kan sänkas (högst 20 % eller högst 40 %) anger den maximala sänkningen. Om villkoren för sänkning av grunddelen uppfylls, ska socialvårdsmyndigheten också överväga med hur stor andel grunddelen kan sänkas. Myndigheten ska också kunna motivera att sänkningen inte äventyrar den trygghet som krävs för ett människovärdigt liv. En sänkning får inte genomföras om den äventyrar den grundtrygghet som krävs för ett människovärdigt liv eller på annat sätt är oskälig.

I motiveringarna till de två beslut om utkomststöd som den klagande hade fått borde sänkningen av grunddelen ha motiverats tydligare, i stället för att bara ange de brister som handläggaren hade noterat. Motiveringen bör också innefatta en bedömning av hur den kla-

gande kommer att klara sig på den sänkta grunddelen, när hyran inte längre beaktas som utgift till följd av oklarheter i hyresavtalet (968/4/15).

### **Jämlig behandling av personer som ansöker om utkomststöd**

En studerande hade hyrt en etta i staden och bostadens hyra och övriga utgifter uppgick till 410 euro i månaden. Han ansåg att han hade behandlats fel hos socialväsendet och i strid med jämlikhetsprincipen då han hade uppmanats att flytta till en billigare bostad. Den klagande hade getts en månad att flytta till en billigare kollektivbostad för studerande, varefter hyresutgifterna i utkomststödsberäkningarna endast skulle beaktas till beloppet 252 euro, vilket ansågs rimligt för studerande. Den klagande ansåg att detta diskriminerade studerande.

BJO konstaterade att eftersom kostnadsnivån varierar från kommun till kommun, bör varje kommun överväga hur stora boendekostnader som kan anses vara nödvändiga för varje klient. Det är vanligt att kommunen i sina anvisningar om utkomststöd preciserar skäliga boendekostnader och skälig bostadsstorlek för hushåll av olika storlek. Undantag från det godtagbara maximibelopp som anges i anvisningarna kan göras av vägande skäl.

Enligt kommunens anvisningar om utkomststöd kunde den som ansöker om utkomststöd uppmanas byta till en billigare bostad. Enligt anvisningarna ska den sökande ges minst tre månader att ordna sitt boende innan stödet utbetalas enligt det belopp som anses utgöra skäliga boendekostnader. Under den perioden ska boendekostnaderna enligt anvisningarna beaktas till det verkliga beloppet. Normal praxis har varit att klienten kan söka en ny bostad i tre månader och att de högre boendekostnaderna beaktas under den tiden.

BJO konstaterade att när en studerande har en faktisk möjlighet att bo billigare, kan hen i beslutet om utkomststöd, som ska vara en sista utväg, uppmanas att flytta till en billigare bostad.

När utkomststöd beviljas kan boendekostnaderna beaktas till ett lägre belopp än det som anses vara skäligt, om de i verkligheten är lägre än det angivna beloppet.

Tjänsteinnehavaren vid stadens välfärdssektor hade använt sin prövningsrätt när den klagande uppmanades att byta till en billigare bostad. I beslutet om utkomststöd hade man i enlighet med anvisningarna beaktat den klagandes faktiska boendekostnader under den tid som han gavs för att hitta en ny bostad. Den klagande hade ändå inte getts så lång tid för att ordna sitt boende som han enligt kommunens anvisningar borde ha fått. I detta avseende ansåg BJO att förfarandet förtjänade kritik och diskriminerade den klagande.

BJO bad stadens välfärdssektor överväga hur den kunde gottgöra den klagande för den olägenhet som han hade orsakats för att anvisningarna inte hade följts. Välfärdssektorn meddelade att den som gottgörelse hade betalat honom skillnaden mellan den faktiska hyran och den hyra som beaktats i utkomststödsberäkningen för en tvåmånadersperiod (3201/4/15).

### **Beaktande av inkomster och tillgångar vid anordnande av utkomststöd**

Enligt den klagande hade sådan egendom (en bil som han ägde tillsammans med sin far) som inte lätt kunde omvandlas till pengar betraktats som tillgångar i alla beslut om utkomststöd.

Enligt lagen om utkomststöd betraktas sökandens och dennes familjs disponibla inkomster som inkomst, med de undantag som anges i lagrummet. På motsvarande sätt betraktas de disponibla tillgångarna som tillgångar, med de undantag som anges i lagrummet. I lagen om utkomststöd anges inte noggrannare vilka slags inkomster eller tillgångar som ska anses vara disponibla. Som sådana inkomster avses i regel alla disponibla inkomster oavsett inkomstkälla, medan tillgångarna kan utgöras av t.ex. besparingar, värdepapper och annan förmögenhet som lätt kan realiseras på ett sätt som kan anses skäligt.

När en myndighet beviljar utkomststöd kan den enligt lagen om utkomststöd bestämma att utkomststödet eller någon del av det ska krävas åter av stödmottagaren, om denne har tillgångar, med dessa står inte till hans förfogande eller av annat skäl inte kan användas då stödet beviljas.

Den bil som den klagande och hans ägde till hälften var, och som i besluten om utkomststöd på basis av uppgifter av sökanden hade värderats till 10 000 euro, hade i besluten ansetts vara sådan egendom som lätt kan realiseras och som därför kunde beaktas vid bedömningen av sökandens disponibla tillgångar. Enligt handlingarna var det frågan om en bil som den klagande och hans far ägde tillsammans och av vilken den klagandes andel var 50 %. Enligt handlingarna hade fadern betalat hela priset för bilen, vilket innebär att den klagande vid tidpunkten för klagomålet hade varit skyldig sin far sin andel av priset, d.v.s. 5 000 euro.

BJO konstaterade att en realisering (försäljning) av bilen förutsätter ett samtycke av den andra ägaren. Om denne inte samtycker, bör samågo-förhållandet avslutas på annat sätt för att bilen ska kunna realiseras. I detta avseende kunde man på goda grunder ha konstaterat att det inte var frågan om lätt realiserbara disponibla tillgångar, på det sätt som avses i lagen om utkomststöd. Tjänsteinnehavaren skulle däremot ha kunnat bedöma om villkoren för återkrav enligt lagen om utkomststöd uppfylldes (1469/4/15).

### **Förutsättningar för återkrav av utkomststöd bör utredas**

Den klagande berättade att hennes man, som bodde i ett annat hushåll, hade fått ett brev från socialbyrån enligt vilket hon enligt äktenskapslagen var skyldig att försörja sin man. Den klagande berättade att socialväsendet hade bett mannen utreda hennes inkomster och förmögenhet. I beslutet till mannen hade socialväsendet hänvisat till makarnas underhållsskyldighet enligt äktenskapslagen och konstaterat att om någon av

dem ansöker om utkomststöd i fortsättningen, ska denne lägga fram uppgifter om makens inkomster, utgifter och förmögenhet.

Enligt beslutet skulle mannen därtill informera den klagande om underhållsskyldigheten enligt äktenskapslagen och om ett eventuellt återkrav. Enligt beslutet skulle mannen meddela vad den klagande hade svarat i fråga om sin underhållsskyldighet och om återkravet och med vilken summa hon eventuellt kunde bidra till sin mans underhåll. Av utredningen framgår att tjänsteinnehavaren vid socialväsendet inte hade kontaktat den klagande angående återkravet.

Enligt lagen om utkomststöd är det en förutsättning för återkrav att den ersättningsskyldige, när beslut i saken fattas eller senare, har rätt att erhålla sådana inkomster eller tillgångar ur vilka ersättningen kan indrivas utan att den ersättningsskyldiges utkomst eller utkomsten för en person om vilken han drar eller är skyldig att dra försorg äventyras.

BJO konstaterade att utkomststödslagens bestämmelse om återkrav vid försummad försörjningsplikt förutsätter att den ersättningsskyldiga avsiktligt har försummat sin försörjningsplikt. Sådan avsiktighet saknas t.ex. om den försörjningsskyldiga på grund av sin egen bristfälliga utkomst inte har möjlighet att bidra till den andra personens underhåll.

Enligt lagen om utkomststöd har en person inte rätt till utkomststöd om hen kan få sin utkomst från en sådan person som är försörjningspliktig gentemot hen. Enligt äktenskapslagen är äkta makar alltså skyldiga att bidra till varandras underhåll. Om makarna flyttar isär medan äktenskapet fortgår, bildar vardera maken en sådan familj som avses i lagen om utkomststöd.

Bestämmelsen om återkrav i lagen om utkomststöd gör det möjligt att rikta ett beslut om återkrav mot den andra maken, om den ena är i behov av utkomststöd. Innan beslutet om återkrav fattas bör myndigheten ändå alltid utreda om maken har möjlighet och i så fall i vilken omfattning att ersätta också sin särboende makes utkomststöd. Vid prövningen bör man

beakta den ersättningsskyldigas ekonomiska situation och särskilt att en försörjningspliktig som blir ersättningsskyldig sällan har möjlighet att upprätthålla två hushåll.

Vid bedömningen av förutsättningarna för återkrav bör man också bedöma om återkravet äventyrar personens förmåga att försörja sig själv och sina minderåriga barn. Innan beslut om återkrav fattas bör myndigheten utreda den ersättningsskyldigas situation och förmögenhet.

I praktiken hade tjänsteinnehavaren genom sitt beslut överfört denna utredningsskyldighet på den klagandes make.

BJO konstaterade att ett riktigare förfarande, som hade överensstämt med lagen om utkomststöd, skulle ha förutsatt att tjänsteinnehavaren själv hade utrett den klagandes eventuella försörjningsförmåga med hjälp av myndighetens egna register och andra tillgängliga uppgifter. Sådana uppgifter finns t.ex. i socialväsendets eget klientdatasystem, hos skattemyndigheterna och i befolkningsregistret.

En socialvårdsklient ska inte åläggas en sådan utredningsskyldighet, särskilt inte då hen i praktiken inte har möjlighet att få uppgifter om en annan persons inkomster och förmögenhet, och i synnerhet inte om makarna har flyttat från varandra och lever åtskilda. Efter det att myndigheten har gjort sin utredning bör den bedöma om förutsättningarna för återkrav enligt lagen om utkomststöd uppfylls (1814/4/15).

### **Underteckning av ansökan om utkomststöd**

Den klagande berättade att hans ansökan om utkomststöd inte hade tagits emot. Han hade fyllt i ansökan men den saknade hans underteckning, som han vägrade skriva. Socialväsendet sade att ansökan kan förmedlas till handläggning när den är undertecknad. Socialväsendet återsände ansökan om utkomststöd och dess bilagor per post. Ansökan behandlades såldes inte.

BJO konstaterade att förvaltningslagen inte kräver att en ansökan eller motsvarande handling ska vara undertecknad om den innehåller uppgifter om avsändaren (den sökande) och det inte finns anledning att betvivla handlingens autenticitet och integritet. I lagen om utkomststöd eller lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården finns inga bestämmelser om att ansökningar måste undertecknas. I ärenden som gäller utkomststöd är det i och för sig av största vikt att den sökandes och uppgiftslämnarens identitet säkerställs.

Den klagande hade tidigare utträttat ärenden hos socialväsendet och vid tidpunkten för händelsen hade han fyllt i en ansökan om utkomststöd och diskuterat den med socialhandledaren och den ledande socialarbetaren. Socialväsendet hade således inte anledning att betvivla handlingens autenticitet eller integritet och det rådde ingen oklarhet om den klagandes identitet.

BJO ansåg att socialväsendet hade brutit mot bestämmelserna i förvaltningslagen och lagen om utkomststöd. Till följd av socialväsendets förfarande hade den klagandes ansökan om utkomststöd inte behandlats över huvud taget och han hade således inte haft möjlighet att få myndighetens beslut prövat av domstol. Socialväsendet borde ha överfört ansökan till handläggning under tecknad och fattat ett beslut enligt förvaltningslagen och lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården (905/4/16).

### **Myndigheter får inte be klienter om onödiga utredningar**

Enligt den klagande hade hon upprepade gånger ombetts komplettera sina ansökningar om utkomststöd med bilagor som hon redan hade lämnat in med tidigare ansökningar.

Enligt förvaltningslagen ska möjligheterna att utträta ärenden och behandlingen av ärenden hos en myndighet om möjligt ordnas så att den som vänder sig till förvaltningen får behörig service och att myndigheten kan sköta sin uppgift med

gott resultat. En myndighet skall se till att ett ärende utreds tillräckligt och på behörigt sätt. Myndigheten skall i detta syfte skaffa den information och den utredning som behövs för att ärendet skall kunna avgöras. Huvudansvaret för utredningen ligger således hos myndigheten.

En socialvårdsklient har ändå en primär skyldighet att lämna in alla de handlingar och uppgifter som hen vill hänvisa i samband med en ansökan om en tjänst eller stödåtgärd. Myndigheten ska i sin tur tala om för den sökande angående vilka omständigheter den önskar en utredning för att ansökan ska kunna handläggas. Myndigheten har rätt att inom ramarna för sin prövningsrätt bedöma vilka utredningar som behövs som stöd för beslutsfattandet. De uppgifter som myndigheten ber om ska ha betydelse för avgörandet.

Myndigheten får alltså inte själv skaffa eller be klienten lämna in onödiga tilläggsutredningar. Myndighetens begäran om tilläggsutredningar ska vara tydlig och begriplig. En begäran om tilläggsutredning ska formuleras så att dess innehåll inte ger upphov till oklarheter eller missförstånd för socialvårdsklienten, t.ex. så att en oklar begäran påverkar tillgodoseendet av klientens rättigheter.

Myndigheten ska vid behov motivera vilka slags uppgifter som behövs för att fatta beslutet samt av vilken anledning och på vilka grunder klienten ombeds lämna in dem. Behandlingen av ärenden hos en myndighet ska ordnas så att den som vänder sig till förvaltningen får behörig service.

Enligt BJO hade myndigheten inte handlat i enlighet med den omsorgsplikt som hör till god förvaltning, eftersom den klagande hade ombetts lämna in samma bilagor flera gånger. Dessutom var kraven på tilläggsutredning delvis utformade på ett sådant sätt att det kunde bli oklart för henne vilka omständigheter och vilken period hon ombads redogöra för (140/4/15).



## God förvaltning och förfarande enligt offentlighetslagen

Ett återkommande tema i klagomålen om god förvaltning är missnöjet över myndigheternas passivitet med att svara på förfrågningar. Enligt många klagomål tar det alltför lång tid innan beslut fattas. I avgörandena kritiseras därtill uppgörandet av klienthandlingar, beslutens tydlighet och uppgörandet av klientplaner.

Vid tillämpningen av offentlighetslagen har det förekommit otaliga problem i anslutning till förfarandet att lämna ut uppgifter. I avgörandena har de övervakade myndigheterna upprepade gånger uppmärksammats på sin vägledningsskyldighet enligt offentlighetslagen, tidsfristen för utlämnande av uppgifter och myndigheternas skyldighet att fatta beslut i ärenden som omfattas av lagen. En sak som fortfarande tycks vara oklar är relationen mellan rätten till information enligt offentlighetslagen och rätten till insyn enligt personuppgiftslagen.

### Uppgörande av socialvårdshandlingar

Enligt klagomålet hade tjänsteinnehavarna vid social- och hälsovårdsverket försummat att göra tillräckliga anteckningar i handlingarna för ett ärende som gällde den klagandes barn. Förfarandet hade eventuellt äventyrat planeringen av tjänster och beslutsfattandet i fråga om tjänsterna.

Den klagandes barn var en 16-årig skolelev med svår funktionsnedsättning som bodde tillsammans med sina föräldrar och syskon. Barnet behövde hjälp i alla dagliga sysslor. Ett specialomsorgsprogram för barnet hade uppgjorts. Den klagande hade gett handikappservicen betydelsefulla uppgifter som inte hade antecknats i barnets klientuppgifter. Den klagande ansåg att de bristfälliga anteckningarna hade äventyrat och fortfarande äventyrade barnets rättsskydd.

Den klagande hade bett att få alla klientanteckningar om sitt barn av social- och hälsovårdsverket och bifogat dem till sitt klagomål. Det fanns ytterst få anteckningar. Klientanteck-

ningarna bestod i praktiken endast av de beslut som tjänsteinnehavarna hade fattat i ärendet. Anteckningarna innefattade också barnets vård- och serviceplan.

Med socialvårdshandlingar avses handlingar som omfattas av offentlighetslagen och som hänför sig till socialvård anordnad av en myndighet eller en privat aktör och som innehåller uppgifter om en klient eller en annan privatperson. Inom socialvården har det inte på ett allmänt plan funnits uttryckliga bestämmelser om myndighetens skyldighet att upprätta klienthandlingar eller bestämmelser om vad handlingarna ska innehålla. Lagen om klienthandlingar inom socialvården trädde i huvudsak i kraft den 1 april 2015.

Noggrant uppgjorda klienthandlingar inom socialvården främjar de delaktiga personernas, i detta fall särskilt barnets och vårdnadshavarnas, rättsskydd. Syftet med klienthandlingarna och anteckningarna från klientarbetet är att underlätta planeringen, genomförandet och uppföljningen av vården och omsorgen. Tillräckliga, adekvata och felfria anteckningar förstärker klientens rättsskydd och bidrar till en förtrolig relation mellan myndigheten och familjen.

Med tanke på klienternas rättsskydd är det problematiskt om myndigheterna baserar sina avgöranden på sådana odokumenterade uppgifter som inte i efterhand objektivt kan verifieras ur handlingarna. Principerna för god förvaltning och det rättsskydd som garanteras i grundlagen förutsätter att myndigheten kan motivera sina beslut eller andra avgöranden på ett objektivt och tillförlitligt sätt. Det innebär bl.a. att myndigheterna i efterhand, t.ex. via en granskning av handlingar eller på annat sätt, ska kunna redogöra för de fakta som har haft betydelse för deras avgöranden. Genom att göra upp klienthandlingar och göra anteckningar om det sociala arbetet uppfyller myndigheten för sin del kraven på god förvaltning.

Socialvårdens klienter kan övervaka myndigheternas arbete med hjälp av de klienthandlingar som myndigheterna har gjort upp. Via klienthandlingarna och myndigheternas anteckningar kan klienterna också bedöma om det finns anled-

ning att söka ändring i myndigheternas beslut. Anteckningar i klienthandlingarna har särskild betydelse vid bedömningen av klienternas behov av tjänster och vid anordnandet av tjänster och stödåtgärder.

Den klagande uppgav att hon hade sänt myndigheten e-postmeddelanden, som inte hade antecknats eller på annat sätt införts i klienthandlingarna om barnet. En myndighet ska vid behov anteckna de meddelanden som får i klienthandlingarna, om de gäller anordnandet av socialvård för klienten. Inom sin prövningsrätt kan myndigheten bedöma vilka fakta som är av betydelse i klientens ärende, vid bedömningen av servicebehovet, vid planeringen av tjänsterna, vid tillhandahållandet av tjänsterna och vid verkställandet av beslut.

Ställföreträdande BJO uppmärksammade social- och hälsovårdsverket på dess skyldighet att göra tillräckliga anteckningar om de meddelanden verket tar emot. Ställföreträdande BJO betonade vikten av att göra upp klienthandlingar när tjänsterna för en klient planeras och verkställs (2673/4/15).

### **Blanketter som gäller tjänster ska vara begripliga**

Den klagande kritiserade stadens ansökningsblanketter för service för personer med funktionsnedsättning och för färdtjänst. Den klagande ansåg att blanketterna innehöll uppgifter som var onödiga med tanke på tjänsterna.

I god förvaltning och högklassig socialvård ingår att myndighetens standardblanketter ska vara tydliga och begripliga. Myndighetens blanketter får inte leda till att klienten går miste om förmåner. Myndigheten har inte rätt att samla in uppgifter som inte hänför sig till bedömningen av klientens servicebehov, planeringen av servicen, beslutsfattandet eller verkställandet av beslutet.

Det ska framgå tydligt av blanketterna vilken tjänst det är frågan om och vilka uppgifter som behövs för att ordna just den tjänsten. Om myndigheten använder en gemensam blankett för fle-

ra tjänster, ska det framgå tydligt att alla uppgifter inte nödvändigtvis behövs för att utreda servicebehovet och ordna tjänsterna (4976/4/15).

### **Klienten har rätt till gott bemötande vid kundbetjäning**

Den klagande kritiserade stadens hemvårdschef för dennes beteende under ett telefonsamtal. BJO konstaterade att ett gott bemötande också omfattar förhållningssättet i kundbetjäningssituationer. Ett gott bemötande och god förvaltning förutsätter att myndighetens språkbruk är sakligt. Också förvaltningslagen innehåller en bestämmelse om kravet på gott språkbruk. Till ett sakligt språkbruk hör att förvaltningens kunder inte utsätts för sårande eller nedsättande uttryck.

Under ett samtal bör man dessutom fästa särskild uppmärksamhet vid bemötandet och undvika osakliga uttryck om kunden (2373/4/15).

### **Problem med att iaktta offentlighetsprincipen**

Den klagande hade per e-post bett staden om en lista över de tjänsteproducenter som staden anlitar för service- och stödboende för mentalvårds-klienter, så att han som icke-ortsbo skulle kunna anlita tjänsterna. Enligt den klagande hade socialvårdsledaren vid grundtrygghetsväsendet inte gett ut listan över producenter av boendeservice och inte hjälpt den klagande vidare, utan föreslog att denne anlitar tjänsterna via sin egen hemkommun.

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 på vilka avsändaren tydligt väntar sig ett svar. Uppgifter ur en offentlig handling ska ges så snart som möjligt, dock senast inom två veckor efter att myndigheten har mottagit en begäran om att få ta del av handlingen. Den klagandes e-postbegäran till staden har med beaktande av

meddelandets innehåll och klagomålsskrivelsen varit en sådan begäran på vilken den klagande hade väntat sig ett klart svar.

Den klagandes begäran borde ha behandlats som en begäran om uppgifter enligt offentlighetslagen. Socialvårdsledarens svar innebar *de facto* en vägran att ge den klagande de uppgifter han begärt om producenter av boendeservice för rehabiliteringsklienter inom mentalvården. Förfarandet var felaktigt, eftersom den klagande inte hade fått vägledning enligt offentlighetslagen.

Om en myndighet vägrar lämna ut begärda uppgifter, ska myndigheten meddela den som begärt uppgifterna vad vägran beror på, ge upplysningar om rätten att föra ärendet till myndigheten för avgörande, tillstålla den som begärt uppgifter genom att skriftligen anhängiggöra ärendet en förfrågan om han önskar att ärendet hänskjuts till myndigheten för avgörande, samt ge upplysningar om de avgifter som uppbärs med anledning av behandlingen.

Om myndigheten inte hade någon sådan lista över producenter av serviceboende som den klagande begärde och uppgifterna således inte kunde ges ut, borde detta ha förklarats tydligt för den klagande. Enligt rättspraxis ska myndigheten i en situation där den begärda handlingen inte finns hos myndigheten ändå fatta ett beslut enligt offentlighetslagen om att (inte) lämna ut uppgifterna, om den som begär uppgifter kräver det (2799/4/15).

### **Tidsfristerna i offentlighetslagen bör följas**

Den klagande kritiserade social- och hälsovårdssamkommunens förfarande i ett ärende som gällde handlingars offentlighet. Den klagande berättade att hon i egenskap av intressebevakare hade begärt socialvårdshandlingar om sin huvudman utan att få något svar på sin begäran. Den klagande begärde per e-post den 10 februari 2016 en förteckning över de överklaganden och beslut som hade gjorts i huvudmannens ärenden och nämnde dessutom att förteckningen även bör innehålla

kraven på omprövning. Den klagande hänvisades att begära dessa uppgifter av förvaltningsdomstolen och regionförvaltningsverket.

Begäran om uppgifter överfördes inte på grund av att den (e-postmeddelandet) inte (av datasekretesskäl) kunde överföras elektroniskt till rätt myndighet. Den klagande sände en ny begäran om handlingar. I sin begäran bad den klagande om kopior av grundtrygghetsnämndens beslut i ärenden om omprövning och tjänsteinnehavarnas negativa beslut.

BJO konstaterade att det i offentlighetslagen föreskrivs om överföring av en begäran om uppgifter. En begäran om uppgifter vilken inlämnats elektroniskt kan överföras till rätt myndighet som vanligt brev. Om myndigheten anser att ärendet inte hör till dess befogenhet, ska begäran om uppgifter överföras i enlighet med offentlighetslagen. Myndigheten hade förfarit felaktigt.

Enligt offentlighetslagen ska myndigheten hjälpa och vägleda den som ber om uppgifter med behandlingen av begäran om uppgifter. Lagen innehåller också en särskild tidsfrist för utlämnande av uppgifter. I det här fallet hade tidsfristen överskridits, eftersom behandlingen av den klagandes begäran hade pågått över fyra månader. Den klagandes rätt till god förvaltning hade därmed kränkts.

Myndigheten ska planera och sköta dokument- och informationshanteringen samt data-systemen och databehandlingen så att handlingsoffentlighet kan genomföras smidigt för att skapa och genomföra en god informationshantering. Om myndigheten anser att begäran om uppgifter är bristfällig ska den be kunden komplettera sin ansökan (4395/2016).

*Efter beslutet meddelade samkommunen att den hade sänt den klagande de begärda handlingarna och kraftfullt uppmärksammat sin personal på skyldigheten att följa offentlighetslagen och lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården för att garantera en god förvaltning. Därtill meddelade samkommunen att den sammanställer anvisningar till sin personal om rätten att ta del av sekretessbelagda handlingar, om rådgivning, om förfaranden och om att följa tidsfrister.*

### Skyldighet att ge utredning om logguppgifter

Den klagande misstänkte att de anställda inom hemservicen för barnfamiljer hade tagit del av hennes hälsodata utan anledning. Den klagandes familj hade en klientrelation till hemservicen för barnfamiljer, vilket enligt den klagande inte gav de anställda rätt ta del av uppgifter i hennes patientjournal.

Ställföreträdande BJO konstaterade att den klagande enligt lagen om elektronisk behandling av klientuppgifter inom social- och hälsovården har rätt att be social- och hälsovårdsväsendet om uppgifter om vem som eventuellt har använt eller till vem man eventuellt har lämnat ut uppgifter om henne, och om så har skett, på vilken grund användningen eller utlämnandet har ägt rum.

Om en klient anser att hens klientuppgifter har använts eller lämnats ut utan tillräckliga grunder, ska den tjänsteproducent som använt eller erhållit uppgifterna på klientens begäran ge denne en utredning om grunderna för användningen eller överlämnandet av uppgifterna. En sådan utredning om logguppgifter ska ges klienten avgiftsfritt utan oskäligt dröjsmål (5668/4/15).

### 4.10.2 INSPEKTIONER

Under berättelseåret utfördes sammanlagt 26 inspektioner som gällde socialvård, av vilka tre vid barnskyddsinsrättningar eller barnskyddsenheter, fyra vid vårdenheter för äldre och åtta vid vårdenheter för personer med utvecklingsstörning och boendeserviceenheter för personer med funktionsnedsättning. Vid enheter för boendeservice för missbrukare och bostadslösa företogs fyra inspektioner och vid förläggningar för ensamkommande barn fem inspektioner.

Inom barnskyddet gjordes två kommuninspektioner: vid social- och hälsovårdsväsendet i Vanda respektive Jyväskylä.

Inspektionerna utfördes både vid myndigheternas egna enheter och vid enheter som drivs av privata tjänsteproducenter i form av köpta tjäns-

ter. Med undantag för kommuninspektionerna var inspektionerna i regel oanmälda. Vid behov försöker JO företa inspektioner även under kvällar eller veckoslut.

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 JO hur de äldres rätt till privatliv tillgodosågs på enheterna, hur rehabiliteringstjänsterna fungerade och hur enheterna hade ordnat vården och smärtlindringen i livets slutskede. Vid inspektionerna granskades även de äldres rätt att vistas ute och deras möjligheter att delta i olika aktiviteter enligt sin fysiska och psykiska funktionsförmåga.



Enheten för boendeservice på Alpgatan som drivs av stiltelsen för Frälsningsarmén i Finland. I bild hissen under en oanmäld inspektion 11.3.2016.



*Pussel på gång i stödboendet i Smedsby, Esbo. Rehabiliterande boendetjänst för mental- och missbruksvården (oanmäld inspektion 28.1.2016).*

Vid inspektionerna av enheter för anstaltsvård och boendeservice för personer med funktionsnedsättning fäste JO särskild uppmärksamhet vid enhetens praxis för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna och användningen av begränsningsåtgärder. Vid inspektionerna granskades också boendeförhållandena, lokalernas tillgänglighet och klienternas möjligheter att delta och få tillräcklig hjälp.

Vid inspektionerna framhöll JO betydelsen av de bestämmelser i lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda som trädde i kraft den 10 juni 2016, att begränsnings- och skyddsåtgärder endast får användas i sista hand och att klienterna får stöd i att utöva sin självbestämmanderätt när boende- och rehabiliteringstjänster ordnas för personer med funktionsnedsättning. Inspektionerna fokuserade också på hur de begränsningsåtgärder som anges i lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda antecknas och på förfarandet vid beslutsfattandet och begäran om omprövning av åtgärderna.

Vid inspektionerna av barnskyddsenheter granskades barnhemmens lokaler, enheternas rutiner och tillgodoseendet av barnens grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter. Vid inspektionerna uppmärksammades

särskilt användningen av begränsningsåtgärder enligt barnskyddslagen. Vid inspektionerna uppmärksammades också anordnandet av undervisning, barnets rätt till konfidentiella samtal med en socialarbetare och samarbetet med hälso- och sjukvården. Vid alla inspektioner fördes konfidentiella samtal med de barn och unga som placerats på anstalterna.



*Trappuppgång vid boendeserviceenheten i Helsingfors Gästhem rf som erbjuder boendeservice för personer med missbruksproblem och bostadslösa (oanmäld inspektion 11.3.2016).*

Vid kommuninspektionerna inom barnskyddet uppmärksammades kommunens organisation för barnskyddet, de anställdas hälsa och arbetsbelastning samt barnskyddets samarbete med andra myndigheter.

Vid inspektionerna av enheter för missbrukare och bostadslösa granskade JO hur de utsatta klienternas rätt till social trygghet och omsorg hade tillgodosetts och hur klienternas möjlighet till självständigt boende eller stödboende hade främjats.

Vid inspektionerna av förläggningarna och omständigheterna för minderåriga asylsökande som kommit till Finland utan vårdnadshavare var målet att få information om de placerade ungdomarnas hälsa och boendeförhållanden och om anordnandet av mottagningstjänster.

Inspektioner av barnskyddsenheter och övriga enheter för barn behandlas på s. 109 och 284 och inspektioner som gäller service för personer med funktionsnedsättning på s. 75. Inspektioner av förläggningar för minderåriga asylsökande som kommit till Finland utan vårdnadshavare behandlas på s. 109 och 241.

Inspektionerna inom socialvården gäller i huvudsak enheter vid vilka de boende kan utsättas för olika slag av frihetsinskränkningar eller tvångsåtgärder. Denna typ av inspektionsiakttagelser behandlas i avsnittet Nationellt besöksorgan mot tortyr på s. 111.

## 4.11

### Hälsa- och sjukvård

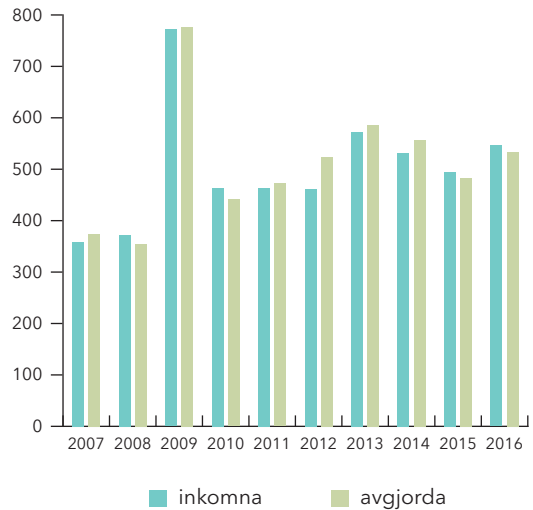
JO utövar tillsyn över den offentliga hälso- och sjukvården. Tillsynen gäller i synnerhet tillgodo-seendet av den rätt till tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster som enligt 19 § 3 mom. i grundlagen hör till vars och ens grundläggande rättigheter. Laglighetskontrollen är viktig särskilt i samband med övervakningen av sådan psykiatrisk sjukvård som ges oberoende av patientens vilja.

JO är däremot inte behörig att övervaka sådana yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården som utövar sitt yrke självständigt. JO har inte heller behörighet att utöva tillsyn över privata producenter av hälso- och sjukvårdstjänster, med undantag för situationer där kommuner eller samkommuner köper tjänster av dem. JO utövar tillsyn också över hälso- och sjukvården inom fångvården (se s. 276) och inom försvarsmakten (se s. 278).

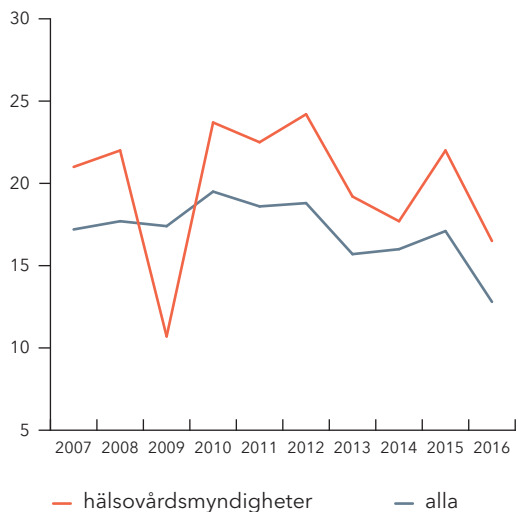
Ärenden som gällde hälso- och sjukvård ingick i JO Petri Jäskeläinens uppgifter. Som huvudföredragande verkade referendarierådet Kaija Tanttinen-Laakkonen.

#### 4.11.1 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Många av klagomålen gällde ordnandet av tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster, patientens rätt till god vård och gott bemötande, patientens självbestämmanderätt och rätt till information samt patientjournalanteckningar och patientdatasekretess. I likhet med tidigare år riktades det också kritik mot behandlingen av ärenden vid myndigheter och verksamhetsenheter inom hälso- och sjukvårdssektorn.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2007–2016



Åtgärdsprocent under åren 2007–2016

Inom ramen för laglighetskontrollen blir JO också tvungen att bedöma värden på medicinska och odontologiska grunder. I dessa fall hör JO medicinska sakkunniga innan ärendet avgörs, i allmänhet Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira).

Under verksamhetsåret avgjorde JO 534 klagomål som gällde hälso- och sjukvårdssektorn. Därutöver tog JO 7 ärenden till prövning på eget initiativ. Åtgärdsavgörandena motsvarade 16 % 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 en framställning från JO:s sida.

##### Isolering av patient vid samjouren

En läkare vid samjouren vid Åbo universitets centralsjukhus handlade mot mentalvårdslagen när hen inte vid begäran om handräckning av polisen såg till att personer med yrkesutbildning inom hälso- och sjukvård var närvarande när patienten fördes till samjouren.

Det är i första hand en person med yrkesutbildning inom hälso- och sjukvård som ska föra en patient till hälsovårdscentralen eller sjukhuset. Polisens medverkan är sekundär och beroende av villkoren i lagen ("på grund av att den som ska fö-

ras är våldsam eller av någon annan sådan orsak"). Att hämta en patient är därmed i första hand ett vårdingrepp som ska skötas av yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvård. Den motivering som läkaren hade angett i begäran om handräckning ("har avlägsnat sig därifrån utan lov") kunde inte tillämpas på patienten, som inte hade tagits in för observation enligt mentalvårdslagen eller tagits in för vård. Det var inte heller frågan om ett synnerligen brådskande fall enligt mentalvårdslagen.

JO konstaterade att det primära sättet att få en patient att komma till jouren inte är att skicka en ambulans, utan att kalla patienten till hälsovårdscentralen eller låta en läkare göra ett hembesök. Det bygger på proportionalitetsprincipen, som ska följas i all myndighetsverksamhet, och på att lindrigare metoder ska användas i första hand.

JO ansåg att man ingrep i patientens personliga frihet i strid mot förvaltningens proportionalitetsprincip, eftersom det inte verkade ha varit nödvändigt att isolera patienten (placera hen i häktet vid samjouren). Bedömningen av förutsättningarna för isolering försvårades av att patientjournalanteckningarna var bristfälliga. Också övervakningen av patienten under isoleringen var otillräcklig och stred mot affärsverkets egna anvisningar. Därmed kränktes patientens rätt till säkerhet och god vård.

I den gällande lagen finns inga bestämmelser om att en orolig patient skulle kunna isoleras i ett slutet rum innan hen har tagits in för observation enligt mentalvårdslagen. Bristen i lagstiftningen har noterats och lagstiftning om detta är att vänta. Att isolera en patient kan ändå vara tillåtet om det är frågan om nödvärn eller nödtillstånd enligt strafflagen. Med tanke på att isolering innebär en kränkning av patientens personliga frihet, som tryggas i grundlagen, ska det enligt JO finnas vägande skäl för åtgärden och den bör dokumenteras noggrant för att möjliggöra övervakning.

Eftersom åtgärderna kränkte eller äventyrade patientens personliga frihet och säkerhet, som hör till de grundläggande fri- och rättigheterna, framställde JO att Affärsverket för akutvården och jou-



ren i Egentliga Finland gottgör den klagande för kränkningarna av hans grundläggande fri- och rättigheter (1768/4/15\*).

*Affärsverket för akutvården och jouren i samkommunen Egentliga Finlands sjukvårdsdistrikt meddelade den 8 juli 2016 att den hade gottgjort den klagande med 200 euro för kränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna.*

### Felaktigt förfarande vid prehospital akutsjukvård

När den klagande fick ett krampanfall genomfördes den prehospitala akutsjukvården inte i samförstånd med hen, såsom föreskrivs i patientlagen, då man inkräktade på hans fysiska integritet utan hans samtycke. Enligt etablerad vårdpraxis hör det till vårdprotokollet för krampanfall att utreda om patienten har kissat på sig. Det utredes genom att fråga den klagande, som svarade nekande. Trots det tog akutsjukvårdaren ett grepp om den klagandes byxordkrev för att säkerställa saken.

Detta skulle ha krävt att akutsjukvårdaren hade informerat den klagande om saken och fått hans samtycke. JO framhöll att det i vårt rättssystem inte ingår något sådant berättigande till att ignorera en persons självbestämmanderätt på den grunden att en intervenering i hennes fysiska integritet objektivt eller medicinskt övervägt kan anses vara i enlighet med hennes fördel.

Medicinska åtgärder som har utförts utan patientens samtycke eller utan stöd i en lag som särskilt berättigar att utföra åtgärden har i Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) ansetts vara kränkningar som berättigar till ekonomisk ersättning (t.ex. *Y.F. mot Turkiet* 22.7.2003 och *X mot Finland* 3.7.2012). Europadomstolen har i sina beslut beaktat om en åtgärd som en klagande har utsatts för har medfört rädsla, ångest eller mindervärdeskänsla. Den klagande konstaterade att hen kände sig förödmjukad och kränkt, billig och smutsig. JO ansåg

det vara klart att den prehospitala akutsjukvårdens förfarande åsamkade den klagande sådant lidande som hen bör gottgöras för.

Med tanke på eventuella kommande situationer delgav JO samkommunen för sjukvårdstjänsterna i Egentliga Tavastland och räddningsverket i Egentliga Tavastland sin uppfattning om att förfarandet var lagstridigt. Han framställde att samkommunen och räddningsverket tillsammans gottgör den klagande för kränkningen av hans grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter. JO bad samkommunen kontakta den klagande på lämpligt sätt och meddela JO om sina åtgärder (1418/4/15\*).

*Enligt ett meddelande som förvaltningsdirektören för samkommunen för sjukvårdstjänsterna i Egentliga Tavastland skickade den 30 juni 2016 kallades den klagande till ett möte med chefsöverläkaren och chefen för den prehospitala akutsjukvården den 27 juni 2016. Under mötet diskuterades händelsen, och chefen för den prehospitala akutsjukvården bad den klagande om ursäkt för händelsen. Samtidigt kom man överens om att chefen för den prehospitala akutsjukvården ska besöka den klagande i hans hem tillsammans med den aktuella akutsjukvårdaren, så att också akutsjukvårdaren får be om ursäkt. Den klagande själv önskade detta.*

*Enligt meddelandet har handläggningen av gottgörelseärendet inletts men summan har ännu inte fastställts. Dessutom har man börjat se över anvisningarna för den prehospitala akutsjukvården för att säkerställa att alla patienter behandlas så fin känsligt som situationen kräver.*

### En psykiatrisk patients kontakt med sitt rättsbiträde får inte begränsas

Patientens psykotiska symptom var inte ett tillräckligt skäl för att begränsa hans kontakt med sitt rättsbiträde med över ett dygn. Det är ändå möjligt att t.ex. en isolerad psykiatrisk patients hälsotillstånd är sådant att hen tillfälligt inte kan ges tillgång till telefon eller andra hjälpmedel för att hålla kontakt. En sådan situation ska ändå vara

mycket exceptionell och så kortvarig som möjligt. Den jourhavande specialiserande läkare som hade beslutat att begränsa kontakten hade enligt mentalvårdslagen inte behörighet att fatta ett sådant beslut. Sådan behörighet har bara den överläkare som ansvarar för den psykiatriska vården vid sjukhuset eller någon annan ansvarig läkare. Det borde också ha fattats ett överklagbart beslut om att kontakten begränsas.

JO bad sjukvårdsdistriktet överväga om det kan gottgöra den klagande för kränkningen av hans rättigheter (1086/4/15).

*Sjukvårdsdistriktet svarade den 22 augusti 2016 att en överläkare eller annan ansvarig läkare alltid fattar ett skriftligt beslut om begränsning av kontakter och att beslutet enligt de skriftliga anvisningarna för psykiatrin fattas under tjänstetid. Enligt anvisningarna får kontakten till rättsbiträdet eller patientombudsmannen inte begränsas.*

*I det aktuella fallet var det nödvändigt att begränsa kontakterna så snabbt att man inte hann fatta ett skriftligt beslut. Beslutet fattades direkt under tjänstetid. I begränsningen av patientens kontakter skedde ett formellt fel, eftersom anvisningarna för området inte följdes. Sjukvårdsdistriktet har beklagat händelsen för patienten. Därtill har anvisningarna förnyats och vårdpersonalen har utbildats i ämnet.*

### Uppgifter i patienthandlingar får inte ges till utomstående

Hyvinge sjukhus handlade lagstridigt, när det gav patientens far en kopia av patienthandlingarna för hans och den klagandes son, född 2003, av vilka det framgick att patientens syster var klient hos barnskyddet. Barnen hade inte samma far.

Uppgiften om att systemen var klient hos barnskyddet var sekretessbelagd enligt såväl offentlighetslagen som patientlagen. Uppgiften om systemen skulle ha fått lämnas ut till utomstående endast med hennes eller hennes företrädares samtycke. I det här fallet var patientens far utomstående i förhållande till patientens syster, och

patientens mor hade som barnets vårdnadshavare inte gett sitt samtycke till att uppgifterna utlämnades.

JO bad HNS överväga hur det skulle kunna gottgöra patientens syster för kränkningen av hennes rätt till skydd för privatlivet. Han bad sjukvårdsdistriktet kontakta den klagande på nödvändigt sätt och meddela vilket slutresultat man har kommit fram till (3425/4/15).

*HNS meddelade den 29 november 2016 att sjukvårdsdistriktet till följd av JO:s beslut hade försökt kontakta den klagande per telefon och e-post, men inte kunnat nå den klagande.*

### Rätten för yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvård att ta del av patientuppgifter

Enligt den klagande, som hade vårdats vid Tölö sjukhus för en skenbensfraktur, hade de yrkesutbildade personerna inom hälso- och sjukvård kränkt hans integritet, eftersom de hade tagit del av hans patientuppgifter inom psykiatri och gynekologi i högre grad än deras arbetsuppgifter krävde.

Enligt utredningen hade alla de yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvård och andra anställda som hade tagit del av den klagandes uppgifter deltagit i vården av den klagande eller i andra vårdrelaterade uppgifter. JO konstaterade att de alltså inte var utomstående i förhållande till patienten på det sätt som avses i patientlagen. Därför hade de rätt att utan den klagandes samtycke hantera den klagandes patientuppgifter i den omfattning som deras uppgifter krävde. Enligt JO kan en patient inte heller förbjuda att hans uppgifter används inom samma enhet, i detta fall HNS.

JO konstaterade att yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvård bör ha prövningsrätt i fråga om vilka uppgifter de anser vara nödvändiga i respektive vårdssituation. Alltför strikta begränsningar för hanteringen av uppgifter är problematiska med tanke på patientsäkerheten. Å andra sidan är patientens integritet en grundlagsenlig grundläggande rättighet som bör respekteras.

Denna aspekt gäller särskilt anteckningarna om psykiatrisk vård, vilka har en särställning även i lagstiftningen. På samma sätt är uppgifter om gynekologiska sjukdomar ofta känsliga. Behovet av att hantera sådana uppgifter bör alltså enligt JO övervägas särskilt noggrant.

Skötarna förklarade att de hade tagit del av uppgifterna för att få veta mer om patienten och kunna vårda hen ur ett helhetsperspektiv. JO konstaterade att om en sådan motivering godkänns, skulle personalen alltid få ta del av patientuppgifter obegränsat. Det motsvarar inte högsta domstolens (HD 2014:86) riktlinje om att den som tar del av uppgifter i varje enskilt fall bör beakta patientens integritet. Enligt JO gjordes det inget sådant övervägande mellan den klagandes integritetsskydd och behovet av uppgifter för att kunna utföra arbetsuppgifterna.

JO bad HNS se över sina anvisningar eller sin praxis för hantering av patientuppgifter med avseende på om patientens rätt till god vård och integritet kan samordnas bättre än det verkar ha skett i den klagandes fall. Han bad sjukvårdsdistriktet meddela om sina åtgärder senast den 28 februari 2017 (3491/4/15\*).

### Uttagande av avgift för B-utlåtande

Eftersom anpassningsträning hör till den medicinska rehabilitering som kommunen ansvarar för att ordna och som enligt hälso- och sjukvårdslagen hör till sjukvården, hänför sig ett läkarintyg om anpassningsträning till vården. Därför ansåg JO att Åbo stad handlade felaktigt när en klientavgift togs ut av den klagande för ett B-utlåtande om anpassningsträning som en läkare vid hälsovårdscentralen hade skrivit.

Enligt JO:s observationer fattas skriftliga individuella beslut vanligen inte om hälso- och sjukvårdens fasta avgifter, såsom besöksavgifter och avgifter per vård dag, i motsats till om inkomstrelaterade avgifter, t.ex. avgifter för långvarig anstaltsvård. För en fast avgift för ett besök eller en servicehändelse sänds en faktura. Enligt JO medför förvaltningslagens serviceprincip och rådgiv-

ningsskyldighet att en faktura bör förses med anvisningar om hur patienten kan söka ändring i avgiften. Av anvisningarna bör också framgå att patienten kan begära ett tjänsteinnehavarbeslut om avgiften om inget sådant har bifogats fakturan.

Den klagandes krav angående klientavgiftens riktighet behandlades inom Åbo stads välfärdssektor nästan 10 månader, vilket enligt JO var en oskäligt lång behandlingstid.

JO konstaterade att det enligt nuvarande lagstiftning kan vara oklart och flertydigt vilka läkarintyg och läkarutlåtanden som inte hänför sig till vården och som alltså kan vara avgiftsbelagda. Avgiftssystemet för hälso- och sjukvården bör vara tydligt och begripligt.

JO hänvisade till sitt avgörande av den 16 augusti 2010 (1739/4/09), där han delgav social- och hälsovårdsministeriet (SHM) sin uppfattning om behovet av att precisera lagstiftningen. Eftersom bestämmelserna om vilka läkarintyg och läkarutlåtanden som kan vara avgiftsbelagda inte hade preciserats, upprepade JO sin tidigare framställning.

JO delgav Åbo stads välfärdssektor sin uppfattning om att staden hade förfarit felaktigt i fråga om klientavgiften för hälso- och sjukvård. JO bad välfärdssektorn överväga hur den kunde gottgöra den klagande för sitt förfarande. JO delgav välfärdssektorn också sin uppfattning om den oskäligt långa behandlingstiden för kravet angående klientavgiften (5589/4/15\*).

*Åbo stads välfärdssektor meddelade den 3 januari 2017 att den hade återbetalat den klientavgift jämte ränta som felaktigt hade tagits ut av den klagande.*

### Enhetlig riktlinje för behandling av myalgisk encefalomyelit

JO konstaterade att den grundlagsenliga rätten till tillräckliga hälsovårds- och sjukvårdstjänster på lika villkor inte tillgodoses till alla delar för patienter med myalgisk encefalomyelit (ME/CFS). Sjukdomshelheten, vårdkedjan och arbetsfördelningen är inte tydliga. ME/CFS-patienter vårdas med flera olika diagnosnummer vid olika enheter

inom specialsjukvården. Också primärvården behöver anvisningar om hur vården av ME/CFS ska genomföras och nivåstruktureras. I brist på adekvat information behandlas många ME/CFS-patienter av läkare som erbjuder experimentella vårdformer som eventuellt kan medföra biverkningar, vilket bidrar till att äventyra patientsäkerheten.

JO delgav SHM sin uppfattning och bad ministeriet med tillbudsstående medel vägleda sjukvårdsdistrikten och kommunernas primärvårdsenheter om diagnostiseringen och behandlingen av ME/CFS. Han bad SHM beakta utvecklingen av behandlingen av ME/CFS när de enhetliga grunderna för icke-brådskande vård uppdateras (417/4/15\*).

*SHM meddelade den 8 december 2016 att arbetsgruppen för tillgången till vård och de enhetliga grunderna för vård har beslutat att utarbeta grunder för icke-brådskande behandling av myalgisk encefalomyelit. Arbetet ska enligt planerna bli färdigt under 2017.*

### Fotografering av patient och patientens ställning som undervisningspatient

Att fotografera den klagandes bröst var i och för sig korrekt och motiverat med tanke på planeringen och uppföljningen av den plastikkirurgiska behandlingen. Den klagandes rätt till information enligt patientlagen tillgodosågs däremot inte på bästa möjliga sätt. Den klagande informerades inte tillräckligt tydligt om fotograferingens syfte eller betydelse för behandlingen. Enligt bestämmelserna i 6 § i patientlagen borde den klagande ha givit sitt medvetna samtycke till fotograferingen. Den klagande hade också haft rätt att vägra bli fotograferad.

Liksom Valvira ansåg JO det korrekt att använda sjukhusets utrustning och personal, i första hand fotograf, för att ta de fotografier som hänförde sig till behandlingen av patienten. Ett sådant förfarande är det bästa sättet att trygga patientens rätt till skydd av sekretessbelagda person-

uppgifter. JO ansåg att avdelningsöverläkaren handlade felaktigt när hen använde sin egen kamera för att fotografera den klagande.

Det borde ha gjorts tydliga anteckningar med detaljerade motiveringar om fotograferingen i den klagandes patientjournal. I patienthandlingarna bör det också antecknas att patienten har gett sitt samtycke till fotograferingen eller att hen har förbjudit fotografering.

Den klagande hade varit tvungen att klä av sig på mottagningen och bli fotograferad inför alla närvarande personer. Den klagande upplevde situationen som mycket ångestfylld och förödmjukande. JO ansåg att vården inte hade ordnats med respekt för den klagandes integritet på det sätt som avses i patientlagen. Den klagande borde ha informerats på förhand om vilka personer som kommer att vara närvarande. Omständigheterna på mottagningen borde ha ordnats så att hen skulle ha kunnat klä av sig t.ex. bakom en skärm.

JO konstaterade att utbildningen av yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvård vid enheter för hälso- och sjukvård bör ske i samarbete med patienterna. Patienten har en central roll i utbildningen. Ett undervisningstillfälle får ändå inte utgöra ett hinder för en konfidentiell vårdrelation. Patienten har samma rättigheter oavsett om hen utgör föremål för undervisning.

Enligt JO bör patienten informeras på förhand om att studerande kommer att närvara i utbildningssyfte vid en operation eller ett besök på mottagningen och patienten bör ge sitt samtycke till att de studerande är närvarande. JO hänvisade också till den senaste tidens avgörandep Praxis i Europadomstolen där det konstaterats att studenter närvaro utan patientens uttryckliga samtycke bröt mot patientens integritetsskydd (avgörande *Konovalova mot Ryssland* den 9 oktober 2014). Enligt domen borde patienten ha informerats precis och hennes samtycke säkerställts till att även medicinstuderande deltog vid föreläsningen. Eftersom detta inte gjordes kränktes den klagandes rätt till integritetsskydd i enlighet med artikel 8 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna.

Den klagande ansågs inte vara en ”sedvanlig undervisningspatient”. Enligt utredningen ”är patienterna inte sedvanliga undervisningspatienter, eftersom de studerande inte på egen hand intervjuar, undersöker eller behandlar patienterna, utan medverkar som assistenter vid operationerna och observerar läkarens arbete på polikliniken”. JO hade svårt att förstå en sådan definition av undervisningspatienter. JO:s egen uppfattning var att den klagande utgjorde föremål för undervisningen och borde ha tillfrågats om sitt samtycke till att de studerande var närvarande under operationen och på mottagningen. Samtycket kan i och för sig också vara muntligt, men då kan det vara svårt att bevisa i efterhand.

JO konstaterade att studerande är utomstående enligt patientlagen. Därför krävs patientens skriftliga samtycke till att studerande tar del av uppgifter i patientjournalerna. Situationen kan vara en annan endast i en sådan exceptionell situation att en studerande verkligen deltar i vården av patienten. De undantag för vilka ett muntligt samtycke räcker (13 § 3 mom. 2 punkten i patientlagen) kan inte tillämpas i undervisningssituationer.

Patientens ställning vid undervisning av hälso- och sjukvårdspersonal regleras inte i lagen. JO anser att det finns skäl att införa uttryckliga bestämmelser i lagen om hur begreppet undervisningspatient ska definieras och om förfarandet i undervisningssituationer.

JO delgav avdelningsöverläkaren sin uppfattning om det felaktiga förfarandet vid fotograferingen av patienten och om bristerna i patientjournalanteckningarna. Han delgav avdelningsöverläkaren sin uppfattning också om att patienter bör ge sitt samtycke till att studerande är närvarande. Han delgav avdelningsöverläkaren sin uppfattning också om att patientens integritet bör respekteras på mottagningen. JO bad SHM överväga att införa uttryckliga bestämmelser i lagen om begreppet undervisningspatient och om förfarandet i undervisningssituationer. Han bad ministeriet meddela honom senast den 31 maj 2017 vilka åtgärder hans beslut har gett anledning till (3892/4/15\*).

### Utlämnande av uppgifter ur patientjournal till patienten

Enligt JO är det i och för sig korrekt att patienten ges möjlighet att ta del av patientjournalanteckningarna om vården under vägledning av en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvård. Det kan ändå inte vara ett villkor för att lämna ut patientjournaler. JO konstaterade att en läkare vid Muurola sjukhus i samkommunen för Lapplands sjukvårdsdistrikt inte kunde vägra lämna ut patientjournalkopior till patienten med motiveringen att denna eventuellt inte skulle förstå de anteckningar som yrkespersonerna inom hälso- och sjukvård hade gjort. Enligt personuppgiftslagen ska uppgifterna på begäran lämnas skriftligen, vilket enligt det etablerade tolkningen innebär kopior.

Enligt JO borde läkaren ha skrivit i sitt brev till patienten att om denna inte ville utnyttja möjligheten att ta del av materialet på sjukhuset, skulle det sändas till patienten per post. Eftersom kopior av patientjournalerna skulle ha kunnat lämnas ut till patienten först efter ett besök på sjukhuset, innebar läkarens brev att patientens rätt till insyn delvis förvägrades. Brevet måste därför anses vara ett intyg enligt personuppgiftslagen om att läkaren vägrade lämna uppgifterna. Enligt dataombudsmannens praxis ska ett intyg om vägran ges också i fall där uppgifterna inte lämnas i önskad form. Med tanke på patientens rättsskydd bör det framgå av intyget att ärendet kan föras till dataombudsmannen.

Slutresultatet skulle ha varit detsamma om patientens begäran om uppgifter hade behandlats enligt offentlighetslagen. Då borde förfarandet i den lagen ha följts. Eftersom uppgifterna lämnades ut med stöd av personuppgiftslagen gick JO inte närmare in på frågor som hänförelse till offentlighetslagen.

I sin bedömning av hur klandervärt läkarens förfarande var beaktade JO att SHM:s handbok, som läkarens avgörande byggde på, lämnade utrymme för tolkning. Därför delgav han såväl läkaren som SHM sin uppfattning (1669/2/15\*).

SHM meddelade den 30 september 2016 att handboken har preciserats enligt JO:s beslut.

## Konstaterande av dödsfall bör ske utan dröjsmål

I anvisningarna i SHM:s handbok (Konstaterande av människans död. En guide för hälso- och sjukvårdspersonalen) konstateras det att när ett dödsfall inträffar på en social- och hälsovårdsinrättning, ska en läkare konstatera döden så snabbt som möjligt, senast följande vardag. I förordningen om utredande av dödsorsak fastställs emellertid att läkaren, efter att ha erhållit anmälan om dödsfall, utan dröjsmål ska verkställa yttre likbesiktning för konstaterande av döden och för utredande av dess orsaker samt övriga omständigheter därvid.

JO hänvisade till sitt beslut av den 6 juli 2010 (1478/4/10), där han ansåg det nödvändigt att SHM vidtar åtgärder för att avlägsna motstridigheten mellan förordningen om utredande av dödsorsak och sina anvisningar om konstaterande av människans död. SHM hade emellertid inte åtgärdat denna motstridighet.

Grundlagsutskottet har, med beaktande av grundlagens bestämmelser om rätten till liv och om att det genom lag ska utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter, ansett att statsrådet så snart som möjligt måste vidta åtgärder för att en grundläggande bestämmelse om hur en människas död ska konstateras tas in i lag (GrUU 24/2010 rd).

Även om SHM hade inlett nödvändiga lagberedningsåtgärder i ärendet, ansåg JO det fortfarande nödvändigt att ministeriet ändrar sina anvisningar till den del som de strider mot gällande lagstiftning. JO bad SHM meddela honom vilka åtgärder ministeriet har vidtagit i ärendet (836/4/15\*).

SHM meddelade den 26 oktober 2016 att det har tillsatt en arbetsgrupp som har i uppgift att bereda en totalreform av lagstiftningen om konstaterande av dödsorsak. Som en del av arbetet har arbetsgruppen för avsikt att utarbeta nya anvisningar som motsvarar den nya lagstiftningen. Under beredningen sätts särskild fokus på praxisen för konstaterande

av dödsfall. Ministeriet har diskuterat hur JO:s krav på ändring av handboken kan genomföras med beaktande av att arbetsgruppen redan bereder lagstiftningsändringar som kan ändra praxisen. Ministeriet har beslutat att det bästa sättet är att meddela att anvisningarna från 2004 är föråldrade och inte längre gäller.

## Erkännande av examen från ett annat EU-land

Enligt JO var det uppenbart att den klagande utifrån sina diskussioner med tjänstemän vid Valvira hade fått en klart felaktig bild av kraven för legitimering som psykolog. Behandlingen av ärendet hade också fördröjts utan orsak.

I ärenden som gäller erkännande av en examen från ett annat EU/EES-land är det viktigt att utreda om examen ger rätt att utöva yrket i ursprungslandet. Vid bedömningen av den klagandes studier konstaterade Valvira att unionens förfarande för erkännande inte kan tillämpas. Den här slutsatsen verkade i och för sig riktig. JO ansåg det däremot problematiskt att det inte alls framgick av handlingarna att Valvira skulle ha övervägt ärendet utifrån EU-rättens allmänna principer.

Av EU-domstolens etablerade rättspraxis framgår det att när en utbildning från ett annat EU/EES-land inte kan erkännas enligt det allmänna systemet för erkännande, ska ärendet ännu övervägas med tanke på unionsmedborgarnas grundläggande friheter (arbetstagares fria rörlighet och etableringsfrihet, artikel 45 och 49 FEUF). Rättspraxisen grundar sig på avgörandet *Vlassopoulou* (C-340/89) som gavs före systemet för erkännande trädde i kraft.

Enligt *Vlassopoulou*-rättspraxisen får en ansökan inte avslås endast med motiveringen att examen inte kan erkännas enligt systemet för erkännande. Därtill ska myndigheterna beakta samtliga de examens-, utbildnings- och andra behörighetsbevis, liksom den relevanta erfarenhet som sökanden har förvärvat, genom att göra en jäm-

förelse mellan, å ena sidan, den kompetens som intygas genom dessa behörighetsbevis och denna erfarenhet och, å andra sidan, de kunskaper och kvalifikationer som krävs enligt den nationella lagstiftningen” (t.ex. C-298/14 Broulliard).

Enligt handlingarna gjordes ingen sådan jämförelse. Det hade emellertid ingen betydelse för slutresultatet. I praktiken verkade Valvira ha gjort en motsvarande bedömning av den klagandes studier i både Storbritannien och Finland. Av den framgick också i vilken utsträckning den klagandes studier inte motsvarade de finländska kraven. JO ansåg inte att Valvira:s preliminära svar till den klagande därmed var felaktigt. JO uppmärksammade emellertid Valvira på att den ovannämnda rättspraxisen bör beaktas vid bedömningen av förutsättningarna för erkännande av examina från EU/EES-länderna.

När Valvira hade beslutat om ett negativt avgörande av den klagandes ansökan, meddelades den klagande om möjligheten att återta sin ansökan för att spara på kostnaderna. JO ansåg att förfarandet i sig var sakligt och uppfyllde rådgivningsskyldigheten. JO uppmärksammade ändå Valvira på vad ett återtagande av ansökan innebär: den sökande förlorar då möjligheten att söka ändring av beslutet hos domstol. Med tanke på den sökandes rättsskydd är det därför viktigt att den sökande är medveten om följderna av att återta ansökan.

JO bad Valvira granska rådgivningen om erkännande av examina från andra länder och särskilt EU/EES-länder och sin praxis för dokumentering av den samt utreda om praxisen kunde förbättras så att dylika problem kan undvikas i framtiden (2164/4/15\*).

Valvira meddelade den 13 oktober 2016 att dess yrkesrättighetsenhet består av 15 personer. År 2015 beviljades 20 970 yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvård legitimation eller skyddad yrkesbeteckning. Dokumenteringen av rådgivningen i anhängiga ansökningsärenden har förbättrats i och med det elektroniska ärendehanteringssystem som togs i bruk våren 2016.

Valvira är medveten om att de handläggande tjänstemännen i sitt eget arbete och sin rådgivning i fortsättningen bör lägga större vikt vid att ge bakgrundsfakta och säkerställa att kunden förstår innehållet i vägledningen. Valvira konstaterar att det i fortsättningen fäster större uppmärksamhet vid att utredningsåtgärderna vidtas vid rätt tidpunkt i förhållande till handläggningen av ärendet.

Valvira meddelade att det kommer att fästa större uppmärksamhet vid EU-domstolens rättspraxis och överväga att erkänna yrkeskompetens enligt EU-rättens allmänna principer när det automatisera eller allmänna systemet för erkännande inte kan tillämpas. Det kommer att informera om sina principer också på sin webbplats. Valvira:s yrkesrättighetsenhet har repeterat vikten av att informera om rättsskyddsmetoderna och om att återtagande av ansökan innebär att den sökande avstår från den rättsskyddsmetod som hen kan använda för att bestrida Valvira:s avgörande.

### **DNR-beslut är inget ställningstagande till aktiva vårdinsatser**

JO utredde på eget initiativ om det eventuellt fanns skäl att precisera Valvira:s anvisning 5/2013 ”Vårdplaner inom långtidsvården samt prehospital akutsjukvård”, eftersom han fått kännedom om att vissa vårdenheter uppfattade ett DNR-beslut som ett mer omfattande ställningstagande till aktiva vårdinsatser. JO bad Valvira meddela honom om sin uppfattning och eventuella åtgärder (59/2/15\*).

Valvira meddelade den 26 maj 2015 att ett DNR-beslut är ett medicinskt beslut som fattas av en läkare och som innebär att man vid hjärtstillestånd avstår från att återuppliva patienten med elektrisk stimulering eller hjärtmassage. Beslutet får inte påverka den övriga vården av patienten, utan den fortsätter som förut. Valvira påpekar att DNR-beslutet inte är en vårdplan. För patienter i långtidsvård (inkl. hemvård) ska således uppgöras en vårdplan, även om ett DNR-beslut för patienten redan finns.

Uppfattningen att ett DNR-beslut är ett mer omfattande ställningstagande till aktiva vårdinsatser är enligt Valvira felaktig och gav anledning till åtgärder. För att korrigera denna felaktiga uppfattning preciserade Valvira sin anvisning 5/2013 genom en ny uppdaterad anvisning (dnr 4141/06.00.00.05/2015) den 25 maj 2015. Dessutom uppdaterade Valvira texterna om vård i livets slutskede på sin webbplats.

### 4.11.3 INSPEKTIONER

Vid sina inspektioner av verksamhetsenheter som tillhandahåller psykiatrisk sjukhusvård granskar JO i synnerhet förhållandena för tvångsintagna patienter samt behandlingen av dessa patienter och tillgodoseendet av deras grundläggande fri- och rättigheter. Syftet med inspektionerna är också att utreda hur man ger patienterna råd och information om deras rättigheter och hur man tar hänsyn till patienternas anhöriga i detta sammanhang.

Vid inspektionerna diskuterar JO och föredragandena med sjukhusledningen, patientombudsmannen, personalen och patienterna, tar del av handlingar samt granskar slutna avdelningar och isoleringsrum. En detaljerad beskrivning av observationer och ställningstaganden under JO:s inspektioner finns t.ex. i JO:s berättelse för år 2012 (se s. 259–264).

År 2016 inspekterade JO följande verksamhetsenheter som tillhandahåller psykiatrisk sjukvård: Pitkäniemi och Vammala sjukhus inom samkommunen Birkalands sjukvårdsdistrikt, psykiatriska enheten vid Södra Karelen centralsjukhus inom Södra Karelen social- och hälsodistrikt (Eksote) samt Hatanpää sjukhus i Tammerfors. Därtill företog JO en oanmäld inspektion på jouren vid Acuta på Tammerfors universitetssjukhus inom samkommunen Birkalands sjukvårdsdistrikt.

Iakttagelser under inspektionerna refereras i avsnitt 3.4 (s. 115).



Oanmäld inspektion 19.4.2016 vid Akutmottagningen Acuta, Tammerfors Universitetssjukhus (Tays).



Besök till Pitkäniemi sjukhus, neuro- och äldrepsykiatriska avdelningarna. Man bekantade sig med psykiatrisk elbehandling (ECT). Inspektion 20.4.2016.



#### 4.11.4 AVGÖRANDE

##### Tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster

###### *Brister i vården av albinismpatienter*

Enligt JO får albinismpatienter inte tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster på lika villkor, såsom grundlagen föreskriver. Praxisen för undersökning och vård av dessa patienter varierar mellan olika sjukvårdsdistrikt. I Finland finns inga enhetliga och etablerade undersöknings- och vårdrekommendationer för albinismpatienter.

Enligt JO kan kläder som skyddar mot UV-strålning anses vara hjälpmedel för medicinsk rehabilitering för albinismpatienter. En synskadad albinismpatient har rätt till medicinsk rehabilitering enligt sina behov och till hjälpmedel för detta. De solkrämer som albinismpatienter behöver kan å sin sida anses vara nödvändiga förbrukningsartiklar för behandling av långvarig sjukdom enligt hälso- och sjukvårdslagen.

JO konstaterade att albinismpatienter bör hänvisas till sjukvårdsdistriktens socialarbetare för att få hjälp att reda ut och ansöka om de förmåner som de har rätt till. Socialarbetet inom hälso- och sjukvården utgör en del av den övergripande vården.

JO ansåg det vara bra att det har utarbetats ett nationellt program för 2014–2017 för utveckling av servicesystemet för sällsynta sjukdomar. På basis av sjukvårdsdistriktens utredningar är det ändå uppenbart att kännedomen om programmet är bristfällig inom sjukvårdsdistriktet. För att verkställa programmet har det tillsvidare grundats enheter för sällsynta sjukdomar vid Helsingfors och Åbo universitets centralsjukhus samt Uleåborgs och Kuopio universitetssjukhus. Ytterligare en enhet för sällsynta sjukdomar planeras som bäst vid Tammerfors universitetssjukhus.

Liksom det konstateras i det nationella programmet för sällsynta sjukdomar krävs speciella åtgärder av servicesystemet för att de sjukas rätt till kvalitativ undersökning, vård och rehabilitering ska kunna tillgodoses på ett likvärdigt sätt.

JO delade Valvira uppfattning om att universitetssjukhusen bör samarbeta för att säkerställa att albinismpatienter har likvärdig tillgång till undersöknings-, vård- och rehabiliteringstjänster inom specialupptagningsområdena och nationellt.

JO sände en kopia av sitt beslut till Valvira och bad det delge alla sjukvårdsdistrikt hans uppfattning. Han meddelade sitt beslut även till SHM (3382/4/15\*).

###### *Skyldighet att skydda gravida kvinnor*

Hälso- och socialvårdsmyndigheternas lagenliga skyldighet att ordna missbrukartjänster för gravida kvinnor skulle ha förutsatt att den klagandes faktiska möjligheter att hämta sin substitutionsbehandlingsmedicin under veckoslutet hade utretts. Avståndet till den klagandes bostad var relativt långt och man borde ha varit beredd på att ett plötsligt försvagat hälsotillstånd på grund av graviditeten eller någon annan orsak kunde hindra den klagande från att cykla. Om den klagande inte hade ekonomiska möjligheter att åka taxi, borde man ha sökt en lösning på situationen i samarbete med socialväsendet (252/4/15).

###### *Det råder fortfarande brister i ordnandet av medicinsk rehabilitering*

JO konstaterade att anstalten ansvarar för att ordna med hjälpmedel till patienter vid både långvarig och kortvarig anstaltsvård. En patient hade en dygnetruntplats vid Helsingfors stads servicecenter Kustaankartanon monipuolinen palvelukeskus, varmed anstalten ansvarade för att ordna hans sjukvård inklusive hjälpmedel för medicinsk rehabilitering. JO konstaterade att servicecentret inte ansvarar endast för att ordna med grundläggande hjälpmedel, utan för alla hjälpmedel som patienten behöver för sin rehabilitering och för ett gott liv. Servicecentret handlade lagstridigt när patientens hjälpmedel finansierades ur hans egna medel.

Helsingfors stads social- och hälsovårdsverk hade själv konstaterat att den senare avlidna patientens rättsinnehavare hade möjlighet att kräva ersättning av Helsingfors stad för de hjälpmedel som anskaffats för patientens egna medel (åtminstone 3 500 euro), om inte hjälpmedlen återlämnades till dödsboet. Därför behövde JO inte ge någon framställning om gottgörelse. JO konstaterade ändå att ersättning inte kan förvägras med motiveringen att hjälpmedlen återlämnas till dödsboet (902/4/15\*).

### 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.

#### *En äldres huvud slätrakades till följd av bristfällig hemvård*

Enligt JO borde en 90-årig äldres vårdplan ha uppdaterats i samråd med hen och hens närstående senast när skötseln av hens personliga hygien inte uppfylldes enligt den tidigare planen. Särskilt då klientens eller patientens behov av omsorg ökar bör man säkerställa att vården och omsorgen är ändamålsenligt ordnad. Patientens och klientens hygien bör skötas tillräckligt bra och med respekt för hens självbestämmanderätt.

På hälsocentralsjukhuset konstaterades den äldres hår vara fullt av gnetter och fullstora löss, som man försökte avlägsna utan resultat med både luskam och schampo. Slutligen rakades den äldres hår bort. Det hade sannolikt funnits löss och gnetter i den äldres hår redan under hemvården.

De anställda inom hemvården borde ha diskuterat mer aktivt med den äldre och hens närstående om alternativ för att sköta den personliga hygien, varvid också lussmittan möjligen kunde ha noterats i ett tidigare skede. Bristerna i vården och omsorgen ledde till att den äldres hår uppen-

barligen måste rakas bort helt och hållet. JO ansåg att detta slutresultat kränkte den äldres människovärde (4687/4/15\*).

#### *Brister i prehospital akutsjukvård av en äldre*

JO ansåg att den prehospitala akutsjukvården av en 93-årig äldre inte utfördes korrekt, då Norra Karelen räddningsverks enhet för prehospital akutsjukvård på basnivå och den jourhavande läkare som konsulterades inte kände igen den äldres symptom på en övergången cirkulationsstörning i hjärnan. Även om symptomen är förbi, ska en patient med TIA-symptom (transitorisk ischemisk attack) enligt nuvarande rekommendationer undersökas akut. Även anteckningarna i rapporten om den prehospitala akutsjukvården angående undersökning av den äldres neurologiska status var bristfälliga.

JO betonade att man genom att följa bestämmelserna om uppgörande av patientjournaler i patientlagen och förordningen om journalhandlingar tryggar patienternas rättsskydd och tillgodoser den grundläggande rätten till tillräckliga hälsovårds- och sjukvårdstjänster.

JO ansåg att den prehospitala akutsjukvård som den äldre gavs följande dag inte heller utfördes korrekt, då akutsjukvårdarna på basnivå inte kände igen de fynd som tydde på att den äldres grundläggande livsfunktioner hade försämrats. Akutsjukvårdarnas förfarande var inte heller ändamålsenligt i fråga om motiveringen av transportalternativ. Patientens behov av fordon bör avgöras av patientens sjukdom och aktuella hälsotillstånd. Den äldre borde ha transporterats till sjukhuset med ett fordon för sjuktransport och inte med taxi.

JO konstaterade att Norra Karelen sjukvårdsdistrikt bör effektivisera utbildningen av personalen inom den prehospitala akutsjukvården och anvisningarna särskilt i fråga om hur äldre med en cirkulationsstörning i hjärnan ska bemötas (674/4/15).

### **Hälsovårdens jourenheter måste förbereda sig för hög belastning även under långa helger**

JO ansåg det orimligt att en 95-åring hade fått vänta nio timmar vid Helsingfors stads Haartmanska sjukhus på trettondagen och att detta inte tillgodosåg patientens rätt till hälso- och sjukvård av god kvalitet enligt patientlagen och inte följde serviceprincipen i förvaltningslagen. Enligt utredningen hade väntetiden förlängts särskilt till följd av dröjsmål vid röntgenundersökningen.

JO hänvisade till hälso- och sjukvårdslagen, enligt vilken jourenheterna ska ha tillräckliga resurser och tillräcklig kompetens för att vårdkvaliteten och patientsäkerheten ska tillgodoses. Enligt jourförordningen ska jourenheter ha tillgång till tillräcklig bilddiagnostik och laboratorieservice för undersökning av patienter, bedömning av vårdbehovet och för vården. Inom jourverksamheten ska situationer där jouren utsätts för hög belastning beaktas. JO betonade att situationer där jouren utsätts för hög belastning bör beaktas även i fråga om jourens stödtjänster (59/2/15\*).

### **Rätten till information och självbestämmanderätt**

Liksom tidigare är aktualiserades också frågor som gäller patientens rätt till information och självbestämmanderätt.

### **Försummelse vid fastspänning av en patient**

Den jourhavande läkaren hade per telefon gett sjukskötaren tillstånd att spänna fast en patient på grund av hotfullt beteende. JO ansåg att den jourhavande läkaren personligen borde ha undersökt patienten så fort som möjligt efter detta. Läkaren hade ändå inte undersökt patienten under sitt arbetsskift. JO konstaterade också att den jourhavande läkaren, för att säkerställa sig om patientens trygga vård, borde ha utvärderat patientens fortsatta behov av att vara fastspänd senast innan hans arbetsskift avslutades.

Efter att arbetsskiftet hade bytts, träffade den andra läkaren patienten först efter att denna hade befriats från bältesremmarna. Läkaren hade dock på förhand gett tillstånd att spänna fast patienten vid behov. JO ansåg att ett dylikt lov på förhand varken är lagenligt eller vederbörligt. Att spänna fast en patient är en extraordinär och sista möjliga åtgärd som baserar sig på en personlig undersökning av patienten. Enbart en läkare kan besluta om en dylik åtgärd.

Lagen föreskriver inte om fastspänning av patient inom somatisk hälsovård. JO anser att detta är otillfredsställande. I nuläget bedöms rätten att spänna fast en patient enligt strafflagens bestämmelser om nödtillstånd och nödvärn.

JO nsåg att centralsjukhuset i Lappland försummade sin uppgift att införa nödvändiga och tillräckligt omfattande anteckningar i patientjournalerna. De jourhavande läkarna och två sjukskötare hade ansvar för att göra anteckningarna. De ansvariga borde ha infört i patientjournalerna orsak och motivering till att spänna fast patienten, uppgifter om när fastspänningen inleddes och avslutades, namnet på dem som spände fast patienten samt uppgifter om hurdan bältesrem som användes.

De bristfälliga anteckningarna försvårade bedömningen av ärendet. Fastspänningen av patienten kan ha pågått i upp till 12 timmar. På grund av de bristfälliga anteckningarna i patientjournalerna var det omöjligt för JO att bedöma bl.a. om fastspänningen hade pågått längre än nödtillstånd krävde. JO ansåg att försummelsen var allvarlig (4318/4/15).

### **Förfarande när DNR-beslut fattas**

JO ansåg att läkaren, i en situation där patienten inte längre själv kunde besluta om sin vård, borde ha kontaktat patientens närstående innan ett DNR-beslut fattades.

Det finns inga särskilda bestämmelser om hur DNR-beslut ska fattas, utan man tillämpar de allmänna bestämmelserna om vårdbeslut i lagen om

yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården: Läkaren beslutar om den medicinska vården och behandlingen av en patient. Å andra sidan är läkaren skyldig att beakta vad som stadgas om patientens rättigheter. I patientlagen förutsätts det att särskilt så kallade viktiga vårdbeslut ska fattas i samförstånd med patienten eller hans företrädare.

JO:s avgörandep Praxis bygger på en etablerad ståndpunkt om att ett DNR-beslut är ett viktigt vårdbeslut enligt patientlagen, varvid beslutsförandet i 5 och 6 § ska följas. Läkaren ska diskutera med patienten eller, om hen inte kan fatta beslut om vården, med patientens närstående eller annan företrädare, innan beslutet fattas. För att man ska kunna nå samförstånd ska patienten eller hans företrädare ges upplysningar enligt 5 § i patientlagen om sitt hälsotillstånd, vårdens och behandlingens betydelse, olika vård- och behandlingsalternativ och deras verkningar samt om andra omständigheter som hänför sig till vården och behandlingen.

Om diskussionen förs med patientens företrädare, bör man särskilt försöka utreda hur patienten själv skulle ha önskat bli vårdad och behandlad. Patienten eller hans företrädare kan ändå inte ge ett bindande förbud mot ett DNR-beslut, om läkaren bedömer att det är medicinskt motiverat (1250/4/15).

### En psykiatrisk patients rörelsefrihet

JO ansåg att det psykiatriska sjukhuset borde ha arrangerat övervakningen av patienten så att hen åtminstone ibland skulle ha kunnat besöka bastun, kantine, biblioteket eller gymmet och tidvis vistas utomhus någon annanstans än på avdelningens ingärdade gårdsplan. Om patientens personliga autonomi redan har begränsats i och med att hen vårdas oberoende av sin vilja, bör man vara mycket restriktiv med åtgärder som fråntar patienten den lilla personliga frihet som hen har kvar.

JO konstaterade att det enligt mentalvårdslagen är möjligt att begränsa patientens rörelsefrihet till en viss avdelnings lokaler redan när patienten tas in för vård. I fråga om den klagande bör man utgå från hans rörelsefrihet innan de tilläggsbegränsningar som avses här infördes. För dessa begränsningar, som i och för sig bygger på mentalvårdslagen, bör det framläggas en godtagbar motivering och begränsningarna bör följa proportionalitetsprincipen.

Europadomstolen har (i ett ärende som gällde isolering) konstaterat att om en individs personliga autonomi redan har begränsats i och med att hen vårdas oberoende av sin vilja, bör man vara mycket restriktiv med åtgärder som fråntar hen den lilla personliga frihet som hen har kvar (*Munjaz v. United Kingdom*, 17.7.2012) (5290/4/15\*).

### Sekretess och skydd för privatlivet

JO ansåg att specialisten i psykiatri vid Forssaregionens välfärdssamkommun handlade mot lagen när hen meddelade den klagandes chef, som var läkare, om den klagandes hälsotillstånd. Enligt patientlagen var den klagandes chef en utomstående person, åt vilken specialisten inte skulle ha fått lämna ut patientuppgifter om den klagande utan de särskilda grunder som anges i lagen.

I specialistens utredning betonades att anmälningen var brådskande, eftersom den klagande skulle ha inlett sitt arbete klockan 9 samma dag, det vill säga en timme senare. Därmed måste det också bedömas om specialistens förfarande kunde vara tillåtet som ett nödtillstånd enligt strafflagen. Ett nödtillstånd innebär ändå att det inte går att göra på något annat sätt.

Bestämmelser om utlämnande av uppgifter för att garantera patientsäkerheten finns i lagen om Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira). Med stöd av den lagen skulle specialisten ha kunnat meddela sin oro till Valvira, som med stöd av lagen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården har möjlig-

het att vidta temporära säkerhetsåtgärder. Specialisten borde åtminstone först ha kontaktat Valvira, innan hen med hänvisning till nödtillstånd eventuellt hade kunnat kontakta den klagandes chef (1898/4/15).

### Kraven på god förvaltning

Följande avgöranden gällde ändamålsenliga förfaranden och behandling av ärenden utan dröjsmål.

JO hade på nytt delgivit Rautalampi kommun sin uppfattning om det lagenliga sättet att ordna maskinell dosdispensering av läkemedel och bett kommunen meddela vilka åtgärder hans uppfattning hade gett anledning till. Kommunen meddelade att den inväntade SHM:s anvisningar i ärendet.

JO konstaterade att kommunen hade en felaktig uppfattning om vilken betydelse SHM:s anvisningar respektive lagstiftningen har. I motsats till lagstiftningen är anvisningar är inte bindande för myndigheterna. Kommunens felaktiga uppfattning ledde till att den lagstridiga situationen i fråga om den maskinella dosdispenseringen av läkemedel fortgick tills SHM:s anvisningar publicerades, även om JO uttryckligen hade uppmärksammat kommunen på detta. JO gav kommunen en anmärkning för dröjsmål i korrigerandet av en lagstridig situation (1769/2/13\*).

Åbo stads hälsovård agerade felaktigt, då den klagande två gånger nekades besök på läkarmottagningen endast på grund av uppgifter i befolkningsdatasystemet. Den klagandes hemkommun ansågs fortfarande vara Vanda, även om hen redan hade flyttat till Åbo. Uppgifter i befolkningsdatasystemet, som inte är bindande för andra myndigheter, gavs därmed för stor betydelse när man beslutade om vilka tjänster den klagande hade rätt till (2163/4/15\*).

Enligt JO kan en patient använda sin valfrihet också så att hen inte vill vårdas vid en särskild vårdenhet. Patienten behöver inte framlägga

något särskilt skäl till valet av vårdenhet, men den behandlande läkaren ska bedöma om den vårdenhet som patienten har valt är ändamålsenlig för vården.

Den klagandes önskemål uppfylldes först helt korrekt när hen fick en remiss till Jorvs sjukhus. När remissen återsändes rekommenderades ändå igen endast Lojo sjukhus, även om man visste att patienten inte ville bli vårdad där. Patientens valfrihet skulle ha förutsatt att hälsovårdscentralen i Nummela, innan remissen till Lojo sjukhus skrevs ut, utredde möjligheten att göra den nödvändiga undersökningen vid någon annan kommunal enhet för specialistsjukvård (821/4/15\*).

#### 4.11.5 HÄLSO- OCH SJUKVÅRDEN FÖR FÅNGAR

##### Organisationsförändring och dess inverkan på behandlingen av klagomål och på inspektionerna

Sedan ingången av 2016 har hälso- och sjukvården för fångar hört till SHM:s förvaltningsområde. Enheten för hälso- och sjukvård för fångar verkar i samband med Institutet för hälsa och välfärd (THL). Valvira och regionförvaltningsverkens behörighet utvidgades vid ingången av året till att gälla även organisationen av hälso- och sjukvården för fångar. Tidigare övervakade de endast enskilda yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvård. Därför har klagomål om hälso- och sjukvården för fångar i allt högre grad överförs på regionförvaltningsverken under berättelseåret.

I praktiken har organisationstillsynen centraliserats till Norra Finlands regionförvaltningsverk, som på egen hand eller tillsammans med Valvira gör väglednings- och tillsynsbesök till polikliniker och sjukhus inom hälso- och sjukvården för fångar. I slutet av året har åtminstone 12 enheter besökts, vilket var minimimålet för 2016. JO får promemoriorna från besöken för kännedom.

Under berättelseåret företog JO två inspektioner till enheter för hälso- och sjukvård för fångar (poliklinikerna i Åbo och Kylmäkoski). Vid den ena inspektionen deltog en utomstående expert på medicin. Observationer från inspektionerna refereras i avsnitt 3.4 (s. 121).

### En fånges möjlighet att omedelbart få kontakt med primärvården

I fångarnas klagomål framkommer ofta att deras kontaktförsök inte besvaras. Också vid inspektionerna i fängelser har det regelbundet i samtalen med fångarna framkommit att de är missnöjda med att de ärendeblanketter som de skickat till hälso- och sjukvården inte besvaras.

I sina avgöranden har JO betonat att fångpatienter inte har samma möjlighet till omedelbar kontakt med primärvården som andra patienter. Fångarnas hälso- och sjukvård ska ändå tillgodoses enligt samma principer som vid vård av övriga medborgare. Det gäller även omedelbar kontakt med primärvården. JO har ansett det vara viktigt att fångarnas kontakter inte bara noteras utan också besvaras inom rimlig tid, så att de får klarhet i hur deras ärende framskrider och vet att man har reagerat på det.

Användningen av ärendeblanketter har grundat sig på Brottsförmyndighetens egna anvisningar. Enligt dem ska fången anmäla sig till sjukskötarens mottagning med en ärendeblankett, om det inte är frågan om ett akut insjuknande. Vid laglighetskontrollen har det i frågan om detta framlagts tvivel om huruvida detta uppfyller kravet i 51 § i hälso- och sjukvårdslagen om att en patient vardagar under tjänstetid omedelbart kan få kontakt med en enhet inom hälso- och sjukvården som ordnar primärvård.

JO har framlagt sin uppfattning att kontakt genom en ärendeblankett inte är en sådan omedelbar kontakt som avses i bestämmelsen. Denna uppfattning stöds även av social- och hälsovårdsministeriets anvisningar om omedelbar kontakt.

Dessa iakttagelser har tidigare delgetts Brottsförmyndighetens centrala förvaltningsenhet och enhet för hälso- och sjukvård.

Inom laglighetskontrollen har det ansetts vara problematiskt att hälso- och sjukvården för fångar inte kan ordnas enligt de enhetliga nationella principerna för icke-brådskande vård, vilka styr vården och patienternas tillgång till vård. För att korrigera situationen krävs tilläggsresurser, som enheten för hälso- och sjukvård inte har haft tillgång till.

JO ansåg det vara viktigt att man vid utbildningen av personalen inom enheten för hälso- och sjukvård uppmärksammar behandlingen av ärendeblanketter och framför allt att de ska besvaras. Denna uppfattning delgavs enheten för hälso- och sjukvård för fångar och poliklinikens regionöverläkare (4342/4/15).

### Munhälsovård

Fångarna har ett stort behov av munhälsovård. Vid enheten för hälso- och sjukvård för fångar finns tio tandläkartjänster, av vilka endast fyra var tillsatta i april 2016. I övrigt är man tvungen att anlita köpta tandläkartjänster. Trots det verkar det som om tillgången till tandvård i regel är snabbare i fängelset än i det civila. Vårdens kontinuitet kan ändå försämrats om fången flyttas till en annan anstalt.

Den klagandes rätt till den munhälsovård som hans hälsotillstånd förutsatte tillgodosågs enligt JO inte när den klagande led av ständig tandvärk som inte lindrades av smärtmedicin och hen ändå inte fick den brådskande vård som hen behövde. Den klagandes tillgång till vård fördröjdes och under den tiden försämrades situationen så att hen till slut måste ordinerats en antibiotikakur. Polikliniken kunde ha övervägt en remiss till en privat tandläkare, om det inte gick att få brådskande vård hos en tandläkare inom enheten för hälso- och sjukvård för fångar och det inte fanns lediga tider inom den offentliga sektorn. Denna uppfattning delgavs enheten för hälso- och sjukvård för fångar och polikliniken (4342/4/15).

### Handräckning på hälsostationen vid kroppsbesiktning av fånge

En läkare eller en annan yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvård som arbetar i fängelset ska inte delta i några som helst uppgifter som gäller upprätthållandet av disciplin och ordning på anstalten. När villkoren för kroppsbesiktning av fångar fastställdes avslogs uttryckligen det att fängelsets egen hälso- och sjukvårdspersonal skulle delta i provtagning i tillsynssyfte. Däremot har läkare vid hälsovårdscentralen en lagstadgad skyldighet att ge fängelset handräckning vid kroppsbesiktningar.

En fånge klagade på att hen måste genomgå en ändtarmsundersökning även om det inte framkom något avvikande vid röntgenundersökningen på hälsostationen. Den klagande ansåg att det var onödigt och upplevde undersökningen som förödmjukande.

I beslutet om att kroppsbesiktning ska utföras fastställs inte separat vilka medicinska undersökningar fången ska genomgå. Det avgör läkaren utgående från kroppsbesiktningens syfte och det som framkommer vid besiktningen. Läkaren ska ändå inte orsaka fången nämnvärd olägenhet.

I den klagandes fall gjordes en kroppsbesiktning på grund av en misstanke om främmande föremål. Enligt utredningen var det inte möjligt att avslöja alla främmande föremål genom en konventionell röntgenundersökning av magen. Därför ansåg JO det vara befogat att ta till andra undersökningsmetoder för att utreda frågan. För att undvika strålbekstrålning gjordes en ändtarmsundersökning. JO kunde inte konstatera att läkaren skulle ha agerat felaktigt i ärendet.

Den klagande kritiserade också att hen inte hade informerats om att CT-undersökning skulle ha varit en alternativ undersökningsmetod. JO konstaterade att den som genomgår en kroppsbesiktning inte har samma ställning som en patient och att det inte krävs samtycke för undersökningen (1181/4/15\*).

### 4.11.6 FÖRSVARSMAKTENS HÄLSOVÅRD

Valvira och regionförvaltningsverkens behörighet utvidgades fr.o.m. början av år 2016 att omfatta även Försvarmaktens hälsovård. I likhet med hälso- och sjukvården för fångar har Försvarmaktens hälsovård koncentrerats till regionförvaltningsverket i Norra Finland. Detta förvaltningsverk utförde under berättelseåret 10 handlednings- och utvärderingsbesök till hälsostationer inom tjänstenheten för fältmedicin som hör till Centret för militärmedicin. Några av dessa besök utfördes i samråd med Valvira. JO får till kännedom berättelserna som uppgjorts över dessa besök.

Det inkommer väldigt få klagomål om Försvarmaktens hälsovård. Under berättelseåret fattades inga åtgärdsförslag inom detta område. P.g.a. detta betonas vikten av granskningar till garnisoner och beväringarnas hörande. I samband med granskningarna är det möjligt att få information om hur hälsovården fungerar.

## 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*.

### 4.12.1

#### VERKSAMHETSMILJÖ OCH STATISTIK

Enligt den barnskyddsstatistik som Institutet för hälsa och välfärd publicerade 2016 har antalet omhändertagna barn minskat med tre procent jämfört med året innan. Totalt 10 501 barn omhändertogs 2015. Antalet brådskande placeringar var 3 733 barn, vilket är en procent mindre än föregående år. År 2015 omhändertogs 10 501 barn i hela landet och totalt 17 664 barn och unga placerades i vård utom hemmet. Antalet minskade något jämfört med året innan. Bland de placerade barnen fanns nästan lika många pojkar och flickor.

Mer än hälften av alla barn som var omhändertagna i slutet av 2015 hade placerats i fosterfamiljer. Av barnen som placerats i fosterfamiljer var 646 barn placerade hos släktingar eller närstående, medan 2 074 barn fick vård i yrkesmässiga familjehem och 6 538 barn och unga var placerade på anstalter. Andelen barn och unga som fick familjevård ökade något jämfört med 2014, medan andelen barn och unga som fick vård i yrkesmässiga familjehem minskade en aning.

Enligt statistiken var 73 872 barn och unga klienter inom öppenvården inom barnskyddet. Definitionen av en klient inom öppenvården inom barnskyddet ändrades i och med socialvårdslagen som trädde i kraft den 1 april 2015. På grund av den ändrade definitionen av en klient kan antalet klienter inte jämföras direkt med antalet från

föregående år. Totalt gjordes 3 602 placeringar i vård utom hemmet som en stödåtgärd inom öppenvården och 1 072 placeringar i eftervård.

Barnskyddsansökan gjordes för 66 646 barn. I uppföljningen av behandlingstiderna inom barnskyddet inleddes bedömningarna av servicebehovet i anhängiga barnskyddsärenden till 98 % inom den lagstadgade fristen på sju vardagar under uppföljningsperioden 1 april–30 september 2016. Av bedömningarna av servicebehovet färdigställdes 94 % inom tidsfristen på tre månader. (Institutet för hälsa och välfärds statistikrapport 20/2016, Barnskydd 2016).

Trots att situationen inom barnskyddet såg bra ut med tanke på behandlingstiderna, diskuterades de otillräckliga resurserna som anvisats barnskyddet under berättelseåret i offentligheten. Kommunerna upplevde rekryteringen av socialarbetare som en utmaning, eftersom det inte finns tillräckligt många kompetenta socialarbetare. Lagen om yrkesutbildade personer inom socialvården, som trädde i kraft i början av mars, har minskat möjligheterna att tillfälligt vara verksam inom socialvården i en legitimerad yrkesutbildad persons yrke, vilket ur kommunernas perspektiv försvårade rekryteringen av kompetent personal.

### 4.12.2

#### LAGLIGHETSÖVERVAKNING

År 2016 avgjordes 365 ärenden som gällde barnets rättigheter. De avgjorda ärendena var mer än 50 fler än 2015 (312) och 2014 (303). BJO avgjorde två ärenden som hon tagit upp på eget initiativ. Av klagomålen ledde 44 (12 %) till åtgärder. I fyra ärenden gavs en anmärkning och två ärenden ledde till framställning. I 30 klagomål meddelade BJO sin uppfattning och sex ärenden ledde till andra åtgärder.



Största delen av avgörandena om barnets rättigheter gällde barnskyddet. Avgöranden som gäller skola, småbarnspedagogik och skoltransporter behandlas i avsnittet om utbildning och kultur. Avgöranden som gäller underhållsbidrag, barnbidrag och indrivning av underhållsbidrag beskrivs i avsnittet om socialförsäkring. Avgöranden som gäller barnets rättigheter ingår också i avsnitten om hälso- och sjukvård, rättigheter för personer med funktionsnedsättning samt utsökning.

I åtgärdsavgörandena med anknytning till barnets rättigheter uppmärksammades de klientplaner som ska göras upp för barn som är klienter inom barnskyddet och för deras föräldrar, kontakten med den socialarbetare som ansvarar för barnens angelägenheter samt begränsningsåtgärderna och beslutsfattandet kring dem.

Vid inspektionerna uppmärksammades hur barnets rätt att samtala förtroligt med sin socialarbetare har tillgodosetts. Som en allmän iakttagelse kan konstateras att placerade barn var omedvetna om sina rättigheter, anstaltens rättigheter och skyldigheter eller sin egen socialarbetarens skyldigheter och uppgifter.

Med tanke på begränsningsåtgärderna uppmärksammades bl.a. för vem och i vilka situationer exempelvis ett beslut om att begränsa kontakterna måste fattas. Det organ som ansvarar för socialvården har rätt att fatta beslut om hur kontakten ordnas. Barnets och föräldrarnas åsikter ska beaktas i beslutsfattandet.

I klagomålen upprepades påståendet att umgänge eller annan kontakt har begränsats utan att något beslut har fattats i ärendet. Vid inspektionerna observerades att man vid anstalter exempelvis i samband med begränsning av rörelsefriheten ofta i själva verket samtidigt begränsade barnets rätt till kontakt, utan att beslut om att begränsa kontakterna fattats i ärendet. I avgörandena betonades att parterna alltid har rätt att få ett överklagbart beslut om att kontakterna begränsas.

I samband med en begränsningsåtgärd (begränsning av rörelsefriheten och särskild omsorg) kunde det hända att ett placerat barns skolgång avbröts under begränsningsperioden eller att skolgången ordnades huvudsakligen endast genom anstaltens försorg. Ett barn ska i samband med en begränsningsåtgärd ha möjlighet till skolgång, fritidsaktiviteter, utfärder eller andra motsvarande aktiviteter. Placeringskommunen är skyldig att ordna den service som det placerade barnet behöver i enlighet med barnskyddslagen. Barnets rätt till undervisning ska bedömas på det sätt som lagen om grundläggande utbildning förutsätter.

Barnen kan ha fått byta vårdplats utom hemmet många gånger under placeringen. I synnerhet barn som är särskilt svårskötta kan ha tvingats byta vårdplats ofta. BJO har uppmärksammat att upprepade byten av plats för vård utom hemmet inte är förenligt med barnets bästa och barnets rättigheter. BJO konstaterade att barnskyddsmyndigheterna vid valet av plats för vård utom hemmet bör sträva efter att särskilt uppmärksamma kontinuiteten i vården.

För att vården ska motsvara barnets bästa är det nödvändigt att alla de myndigheter och andra instanser som deltar i barnets vård och fostran samarbetar vid vården av särskilt svårskötta barn. Samarbetet mellan barnskyddsmyndigheterna, de barnpsykiatriska vårdinstanserna och de instanser som ansvarar för barnets grundläggande utbildning samt vården utom hemmet bör vara regelbundet, konsekvent och kontinuerligt. Gemensamt utarbetade planer ska kunna tillämpas flexibelt och utan dröjsmål. På basis av klagomålen och utredningarna verkade det under berättelseåret emellertid fortfarande som om barnskyddslagens bestämmelse om multiprofessionellt samarbete inte i tillräcklig mån garanterar ett välfungerande och effektivt samarbete mellan olika instanser.

Den klientplan som stöd i föräldraskapet som ska göras upp för föräldrarna har inte använts konsekvent som en del av det systematiska

socialarbetet. Klientplanen för föräldrarna görs vid behov upp i samarbete med den övriga social- och hälsovården. Syftet med klientplanen som ska göras upp för föräldrarna som stöd i föräldraskapet är att bedöma vilka särskilda behov av hjälp och stöd föräldrarna kan ha. Inom laglighetskontrollen har man särskilt övervakat att en klientplan gjorts upp för föräldrarna.

### Uppgörande av klientplaner för ett barn och barnets föräldrar

Förhandlingar om klientplanen hade förts med barnets föräldrar 2015 och 2016. Brister hade emellertid förekommit i fråga om uppgörandet av de aktuella klientplanerna och anteckningarna samt delgivningen av dessa till barnets förälder. BJO betonade vikten av att klientplanerna delges parterna och bedömde klientplanens betydelse för det systematiska barnskyddsarbetet.

BJO konstaterade att ett av klientplanens syften är att planera ordnandet av den service som barnet och dess förälder behöver. Klientplanen ger barnet och dess förälder möjlighet att delta i ordnandet av sin socialvård. Trots att klientplanen inte är förpliktande har klienten rätt att kunna lita på att myndigheten i sin verksamhet sörjer för att uppfylla de mål som man kommit överens om i klientplanen och tillhandahåller metoder för att nå dessa mål.

Klientplanen ska helst göras upp i samarbete med parterna och även när meningsskiljaktigheter uppstår ska klientens åsikt om ordnandet av service antecknas i planen. Det är viktigt att en socialvårdsklient vet vilka åtgärder myndigheten kommer att vidta i klientens ärende och vilka alternativ till åtgärderna som eventuellt finns. En socialvårdsklient ska också ha möjlighet att bedöma om myndighetens agerande är korrekt.

BJO uppmärksammade staden på klientplanens betydelse och på frågor med anknytning till uppgörandet av planen (1107/4/16).

BJO har i flera avgöranden uppmärksammat myndighetens skyldighet att utan dröjsmål göra upp klientplaner för barn och föräldrar (bl.a. 552/4/16 och 2517/4/15).

### Skyldighet att fatta beslut i ärenden som gäller begränsningsåtgärder

Som villkor för umgänget mellan ett barn och den klagande på vårdplatsen hade ställts att de inte fick avlägsna sig från anstaltens område. Begränsningen hade inte antecknats i klientplanen och den klagande hade trots begäran inte fått något skriftligt beslut i ärendet om begränsning av kontakterna.

Beslutet om begränsning av kontakterna mellan barnet och den klagande fattades till slut nästan två månader efter den klagandes begäran. Beslutet fattades retroaktivt fr.o.m. det datum då begäran om beslut framställdes och det var i kraft tills vidare. BJO uppmärksammade staden på att ett beslut om begränsning av kontakterna ska fattas på viss tid och att beslutet inte kan fattas retroaktivt (4792/4/15).

BJO ansåg att socialarbetarna hade förfarit olagligt när beslutet om begränsning av kontakterna inte hade fattats omedelbart när parten framställt sin muntliga begäran om beslut. Umgänget mellan de omhändertagna barnen och den ena förälderns far hade förhindrats efter att barnen bytt plats för vård utom hemmet. Den klagande hade trots flera muntliga och skriftliga förfrågningar inte fått något skriftligt beslut om begränsning av kontakterna och man hade inte svarat på kontaktförsök från den klagandes ombud. Beslutet om begränsning av kontakterna fattades till slut nästan sex månader efter den klagandes första begäran.

BJO gav den ledande socialarbetaren och de socialarbetare som ansvarade för barnets angelägenheter en anmärkning för framtiden om det lagstridiga förfarandet (761/4/16).

Den klagande hade lämnat en ansökan om att häva omhändertagandet av ett barn. En socialarbetare hade bekräftat mottagandet av ansökan vid en förhandling om klientplan som ordnades två månader senare. Cirka sex månader efter förhandlingen hade sektorchefen meddelat att den klagandes ansökan om hävande av omhändertagande behandlas och att ett överklagbart beslut fattas i ärendet. Varken beslutet eller beredningen av beslutet hade emellertid inletts ännu 18 månader efter att den ursprungliga ansökan lämnats.

BJO konstaterade att dröjsmålet ledde till att den klagande förlorade sin möjlighet att föra ärendet till domstol. Förfarandet kan allvarligt ha hotat den klagandes rättsskydd. BJO gav socialmyndigheten en anmärkning för framtiden om det lagstridiga förfarandet i samband med beslutsfattandet.

I samma avgörande gav BJO socialmyndigheten en anmärkning för framtiden om det förfarandet i strid med barnskyddslagen i ärende som gällde begränsning av kontakterna. Parten hade begärt ett beslut om begränsning av kontakterna, men hade inte fått något beslut trots sina förfrågningar. BJO ansåg att beslutet borde ha fattats senast när den klagandes ombud begärde det (1107/4/16).

### Barnets rätt till kontakt med sin egen socialarbetare

Kontakten mellan en ung person och den socialarbetare som ansvarade för personens angelägenheter hade inte tillgodosetts på det sätt som avses i barnskyddslagen. Den unga personen som placerats i vård utom hemmet hade bett den socialarbetare som ansvarade för personens angelägenheter att hålla kontakt genom att ringa den ungas egen telefon. Socialarbetaren som ansvarade för barnets angelägenheter hade emellertid inte svarat på barnets begäran om uppringning på annat sätt än att ge en telefontid, när socialarbetaren ringde den unga personen på barnskyddsanstaltens telefon. Den unga personen ville emellertid

inte diskutera sina angelägenheter på barnskyddsanstaltens telefon. Socialarbetaren framförde ingen grundad anledning till att kontakten från socialvårdens sida sköttes endast med samtal till barnskyddsanstaltens telefon.

BJO ansåg att socialarbetarens handlingsätt *de facto* utan grundad anledning begränsade barnets möjlighet till konfidentiell diskussion med sin egen socialarbetare och uppmärksammade socialförvaltningen och socialarbetaren på saken (4532/4/15).

### Fosterföräldrarnas rätt till service

Den klagande som var fosterförälder fick inte den service och det stöd som behövdes för att uppfostra barnet från stadens sida. Barnet, som var en släkting till den klagande, hade placerats i den klagandes familj på en annan ort än barnets boendeort. Den klagande hade begärt ekonomiskt stöd och gjort förfrågningar om möjligheten att få arvode eller ersättning enligt barnskyddslagen för barnets vård från såväl placerarkommunen som placeringskommunen. Den klagande hade också begärt stöd för umgänge mellan barnet och dess mamma samt för barnets fritidsaktiviteter.

Den klagande och barnet som placerats i den nas familj fick ändå varken service eller stödåtgärder på grund av en meningsskiljaktighet mellan samkommunen och staden angående skyldigheten att ordna och bekosta servicen. BJO klandrade förfarandet och ansåg att det äventyrade den klagandes och barnets rättigheter.

BJO bad båda kommunerna meddela vilka åtgärder de vidtagit med anledning av ärendet före den 30 juni 2016 (5315/4/15).

*Barnets boendekommun meddelade den 1 juli 2016 att en egen socialarbetare utsetts för barnet och ordnade en förhandling för bedömning av servicebehovet. Ett familjevårdsavtal ingicks med den klagande och kommunen började betala bidrag för familjevård.*

*Barnets ursprungliga boendekommun meddelade att barnets klientrelation till kommunens barnskydd hade upphört den 23 juni 2016.*

### Utlämnande av sekretessbelagda uppgifter till andra myndigheter

En hälsovårdare på barnrådgivningsbyrån hade lämnat ut sekretessbelagda patientdata, som upprättats av en annan aktör inom hälsovården, om ett barns förälder till barnskyddet på basis av direkt kontakt av en barnskyddsarbetare.

BJO uppmärksammade staden på att man för att följa principerna för god förvaltning och trygga klientens integritetsskydd vid inhämtande av uppgifter i första hand borde be klienten själv lämna de uppgifter som behövs eller be om klientens samtycke till inhämtandet av uppgifterna. Även när uppgifter lämnas ut med stöd av lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården ska klienten informeras om begäran om uppgifter och begäran ska antecknas i klientens handlingar. BJO uppmärksammade vidare staden på dess skyldighet att säkerställa att alla stadens anställda har tillgång till och tillräckligt väl förstår anvisningarna för hur man går till väga på ett lagenligt sätt vid begäran om eller utlämnande av sekretessbelagda uppgifter (3257/4/15).

### Barnets rätt till nödvändig service utan avbrott

Ungdomspsykiatrins service avbröts för ett barn på grund av misstanke om att barnet utsatts för sexualbrott. Barnet hade börjat en terapiperiod under sommaren och träffat en psykolog ett tjugotal gången före hösten. Under en session hade barnet berättat om en upplevelse några år tidigare, när man försökt utsätta barnet för sexuellt våld. På grund av detta avbröts barnets terapi, i enlighet med stadens handbok. Anvisningarna i handboken var baserade på en anvisning av Institutet för hälsa och välfärd.

Socialarbetaren kontaktade sedan polisen, som ansåg att förundersökningen inte utgjorde ett hinder för fortsatt terapi. Några veckor efter konsultationen med polisen gavs barnet på nytt möjlighet att få terapi. Barnets terapi hade emellertid avbrutits under minst tolv veckor.

BJO ansåg att den ungdomspsykiatriska polikliniken hade handlat fel, när barnets nödvändiga vård och terapi avbrutits på grund av att en misstanke om brott mot barnet uppdragats. Polikliniken borde ha beaktat barnets individuella behov av vård och stöd, som barnet själv också klart och tydligt hade uttryckt när misstanken om brott uppdragats. Barnet ville fortsätta med vården.

BJO ansåg att barnets grundlagsenliga rätt till tillräckliga hälsovårdstjänster inte tillgodosattes på grund av poliklinikens förfarande. Därför framställde BJO att staden som har ansvaret för att tillgodose de grundläggande rättigheterna betalar barnet gottgörelse.

BJO åtog sig också att på eget initiativ reda ut om anvisningen som Institutet för hälsa och välfärd gett är lagenlig (582/4/15).

*Staden meddelade att den hade betalat barnet 300 euro i gottgörelse.*

### Övervakat byte ska ordnas enligt tingsrättens beslut

Ett barns rätt att träffa sin förälder förverkligades inte enligt tingsrättens beslut. Tingsrätten hade fastställt att barnet har rätt att träffa sin förälder udda veckor från lördag kl. 16 till söndag kl. 18, på så sätt att barnet överlämnas under övervakning på en plats som anvisats av staden. Staden hade ordnat de övervakade bytena i enlighet med socialvårdslagen genom att köpa tjänsten från ett privat företag.

På grund av annat umgänge på mötesplatsen hade de övervakade bytena för den klagandes och dennes barns del i praktiken ordnats så att barnet varje gång fick träffa sin förälder två timmar mindre än vad som fastställdes i tingsrättens beslut. BJO ansåg att tingsrätten i egenskap av behörig myndighet hade fastställt övervakade byten för barnet och i sitt beslut endast lämnat frågan om platsen för de övervakade bytena öppen, samt att socialmyndigheten eller en mötesplats som sköter socialmyndighetens uppgifter inte har behörighet att ordna övervakade byten på ett sätt som avviker från tingsrättens beslut (3738/2016).

## Barnets rätt till ett biträde vid förhör

Polisen hade förhört ett barn som var placerat i vård utom hemmet i ett brottmål utan att barnets lagliga företrädare, ett biträde eller en stödperson var närvarande. Polisanmälan i ärendet hade lämnats till polisen den 7 januari 2015 och barnet hade förhörts två månader senare. Ansökan om en intressebevakare för barnet hade lämnats under förundersökningen, men ansökan hade senare återtagits. Det förblev oklart varför ansökan om en intressebevakare inte hade lämnats i god tid, så att denne kunde ha varit närvarande när barnet förhördes. Polisen hade inte heller med tanke på brottsutredningen gett några skäl till att barnet måste förhöras omedelbart, utan laglig företrädare.

BJO klandrade förfarandet vid förhöret av barnet och ansåg att det stred mot barnets bästa. Polisen borde ha ordnat tillfälle för den lagliga företrädaren för barnet som placerats i brådskanke ordning, det vill säga det organ som ansvarar för socialvården, att närvara vid förhöret (5092/4/15).

## Delgivning av beslut

Barnskyddet hade inte delgett parterna beslut om byte av plats för vård utom hemmet utan ogrundat dröjsmål. I fråga om delgivningen av besluten för tre olika barn i samma familj hade man gått till väga så att ett barns beslut hade delgetts dagen efter att beslutet fattats, medan beslutet angående ett av de andra barnen bevisligen nått parten först cirka två veckor efter att beslutet fattats och verkställt. Det förblev oklart när beslutet angående det tredje barnet delgetts. BJO ansåg att ett allvarligt fel hade begåtts i fråga om delgivningen av besluten och betonade att delgivning av beslut utan dröjsmål har betydelse särskilt med tanke på partens möjligheter att reagera på myndighetens beslut tillräckligt snabbt genom att söka ändring. BJO gav staden en anmärkning för framtiden om förfarandet (2800/4/15).

## Begränsningsåtgärder inom specialomsorgen

De klagande kritiserade den vård och omsorg som deras barn, en pojke född 2002 med utvecklingsstörning, fått vid rehabiliteringsenheten och ifrågasatte kvaliteten på vården och tillsynens tillräcklighet.

JO konstaterade att enligt den erhållna utredningen verkade som om man vid rehabiliteringsenheten endast identifierat en del av de åtgärder med vilka man *de facto* hade begränsat personens självbestämmanderätt och grundläggande rättigheter. Rehabiliteringscentrets personal hade inte informerats om anvisningarna i handboken i säkerhetsplanering som gäller sjukvårdsdistriktets socialtjänster eller hade av någon annan anledning inte följt anvisningarna. Fasthållande hade vid rehabiliteringsenheten inte betraktats som en begränsningsåtgärd, trots att man använt sig av åtgärden upprepade gånger under personens rehabilitering.

JO anser att fasthållande i begränsningssyfte innebär användning av tvång som avses i 42 § i lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda, oberoende av hur länge eller med vilka metoder en person hålls fast (1074/4/15\*). Avgörandet beskrivs närmare i avsnittet om personer med funktionsnedsättning (se s. 84).

### 4.12.3 INSPEKTIONER

I ärenden som gällde barn genomfördes följande inspektioner: den privata barnskyddsanstalten Pienkoti Aura i Jyväskylä, Jyväskylä stads barnskydd, ungdomshemmet Hovilan nuorisokoti i Jyväskylä (oanmäld inspektion) samt Vanda stads barnskydd.

Dessutom inspekterades följande förläggningar för ensamkommande minderåriga asylsökande: Björnsö grupphem i Helsingfors, Finlands Röda Kors grupphem i Åbo och stödboendeheter-



I bild wc på arabiska och somaliska i Harjulina förläggning i Sjundeå (oanmäld inspektion 19.1.2016).

na i Sjundeå och Keuru, Medivida Oy:s stödboendeenhet Heikkilä samt Säynätsalo stödboendeenhet vid stödhemmet i Jyväskylä.

Med anledning av inspektionerna vid barn- och ungdomshemmen fäste BJO uppmärksamhet vid tillgodoseendet av partsoffentligheten och förvaringen av handlingar samt vid hörandet av parterna i beslutsfattande angående begränsningsåtgärder. Barnets rätt att träffa sin egen socialarbetare uppmärksammades också. Anstalterna uppmuntrades att anteckna i barnets klienthandlingar hur umgänget mellan socialarbete-

ren och barnet genomförs. Uppmärksamhet fästes ytterligare vid vikten av tillräcklig information om inspelande kameraövervakning samt om beslutsfattande angående begränsning av kontakterna.

Under inspektionen vid ungdomshemmet upptäcktes att det hänt att man bitt ungdomar klä av sig i samband med kroppsvisitation, vilket inte är tillåtet enligt bestämmelserna om begränsningsåtgärder i barnskyddslagen. BJO föreslog att social- och hälsovårdsministeriet bedömer om åtminstone bestämmelsen angående kroppsvisitation av särskilt svårskötta ungdomar borde utvärderas på nytt.

Utifrån observationer under inspektionen av Hovila ungdomshem åtog sig BJO att på eget initiativ reda ut hur den särskilda omsorgen ordnas inom socialförvaltningen i Jyväskylä och hur man tryggar rättigheten att få nödvändig vård utom hemmet för barn som får särskild omsorg. BJO beslöt också att utreda hur den grundläggande utbildningen ordnas i samband med begränsningsåtgärder.



Veckans program med lappar i Säynätsalo stödboendeenhet (oanmäld inspektion 19.2.2016).

Med anledning av inspektionen av Jyväskylä stads barnskydd beslöt BJO att på eget initiativ reda ut bl.a. hur samarbetet mellan småbarnspedagogiken och barnskyddet ordnas när småbarnspedagogiken är en stödåtgärd inom öppenvården, hur man tryggar ordnandet av familjearbete och barnskyddets resurser samt väntetiden till barnatillsyningsmannen.

Med anledning av inspektionen av Vanda stads barnskydd beslöt BJO att på eget initiativ närmare reda ut hur klientplanerna för föräldrar till barn som är klienter inom barnskyddet görs upp, hur socialjouren ordnas samt hur tolktjänster tillhandahålls i skyddshem och inom social- och hälsovården.

Syftet med inspektionen av Björnsö grupphem var att bekanta sig med grupphemets verksamhet och lokaler. Under inspektionen gavs tillfälle att samtala med flera av barnen som är in- kvarterade i grupphemmet och tillsammans med personalen diskutera bl.a. personalresurserna, barnens undervisning, kontakterna med de närstående och barnens vardag i grupphemmet. Inspektionen gav inte anledning till åtgärder.

## 4.13

# Intressebevakning

I intressebevakningsärenden är det fråga om allmänna intressebevakares, som förmyndarmyndigheter verksamma magistraters samt allmänna domstolars och förvaltningsdomstolars förfarande när de sköter sina uppgifter i anslutning till förmyndarverksamheten och intressebevakningen.

Ärenden som gäller intressebevakning hörde under året till JO *Petri Jääskeläinen*. Huvudföredragande var referendarierådet *Mikko Sarja*. Om inte något annat nämns, avgjordes samtliga fall som refereras i avsnitt 4.13.3 av JO och föredrogs av huvudföredraganden.

### 4.13.1 ALLMÄNT

På intressebevakning tillämpas utöver lagen och förordningen om förmyndarverksamhet flera författningar, såsom lagen om statens rättshjälps- och intressebevakningsdistrikt och lagen om intressebevakningsfullmakt. Också lagstiftningen om barn, patientlagstiftningen och författningarna om företrädande av personer i olika typer av myndighetsförfaranden har en central betydelse när det gäller intressebevakning.

Intressebevakning tillgrips som sista åtgärd för att sköta människors angelägenheter, om det inte är möjligt att sköta dem på något annat sätt, t.ex. 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 huvudmannens 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 och fr.o.m. 1.10.2016 rättshjälps- och intressebevakningsdistrikten 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.



## 4.13.2

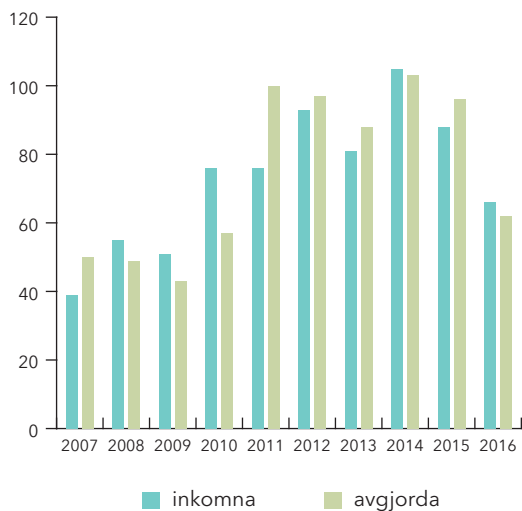
## LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Sammanlagt 66 intressebevakningsärenden inleddes och 62 avgjordes. Fyra av ärendena ledde till åtgärder (6 %). I ett ärende gav JO en anmärkning och i två ärenden ett utlåtande om sin uppfattning. Ett ärende föranledde andra åtgärder. Den låga åtgärdsprocenten kan till stor del förklaras med att de flesta klagomål gällde hur huvudmannens praktiska ärenden sköts, och där intressebevakaren har prövningsrätt. Som exempel kan nämnas bedömning av beloppet på de dispositionsmedel som huvudmannen ges. Klagomålen gällde också ofta sådana ärenden som JO överhuvudtaget inte kan ta ställning till. JO kan t.ex. inte bedöma huruvida någon är i behov av intressebevakning eller inte, och inte heller bestämma att intressebevakningen ska upphöra. Många klagomål hade inte specificerats så att ärendet kunde undersökas.

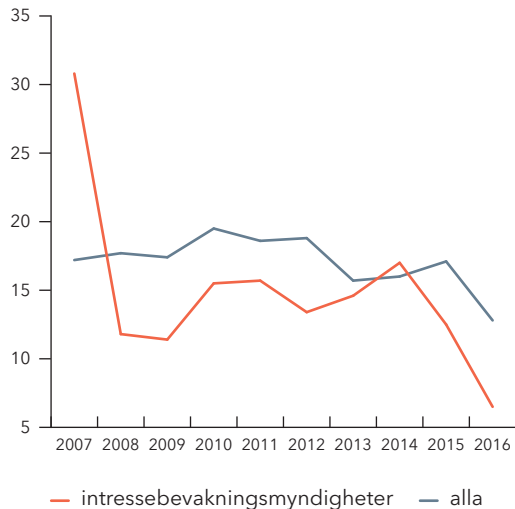
Klagomål om intressebevakning gäller oftast intressebevakarna, medan betydligt färre klagomål kommer in om magistraten och domstolarna. Under berättelseåret gällde nästan 80 % av avgörandena allmänna intressebevakare. Klagomålen handlade i stor utsträckning om samma saker oavsett om klaganden var en huvudman eller dennes anhöriga.

Klagomålen handlade oftast om de dispositionsmedel som en huvudman ges, betalning av räkningar, huruvida intressebevakningen är nödvändig eller onödig och hur denna fråga har utretts, kontakten mellan intressebevakare och huvudman eller anhörig, huvudmannens eller en anhörigs rätt till information om hur ärenden sköts, försäljning av huvudmannens egendom och hantering av lös egendom, hantering av tillståndsärenden inom förmyndarskapet och iakttagande av god förvaltningssed såsom rådgivning, hörande, handläggningstider och tjänstemannens uppträdande. Sådana ärenden avgjordes också under berättelseåret.

Under berättelseåret (1.10) trädde lagen om statens rättshjälps- och intressebevakningsdistrikt (477/2016) i kraft. JO ansåg i sitt utlåtande



*Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2007–2016*



*Åtgärdsprocent under åren 2007–2016*

(532/5/16) till justitieministeriet (JM) i lagens beredningsskede att det i den fortsatta beredningen, med tanke på 124 § i grundlagen om överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter, var skäl att fundera över det att man använder tjänsteproducenter inom den allmänna intressebevakningen.

Då ingen bedömning gjorts i regeringens proposition (RP 26/2016 rd), ansåg JO i utlåtandet till lagutskottet (1134/5/16) att en tjänsteproducent sköter en allmän förvaltningsuppgift. Enligt grundlagsutskottet (LaUB 5/2016 rd – GrUU 16/2016 rd) var det trots aspekter som anknyter till privata intressen och näringsverksamhet fråga om ett komplex med drag av offentlig förvaltningsuppgift. I lagen infördes en bestämmelse om att straffrättsligt tjänsteansvar tillämpas på anställda hos en tjänsteproducent när de sköter intressebevakningsuppdrag.

JM publicerade en Intressebevakningshandbok (Utredningar och anvisningar 37/2016) i vilken man sammanställt arbetsgruppen för utveckling av den allmänna intressebevakningens rekommendationer om god intressebevakningssed.

Huvudföredraganden i ärendekategorin föreläste vid Norra Finlands förmynderskapsdagar om JO:s avgöranden i intressebevakningsärenden och om ersättning av skador som uppstått inom den allmänna intressebevakningen.

### 4.13.3 AVGÖRANDE

#### Magistraten utredde behovet av intressebevakning på alltför lösa grunder

JO gav magistraten en anmärkning när den hade börjat utreda behovet av intressebevakning för en klagande och hans fru på grund av en anmälan i vilken enbart närmast kritiska åsikter och påståenden om brott hade presenterats. Magistraten hade genom sitt agerande utan orsak ingripit i klagandens och hans frus integritetsskydd och självbestämmanderätt som är grundläggande fri-

och rättigheter. JO gjorde också magistraten uppmärksam på bristerna i magistratens brev till personen i fråga, och ansåg att ärendet visar på ett behov av att förenhetliga och utveckla praxis i anslutning till hanteringen av anmälningar om intressebevakning.

Magistraten hade fått ett e-postmeddelande med följande innehåll: ”Jag kräver att Ni förordnar en allmän intressebevakare för följande personer: A och B, samma adress som den förra. Jag har känt A sedan hon var liten, tyvärr är hon min syster. Hon har aldrig förstått vad som tillhör andra. Hon har försörjt sig på att lura andra. Genom att stjäla mina pengar från dödsboet. Tills A hade använt alla kontanter, bl.a. genom att ta ut 250 000 euro i kontanter osv... Nu har hon hittat B som tänker likadant. Det är enklare att stjäla än att arbeta. En intressebevakare åt den slarvern också.”

Magistraten meddelade klaganden (B) och hans fru (A) per brev att magistraten utreder deras behov av intressebevakning och att magistraten har begärt hälsocentralen om ett läkarutlåtande och att vederbörande kallas till läkarmottagningen för detta utlåtande. I brevet konstaterades dessutom att magistraten eventuellt kommer att höra vederbörande efter att ha fått läkarutlåtandena. Efter att den klagande hade kontaktat magistraten, hade magistraten konstaterat att anmälan saknade grund. Magistraten hade också meddelat att man återtar begäran om läkarutlåtanden såväl per telefon som skriftligen. Trots det hade hälsovårdscentralen skickat en skriftlig kallelse till klagandes fru och kontaktat klaganden per telefon för bedömning av behovet av intressebevakning.

Enligt JO hade klaganden och hans fru haft grundlagsenlig rätt att få ärendet behandlat vid magistraten på behörigt sätt. En behörig behandling av intressebevakningsanmälan kan förutom en noggrann utredning av ärendet även innebära att en anmälan som uppenbart saknar grund inte tas upp till behandling. När ett ärende utreds ska man dessutom beakta kraven på proportionalitet och nödvändighet dvs. att endast en utredning som främjar avgörandet inhämtas.

Tröskeln för att göra en intressebevakningsanmälan är inte entydig i lagen. Anmälan ska gälla en person som uppenbart dvs. högst sannolikt är i behov av intressebevakning. Ingen annan tröskel har föreskrivits för magistratens åtgärder, utan efter att ha tagit emot en anmälan ska magistraten vidta åtgärder för att utreda behovet av intressebevakning. Lagen föreskriver inte heller några formkrav för anmälan eller vilka uppgifter den ska innehålla. JO anser att man, åtminstone inte redan då anmälan lämnas in, inte kan ställa hårda krav på att den som gör en anmälan om intressebevakning ska motivera varför hen anser att någon är i behov av intressebevakning. Där emot kan man be anmälaren om ytterligare uppgifter.

Magistraten har rätt att kringgå sekretessbestämmelser och ta del av känsliga personuppgifter, vilket betyder att redan en utredning av behovet av intressebevakning innebär ett ingripande i kärnan av en persons grundläggande fri- och rättigheter. Magistraten börjar då på grund av en utomstående parts anmälan utreda om frågor som omfattas av en persons självbestämmanderätt och integritetsskydd, såsom hans eller hennes hälsotillstånd, boendeförhållanden och ekonomiska situation. Av detta följer ett krav på särskild omsorgsfullhet då ärendet behandlas som framhävs av det faktum att vem som helst kan göra en anmälan om intressebevakning.

Officialprincipen betonas i behandlingen av en anmälan om intressebevakning. Magistraten ska som en prejudiciell fråga fästa särskild uppmärksamhet vid huruvida det på grund av anmälan är uppenbart att en person behöver någon som övervakar ekonomin eller bevakar hans intressen och rättigheter, eftersom hen på grund av omyndighet, sjukdom, frånvaro eller av någon annan orsak inte själv kan sköta sina ärenden.

Läkarutlåtandet hade begärts helt rutinmässigt medan att höra vederbörande, dvs. dem som anmälan gällde, var ett sekundärt sätt att utreda ärendet, för att inte tala om att be anmälaren om ytterligare uppgifter. JO underströk att ett personligt möte i det inledande skedet med den som

anmälan gäller och betydelsen av detta möte inte heller ska underskattas när det gäller att bedöma behovet av intressebevakning.

En intressebevakningsanmälanens främsta syfte är att försöka trygga att de som är i behov av intressebevakning får en intressebevakare och att man kan utreda eventuella missbruk där vederbörandes tillstånd har utnyttjats på ett osakligt sätt. Anmälan är inte avsedd att användas som redskap för ofog. Anmälningar till myndigheter kan undersökas som ärekränkning på grund av deras innehåll.

Av det e-postmeddelande som sändes till magistraten framgick inga uppgifter om att klaganden och hans fru inte skulle kunna sköta sin ekonomi eller personliga intressen eller att de riskerade att utnyttjas ekonomiskt. Det handlade snarare om spydiga kommentarer om dem och till och med påståenden om brott. På grund av detta och det faktum att magistraten inte ens hade försökt få ytterligare uppgifter från anmälaren var det tydligt att magistraten hade börjat utreda ärendet på för lösa grunder genom att direkt begära in läkarutlåtanden.

JO ansåg att brevet som magistraten skickat till klaganden och hans fru om att intressebevakningsärendet hade inletts var oklart. Det hade varit skäl att det av brevet hade framgått magistratens lagstadgade rätt att i intressebevakningsärenden få uppgifter från enheter och yrkespersoner inom hälsovården samt att magistraten inte kan ålägga någon skyldighet att uppsöka läkare, men att avsaknaden av läkarutlåtande inte är ett hinder för att behandla ärendet vid magistraten (3746/4/15\*).

### **En intressebevakare försummade att samarbeta med sin huvudman**

JO ansåg att en allmän intressebevakare hade försummat sin skyldighet enligt lagen om förmyndarverksamhet att höra sin huvudman när intressebevakaren hade ordnat storstädning av huvudmannens bostad utan att diskutera saken

med huvudmannen. Dessutom ansåg JO att klagandens skriftliga förfrågningar borde ha besvarats skriftligen.

### *Städning av huvudmannens bostad*

Intressebevakaren hade låtit städa huvudmannens bostad medan hon låg på sjukhus. Det hade funnits en godtagbar orsak till detta eftersom bostaden måste städas för att klaganden skulle kunna skickas hem från sjukhuset, och disponenten för husbolaget hade underrättat att bostaden bör städas. Frågan var nu huruvida huvudmannen borde ha hörts innan åtgärden vidtogs.

Det hade inte varit frågan om en vanlig städning, utan saker som funnits i lägenheten hade faktiskt slängts. Hemlösöre kan i regel antas vara sådan egendom som har särskilt värde för huvudmannen oavsett dess ekonomiska värde. Eftersom intressebevakningen endast hade pågått en kort tid före städningen, kunde intressebevakaren ännu inte ha fått en omfattande uppfattning om sin huvudmans önskemål om hur saker och ting ska skötas.

JO ansåg att det handlade om en sådan sak som kan anses vara viktig för huvudmannen såsom avses i lagen om förmyndarverksamhet. Av utredningen framgick inte huruvida den allmänna intressebevakaren själv hade hört sig för hur huvudmannen ställer sig till frågan. Däremot hade vårdpersonalen vid sjukhuset uppenbarligen i viss mån diskuterat städningen med klaganden. Trots detta framgick det inte att någondera parten skulle ha underrättat huvudmannen om den exakta tidpunkten för städningen. Intressebevakaren hade inte ens hävdat att man låtit bli att höra huvudmannen på grund av en orsak som beror på huvudmannens förmåga att förstå eller att hörandet inte hade kunnat genomföras utan stora svårigheter på det sätt som avses i lagen.

När man tog hänsyn till sakens särskilda betydelse för huvudmannen ansåg JO att det inte var tillräckligt att sjukhusets vårdpersonal hade diskuterat saken med huvudmannen. Däremot bor-

de intressebevakaren själv ha samarbetat med sin huvudman och hört henne innan åtgärder vidtogs.

Att städningen var nödvändig upphävde inte skyldigheten att höra huvudmannen. Syftet med samarbetsbestämmelsen i lagen om förmyndarverksamhet är förutom att intressebevakaren får uppgifter som stöder dennes beslutsfattande också att huvudmannen får information om saker som är viktiga för honom eller henne oavsett huruvida hen kan avgöra slutresultatet. I detta fall hade man i samband med hörandet av huvudmannen kunnat underrätta henne om tidpunkten för städningen, varpå hon hade kunnat försöka få någon hon litar på att övervaka städningen. Hörandet kunde därmed ha haft särskild betydelse för huvudmannen även om hon inte hade kunnat påverka huruvida bostadens städades eller ej.

JO delgav intressebevakningsbyrån sin uppfattning om det felaktiga förfarandet och konstaterade dessutom i fråga om övervakning av städningen att det skulle ha varit motiverat att fästa större uppmärksamhet vid att dokumentera åtgärderna än vad man nu har gjort.

### *Svar på förfrågningar*

Klaganden hade efter att intressebevakningen upphört skickat förfrågningar till intressebevakningsbyrån per e-post om hur klagandens ärenden hade skötts. En förfrågan hade besvarats per e-post enligt klagandens önskemål. Till övriga delar hade klaganden uppmanats kontakta intressebevakningsbyrån per telefon. Klagande hade också beretts tillfälle att besöka intressebevakningsbyrån för att diskutera sina ärenden och läsa handlingarna.

JO konstaterade att klaganden tagit kontakt för att få reda på hur dennes ärenden hade skötts under intressebevakningen, även om förfrågningarna hade skickats först efter att intressebevakningen upphört. JO ansåg det motiverat att följa samma principer som när en huvudman vill få uppgifter om sina ärenden medan intressebevakningen pågår.

Också efter att intressebevakningen har upphört är det motiverat att i regel lämna ut uppgifter eller svara på förfrågningar på det sätt som den tidigare huvudmannen önskar, om det inte finns ett särskilt skäl till att frånga detta. Ett sådant skäl kan vara dataombudsmannens tolkning enligt vilken känsliga eller sekretessbelagda personuppgifter inte bör skickas via okrypterad e-postförbindelse. När sådan förbindelse används kan man skicka svar som innehåller allmän rådgivning. Svar som innehåller känsliga eller sekretessbelagda uppgifter ges då per telefon eller brevledes. Dock hade intressebevakningsbyrån inte åberopat dataskyddsskäl utan ändamålsenlighet.

Enligt JO hade klagandens förfrågningar varit korta och tydliga och klaganden hade meddelat ett motiverat önskemål om att få svar per e-post. Självklart är det möjligt att redogöra för och gå igenom saker mer grundligt vid ett personligt möte än i ett skriftligt förfarande. Klagandens förfrågningar kunde dock inte anses som sådana att de inte åtminstone i någon mån kunde besvaras skriftligen. Det ankommer däremot på myndigheten att pröva innehållet i svaret.

Med tanke på god förvaltning och kundorienterad service skulle det ha varit möjligt att beakta klagandens önskemål om svarssätt t.ex. genom att svara klaganden per e-post till de delar där datasäkerheten i ett öppet nätverk inte hade hindrat det. Om det emellertid inte hade varit möjligt att besvara förfrågningarna till någon del eller överhuvudtaget utan att ta upp känsliga eller sekretessbelagda uppgifter, hade klaganden kunnat få ett skriftligt svar på ett annat sätt, i praktiken per brev. På detta sätt hade man kunnat uppfylla klagandens främsta önskemål, dvs. att få ett dokumenterat svar. JO delgav intressebevakningsbyrån sin uppfattning (3050/4/15\*).

## Övriga avgöranden

Intressebevakningen hade vägrat betala taxiförare faktureringsstillägg för huvudmannens taxiresor, även om de hade betalats tidigare. Innan man lät bli att betala tilläggen hade man försökt reda ut ärendet, och som grund hade man också använt marknadsdomstolens icke lagkraftvunna beslut i ett ärende med likande frågeställning.

JO konstaterade att det krävs noggrann prövning för att grunda förfarandet på ett icke lagkraftvunnet domstolsbeslut i ett annat sammanhang. Det hade inte framkommit något lagstridigt förfarande i ärendet och inte heller missbruk av prövningsrätten. Med tanke på god intressebevakning borde den allmänna intressebevakningen dock sakligt ha reklamerat fakturorna och uttryckligen underrättat klaganden om att tidigare betalningspraxis har ändrats, istället för att bara låta bli att betala faktureringsstillägget som man ansåg oskäligt. JO delgav den ledande allmänna intressebevakaren sin uppfattning (3181/4/15\*).

Finansinspektionen hade inte behandlat en begäran om utredning som en klagande hade inlett med fullmakt av sin myndige son. Anledningen var att sonen hade förordnats en intressebevakare för ekonomiska ärenden.

JO konstaterade att huvudmannens behörighet enligt lagen om förmyndarverksamhet att företa rättshandlingar också efter att ha förordnats intressebevakning talar för att en fullmakt som getts före intressebevakningen inte automatiskt förlorar sin betydelse. Om det råder oklarhet gällande ombudets behörighet eller dess omfattning, kan myndigheten med stöd av förvaltningslagen i ett enskilt fall kräva att fullmakten specificeras. Därför borde inte Finansinspektionen ha fått meddela klaganden att man inte längre behandlar klagandens krav eller frågor å klagandens sons vägnar enbart på grund av att sonen hade förordnats intressebevakare. Om Finansinspektionen hade tvivlat på fullmaktens äkthet, borde man ha utrett ärendet innan ovan nämnda meddelande. JO delgav Finansinspektionen sin uppfattning (3074/4/15\*).

## 4.14

# 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 Pajujoja*. JO *Petri Jääskeläinen* avgjorde emellertid de ärenden som gällde rättigheterna för personer med funktionsnedsättning (avsnitt 3.3). Huvudföredraganden var referendarierådet *Juha Niemelä*.

### 4.14.1

#### VERKSAMHETSMILJÖN

Den del av den sociala tryggheten som sköts av Folkpensionsanstalten (Fpa) utökades avsevärt från och med början av 2017 då beviljande och utbetalning av det grundläggande utkomststödet överfördes till Fpa. Förberedelserna vid Fpa inför förändringen har pågått länge. Fpa har redan under några år bedrivit ett servicesamarbete med Vanda stad inom utkomststödet, och i september 2016 övertog Fpa ansvaret för att ta emot ansökningar om utkomststöd i Vanda.

De nya uppgifterna innebar en arbetsinsats motsvarande 750 årsverken av Fpa. För de nya uppgifterna anställde Fpa nästan 200 personer med kunskap om utkomststöd. Fram till den 19 december 2016 har Fpa tagit emot 25 000 ansökningar om utkomststöd, varav 55 % har kommit in via nätet.

BJO följde noga hur Fpa förberedde sig inför förändringen. Förutom uppföljningen av förberedelserna har han dessutom deltagit i möten där Fpa:s representanter har presenterat de anvisningar man gjort upp om utkomststöd. Anvisningarna har bl.a. tagit upp frågor om samarbetet mellan Fpa och kommunerna samt beviljandet av brådskande utkomststöd i akuta krissituationer.

I slutet av 2016 blev det också klart att ett försök med basinkomst inleddes. Detta tvååriga (2017–2018) projekt har samband med regeringens spetsprojekt för kundorienterad service. Fpa genomför försöket som syftar till att klarlägga vilka konsekvenser en basinkomst som betalas utan behovsprövning har för arbetsmarknadsbeteendet och delaktigheten för en arbetslös person.

Sysselsättningen är det primära bedömningsobjektet i försöket. Därutöver bedöms hur basinkomsten påverkar den utsträckning i vilken förmånstagaren anmäler sig som arbetslös arbetssökande eller utnyttjar arbetskraftsförvaltningens tjänster, och vilka förändringar basinkomsten medför i inkomsterna för dem som får basinkomst. I Fpa:s försök utreds huruvida den sociala tryggheten kan förenklas så att den bättre uppmuntrar till arbete.

2000 försöksdeltagare valdes slumpmässigt ut bland arbetslösa i åldern 25–58 år. Deltagarna får en basinkomst på 560 euro per månad. Därutöver kan deltagarna få t.ex. en del av utkomstskyddet för arbetslösa. Basinkomsten är en skattefri förmån och deltagarnas övriga inkomster minskar inte dess belopp. Om deltagaren under försökets gång får anställning, får hen såväl lön som basinkomst.

Förenklingen av systemet för social trygghet strävar även efter en förändring som innebär att studerande i Finland övergår till att omfattas av det allmänna bostadsbidraget. Reformen innebär större jämlikhet mellan studerande och andra som får bostadsbidrag, eftersom det allmänna bostadsbidraget bättre beaktar den verkliga hyresnivån och skillnader i boendekostnader mellan kommuner än vad bostadstillägget för studerande gör. Reformen omfattar dock inte t.ex. folkhögskolor och idrottsinstitut.

Riksdagen godkände ändringarna av lagarna om social trygghet som indirekt har samband med den könsneutrala äktenskapslagen. Den könsneutrala äktenskapslagen gör det möjligt för personer av samma kön att ingå äktenskap. Samtidigt förändras också begreppet samboförhållande. I fortsättningen kan en sambo, make eller maka av samma kön eller hans eller hennes inkomster påverka grunderna för beviljande av eller beloppet på vissa förmåner som Fpa har hand om, t.ex. barnavårdsstöd, bostadsbidrag och folkpension.

Den nedre gränsen för ålderspension stiger gradvis från nuvarande 63 år till 65 år. Syftet är att förlänga tiden i arbetslivet och därmed minska hållbarhetsunderskottet i den offentliga ekonomin. När människor lever längre bör de också arbeta längre.

Genom reformen vill man också trygga en tillräcklig pensionsnivå för alla åldersklasser och garantera rättvisa mellan generationerna. Ändringen som träder i kraft i början av 2017 gäller dem som är födda 1955 eller senare. Syftet är också att i fortsättningen binda ålderspensionen till den förväntade livslängden, och från och med 2030 följer pensionsåldern utvecklingen av den förväntade livslängden.

Åldersgränsen för pension stiger då årligen med högst två månader åt gången. T.ex. kan den som är född 1965 gå i pension tidigast när hen är 65 år och 2 månader. För varje åldersklass som är född 1955 eller senare fastställs dessutom en kalkylerad målsatt pensionsålder, som är något högre än den nedre gränsen för pension. Om man går i pension i målsatt pensionsålder, uppgår pensionen till det belopp som har tjänats in utan livslängdskoefficient före den lägsta åldern för ålderspension. På grund av koefficienten som togs i bruk 2010 är pensionens månadsbelopp något lägre för att samma pensionsbelopp ska räcka under hela livstiden.

#### 4.14.2

### ANTALET KLAGOMÅL OCH ÅTGÄRDSPROCENT

Det inkom 354 klagomål och av dessa avgjordes 316. Därutöver avgjordes tre egna initiativ. Antalen hölls på samma nivå som ifjol. 12 % (39) av avgörandena innehöll kritik av myndighetens förfarande.

#### 4.14.3

### AVGÖRANDEN

Än en gång handlade över hälften av de avgjorda klagomålen om Fpa:s avgöranden eller förfaranden. Antalet är beskrivande för Fpa:s centrala ställning i människors liv. De Fpa-förmåner som oftast var föremål för klagomål var sjukvårdsersättningar, rehabiliteringsärenden, sjukdagpenning samt studie- och bostadsbidrag. Handikappförmåner behandlas i avsnitt 3.3 (s. 70).

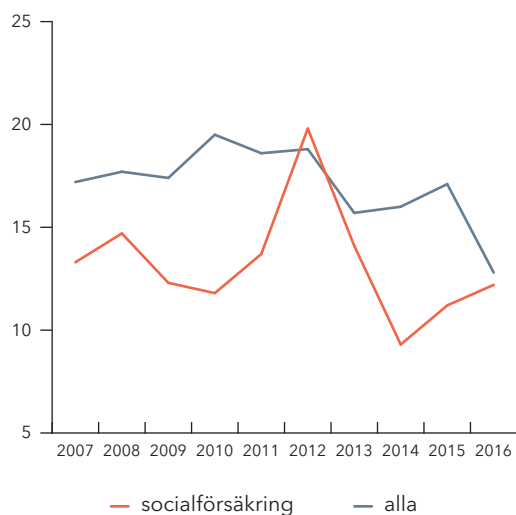
Klagomålen framhäver förverkligandet av kraven på god förvaltning. Det är i synnerhet dröjsmål i handläggningen av förmånsansökningar och besvär som får människor att skriva till JO. Detta är förstäeligt eftersom det i ett förmånsärende oftast är fråga om viktiga och ofta brådskande frågor för sökandens ekonomiska ställning.

Socialförsäkringsinrättningarna avgör tusentals förmånsansökningar varje år. För Fpa:s del rör det sig om ett betydligt större antal avgöranden om förmåner. År 2015 fattades 5 miljoner förmånsbeslut vid Fpa. Merparten av dessa var beslut om sjukvårdsersättningar. Fpa har dessutom hand om många andra förmåner som varje år betalas ut till 200 000–300 000 personer.

Antalet klagomål till JO är mycket litet när man jämför med de ärendeolymer som försäkringsanstalterna handlägger. Trots det kan även ett litet antal klagomål om dröjsmål vara ett tecken på t.ex. brister i handläggningssystemet.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2007–2016



Åtgärdsprocent under åren 2007–2016

## Dröjsmål i handläggningen av ärendet

I slutet av sommaren kom det in klagomål där man kritiserade den långa handläggningstiden av pensionsansökningar vid Ömsesidiga Pensionsförsäkringsbolaget Ilmarinen. Vid förfrågan framkom det att handläggningen av ansökningar vid försäkringsbolaget hade stockat sig i samband med övergången till ett nytt handläggningssystem. Dessutom förekom det dröjsmål i inhämtandet av utlåtanden från expertläkare.

BJO svarade klagandena i deras ärende och bad på eget initiativ försäkringsbolaget om en längre utredning över varför handläggningen av ansökningar hade stockat sig och i synnerhet om hur situationen skulle lösas. Behandlingen av initiativet sköts upp till 2017.

Om man inte kan påvisa en direkt anledning till dröjsmålen, t.ex. på grund av informationssystemet, beaktas i bedömningen bl.a. huruvida det i handläggningen av ärendet förekommer alltför långa tidsperioder då det inte verkar ha hänt någonting.

BJO ansåg (861/2016) att handläggningstiden på 20 veckor för en ansökan om invalidpension vid Fpa var för lång. Det hade tagit tre veckor att överföra ärendet till Fpa:s expertläkare. Expertläkaren å sin sida hade gett ett utlåtande först efter sju veckor. I ärende 5662/4/15 hade Fpa för sin del bett om ett utlåtande från en expertläkare i ett rehabiliteringsärende först en månad efter att ansökan inletts.

Försäkringsdomstolen hade för sin del (3503/4/15\*) behandlat ett besvär gällande studiestöd i 23 månader medan den genomsnittliga handläggningstiden för ärendegruppen hade varit 12–13 månader. BJO ansåg handläggningstiden av besväret vara oskäligt lång och fäste särskilt uppmärksamheten vid att ärendet hade varit hos ordföranden för den sammansättning som avgör ärendet i nästan ett år.



Enligt försäkringsdomstolen hade det varit svårare än vanligt att avgöra ärendet på grund av den prövning ärendet förutsatte och avgöranden som frångick försäkringsdomstolens etablerade tillämpningspraxis. BJO konstaterade att det inte naturligt uppstår anteckningar om en sådan prövning i handlingarna. Eftersom det emellertid inte lagts fram någon uttrycklig utredning i ärendet över den rättsliga jämförelse ärendet krävt eller någon annan utredning, framstod handläggningstiden det senaste året som en passiv period för en utomstående. BJO ansåg att försäkringsdomstolen inte i den utredning som lagts fram förklarar varför den genomsnittliga behandlingstiden har överskridits med tio månader.

Dröjsmål i en behandling kan även bero på oakt-samhet. Fpa hade redan beviljat en klagande sjukdagpenning för 226 dagar när klaganden lämnade in ett läkarintyg till Fpa den 27 oktober 2015 där tidpunkten då arbetsförmågan upphör, den 31 december 2015, hade angetts i fel punkt. I punkten där tiden för arbetsförmågan ska framgå hade samma datum (26 oktober) antecknats både i punkten för tidpunkten då arbetsförmågan börjar och punkten då arbetsförmågan upphör. Fpa hade betalat klaganden dagpenning för en dag.

BJO ansåg att man genast hade kunna konsultera expertläkaren som i ett senare skede observerade det uppenbara felet i fråga om tidpunkten för arbetsförmågan i det läkarintyg som lämnats in tidigare. På detta sätt hade den som ansökt om dagpenning snabbare kunnat få den dagpenning sökanden hade rätt till (5038/4/15\*).

I ärende 3933/4/15\* hade man vid Fpa i fråga om en ansökan om fortsatt rehabiliteringsstöd felaktigt väntat på ett avgörande från arbetspensionsanstalten i ett ärende gällande arbetsförmåga. Till följd av detta blev handläggningstiden för ansökan om fortsatt rehabiliteringsstöd nästan fem månader. Fpa fattade sitt beslut nästan två månader därefter då sökandens tidigare rehabiliteringsstödperiod redan hade löpt ut.

### Problem i myndighetssamarbetet och informationsgången

Samarbetet mellan Fpa och arbetspensionsanstalten bedömdes i avgörande 694/4/15. Ömsesidiga arbetspensionsförsäkringsbolaget Varma hade förkastat en sökandes rehabiliteringsansökan. Försäkringsbolaget hade inte hänvisat sökanden till Fpa:s tjänster för yrkesinriktad rehabilitering eftersom sökandens sjukdom inte enligt försäkringsbolaget utgjorde något hot mot arbetsförmågan under de närmaste åren, och det verkade som om sökanden i första hand omfattades av arbetspensionssystemets rehabilitering. Fpa hade dock senare beviljat sökanden yrkesinriktad rehabilitering.

Enligt lagen ska pensionsanstalten se till att den som får avslag på sin ansökan om rehabilitering ges information om andra rehabiliteringsmöjligheter och hänvisas till annan rehabilitering som motsvarar hans eller hennes rehabiliteringsbehov. Pensionsskyddscentralen ETK har gett arbetspensionsanstalterna anvisningar om att hänvisa klienter till att utreda sina möjligheter till rehabilitering hos andra serviceproducenter. BJO ansåg anvisningarna motiverade och konstaterade dessutom att inte det är ändamålsenligt att den arbetspensionsanstalt som fattat avslagsbeslutet själv bedömer huruvida sökanden uppfyller förutsättningarna för rehabilitering som ordnas av en annan serviceproducent.

Informationsgången från Fpa till Keva och även internt vid Fpa från ett förmånsärende till ett annat hade en central ställning i ärende 386/4/16. Det handlade om betalning av underhållsstöd på grund av att vårdnadshavaren försvunnit och återkrav av stödet efter att vårdnadshavaren hade hittats död. BJO ansåg att det fanns särskild anledning att undersöka ärendet även om det gått över två år sedan beslutet om underhållsstöd och återkrav hade vunnit laga kraft.

Fpa hade informerat klaganden om möjligheten att man kan bli tvungen att dra in underhållsstödet retroaktivt och återkräva stöd som redan betalats ut. Klaganden hade då inte reagerat på brevet om överbetalda belopp eller sökt ändring i beslutet om återkrav. BJO ansåg att Fpa:s förfarande på dessa punkter var inom ramen för dess prövningsrätt.

I samband med ärendet undersöktes också den familjepension som betalats efter den dödes underhållsskyldighet. Då framkom det att alla omständigheter om förmånslåtarens död hade varit kända när ärendet gällande underhållsstöd behandlades. Dessa uppgifter hade inte nått familjepensionsärendena och förmånslåtarens barn hade retroaktivt beviljats familjepension för endast de sex månaderna före ansökan.

Medan behandlingen av klagomålet pågick rättade Fpa och Keva sina beslut om familjepension och tidigarelade dagen för beviljande av familjepension med två år och åtta månader. Anstalterna betalade förmånstagaren retroaktivt totalt cirka 15 000 euro i form av en engångsutbetalning.

## 4.15

# 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. 293. Inom detta sakområde avgjordes ärendena under verksamhetsåret av BJO *Jussi Pajujoja*. Referendarierådet *Juha Niemelä* fungerade som huvudföredragande.

### 4.15.1 VERKSAMHETSMILJÖN

Antalet arbetslösa arbetssökande som var registrerade vid arbets- och näringsbyråerna (TE-byråerna) slutade öka under berättelseåret och var i december 358 0100, det vill säga 19 800 färre än ett år tidigare. Enligt Statistikcentralen uppgick arbetslöshetsgraden vid årets slut till 7,9 %.

Arbets- och näringsministeriet (ANM) utredde möjligheten att utöka samarbetet mellan offentlig och privat arbetsförmedling. Den privata arbetsförmedlingens styrka är personlig kundservice. Erfarenheter från försök visar att när det gäller yngre åldersklasser och specialsakkunniga är de privata tjänsterna effektiva. När det gäller att sysselsätta stora kundvolymerna är den privata arbetsförmedlingen knappast en lösning inom den närmaste framtiden. Flera försök pågår emellertid fortfarande vid TE-byråerna.

En ökning av arbetsgivarsamarbetet var temat för en europeisk kampanj, där TE-byråernas sakkunniga besökte företagen. Informationsevnemang ordnades också för företagen i syfte

att göra arbets- och näringstjänsterna bekanta för dem. Arbetsförvaltningens mål var att göra 24 000 företagsbesök under året.

ANM valde ut nio regioner för ett tvåårigt försök där man förbereder sig inför landskapsreformen 2019. I samband med reformen tar landskapen över organiseringsansvaret för arbetskrafts- och företags servicen. I de tre landskapsbaserade försöken deltar landskapets viktigaste aktörer i skapandet av en handlingsmodell som ökar sysselsättningen, företagandet och företagsverksamheten. I de mindre försöken utvecklas arbetskrafts- och företags servicen så att den blir i högre grad kundorienterad.

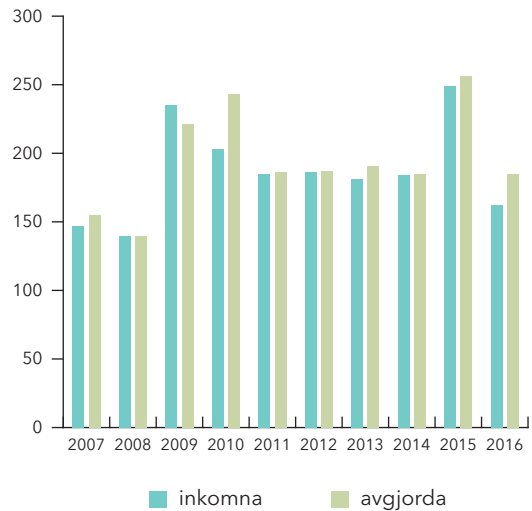
Användningsändamålet för utkomstskydd för arbetslösa utvidgades så att utkomstskyddet kan användas till finansiering av startpeng, lönesubvention och rörlighetsunderstöd.

Inom ramen för det tvååriga projektet görs också ett försök med att utvidga arbetsprövningen så att det är möjligt att använda arbetsprövning till bedömning av en arbetssökandes lämplighet innan ett arbetsavtal ingås. Rekryteringsprövning är en frivillig service och den kan pågå högst en månad. Syftet är bl.a. att sänka arbetsgivarnas tröskel att anställa en arbetslös arbetssökande.

I framtiden görs intervjuer med de arbetssökande alltid efter tre månader av sammanhängande arbetslöshet. De viktigaste syftena med den här reformen är att främja en snabb sysselsättning och förebygga långtidsarbetslöshet.

Lagen om utkomstskydd för arbetslösa fick flera nya bestämmelser som inverkar på en arbetslös arbetssökandes ställning. Bestämmelserna skärptes för de arbetslösas skyldighet att ta emot ett erbjudet arbete och delta i annan service för att få arbetslöshetsförmåner. Ändringarna betonar att arbetslöshetsförmåner kräver motprestationer.

Efter att skyddet för yrkesskicklighet upphört är en arbetslös person skyldig att ta emot även sådant heltidsarbete där lönen för arbetet efter kostnaderna för mottagandet av arbetet är mindre än den arbetslöshetsförmån som betalas till personen. En arbetslös arbetssökande som har tillgång till egen bil förutsätts använda bilen till arbetsresor även utanför pendlingsregionen. Dessutom förkortas utkomstskyddet för arbetslösa med hundra dagar till 400 dagar. En arbetslös arbetssökande med en kortare arbetshistoria än tre år kan få utkomstskydd för arbetslösa i 300 dagar. Den maximala varaktigheten förblir 500 dagar för personer som uppfyller arbetsvillkoret efter att ha fyllt 58 år.



*Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2007–2016*

#### 4.15.2 ANTALET KLAGOMÅL OCH ÅTGÄRDSPROCENT

Under år 2016 blev 162 klagomål som berörde denna kategori av ärenden anhängiga. 185 klagomål avgjordes. Merparten av klagomålen gällde TE-byråernas förfaranden eller avgöranden.

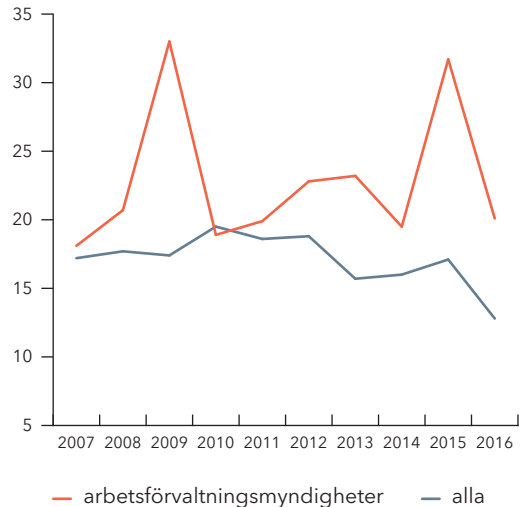
Arbetsarskyddsmyndigheternas förfarande kritiserades i 15 avgöranden och 21 % (35) av avgörandena ledde till ett kritiskt ställningstagande till myndighetens förfarande.

#### 4.15.3 AVGÖRANDEN

##### Riksförlikningsmannen informerade via Twitter om förhandlingar i arbetstvist

En klagande kritiserade den omständigheten att riksförlikningsmannen mot slutet av 2015 använde sitt personliga Twitter-konto för att informera om förhandlingarna i en arbetstvist. På riksförlikningsmannens byrås webbplats fanns däremot inga pressmeddelanden om saken.

När klagomålet anfördes hade riksförlikningsmannen i anslutning till arbets- och näringsministeriets webbplats en statisk informationssida



*Åtgärdsprocent under åren 2007–2016*

där pressmeddelanden inte kunde läggas ut. Arbetet med att skapa en egen webbplats för byrån pågick. Riksförlikningsmannen började därför informera om arbetstvisterna på sitt Twitter-konto.

Riksförlikningsmannens nya webbplats öppnades i april 2016. Där publiceras aktuell information på både finska och svenska om förhandlingar i arbetstvister. Dessutom har riksförlikningsmannen skrivit Twitter-inlägg om hur förhandlingarna framskridit. De här tweetarna kan läsas i realtid på webbplatsen.

För den stora allmänheten har den främsta källan till information om förhandlingarna ändå hela tiden varit intervjuer som ges till massmedierna.

BJO ansåg att riksförlikningsmannens informationsverksamhet har blivit väsentligt bättre när man ser till både omfattningen och de språkliga kraven. Att tweetarna finns bara på finska kan emellertid bli problematiskt från språklagssynpunkt. Det här accentueras när det är fråga om att riksförlikningsmannen informerar snabbt, situationsbundet och aktivt.

BJO anser att riksförlikningsmannen i hastigt påkommande situationer som hänför sig till arbetstvister bör förbereda sig på att använda de båda nationalspråken jämsides också på Twitter. Orsaken är särskilt att Twitter för tillfället är den snabbaste kanalen för förmedling av sådan information som riksförlikningsmannen själv producerar (5117/4/15\*).

### Stora skillnader i fråga om behandlingstider för arbetskraftspolitiska utlåtanden

Behandlingstiderna för de arbetskraftspolitiska utlåtandena tas ofta upp i klagomål. TE-byråerna ska ge ett utlåtande utan ogrundat dröjsmål och senast 30 dagar efter att den arbetssökande har lämnat in en behövlig utredning eller tidsfristen för att lämna in utredningen har gått ut.

Byråerna har haft problem med att ge utlåtanden inom utsatt tid, trots att det handlar om en lagstadgad maximal tidfrist. För de arbetssökandes del innebär de långa behandlingstiderna för

utlåtandena ofta att även behandlingen av deras ansökan om arbetslöshetsförmån uppskjuts. Det kan leda till att de exempelvis tvingas förlita sig på utkomststöd.

BJO utredde på eget initiativ behandlingstiderna vid alla 15 TE-byråer. Han bad om uppgifter om antalet ärenden och personer som behandlar dessa samt om behandlingstiderna hösten 2015 och på nytt sommaren 2016.

Av utredningen framgick att den genomsnittliga behandlingstiden för utlåtanden vid TE-byråerna i Nyland översteg den lagstadgade behandlingstiden i hela sju månader från början av 2015.

BJO ansåg att man inte reagerade tillräckligt effektivt på belastningstoppar i fråga om behandlingen. Han fäste uppmärksamhet vid byråns möjligheter att påverka situationen med hjälp av personalarrangemang. Han ansåg vidare att ministeriet borde ha vidtagit åtgärder snabbare än man gjorde för att avhjälpa anhopningen av utlåtanden och göra behandlingstiderna lagenliga. TE-byråerna i Egentliga Finland och Mellersta Finland hade också haft problem med behandlingstiderna sommaren 2015. Sommaren 2016 var situationen bättre än året innan.

BJO ansåg att skillnaderna mellan olika byråer i fråga om behandlingstiderna är ett problem med tanke på jämlikheten bland arbetsförvaltningens klienter. Vid tidpunkten för granskningen var behandlingstiden mer än 20 dagar vid tio byråer, 10–20 dagar vid tre byråer och mindre än 10 dagar vid två byråer. Skillnaderna kunde inte direkt förklaras med antalet utlåtanden och personalstyrkan. BJO ansåg det viktigt att man inom förvaltningsområdet söker lösningar som kan minska skillnaderna mellan byråerna i fråga om behandlingstiderna (2277/2/15\*).

### Övriga ställningstaganden

BJO uppmärksammade ANM på att det i lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice fastställs att endast frånvaro räknas som grund för avbrytande av träning och prövning. I fallet i fråga hade träningen avbrutits på grund av våld-

samt uppträdande. På ministeriets förslag lades till lagen en bestämmelse om att TE-byrån kan avbryta träning även av andra vägande skäl (4800/2/15\*).

Ställföreträdande BJO tog ställning till att en arbetssökandes studier på eget initiativ i utlandet stöddes med arbetslöshetsförmån. Den klagande hade ansökt om stöd för studier som ordnades av ett utländskt universitet. Enligt lagen är det möjligt att få stöd för bl.a. studier som är yrkesinriktad utbildning som anordnas utomlands av en utbildningsproducent som är verksam i Finland. I fallet i fråga hade TE-byrån till en början ansett att den klagande inte haft behov av utbildning. Först efter en anhållan om ny behandling hade arbetsförvaltningen tagit upp till närmare prövning att det var fråga om studier som ordnades i utlandet av ett utländskt universitet. Oklarheter i ärendet förekom också på olika nivåer i arbetsförvaltningen (2497/4/15\*).

*Med anledning av avgörandet preciserade ANM anvisningarna med att nämna att det lagstadgade kravet gällande studierna inte uppfylls om det handlar om studier som ordnas i utlandet av en läroanstalts utländska avdelning, även om läroanstalten har verksamhet också i Finland. Man hänvisade också till de skyldigheter som stödet av studierna medför för utbildningsproducenten. I den nationella lagstiftningen kan inte ingå bestämmelser om skyldigheter som gäller en utländsk läroanstalt eller en läroanstalt med verksamhet endast utomlands. Därför begränsas stödet till studier som omfattas av finsk lagstiftning.*

Den klagande hade våren 2011 sagt upp sig från sitt arbete i Kina och flyttat till Finland med sin make. TE-byrån hade ansett att det inte fanns något godtagbart skäl till uppsägningen och ålade den klagande karens. När den klagande hade tackat nej till utbildning i finska betraktades det som upprepad vägran att delta i en arbetskrafts-politisk åtgärd och den klagande förelades skyldighet att vara i arbete. Den klagande sökte ändring i båda de beslut som Fpa gett i ärendet. För karensens del kom klagomålet för sent och klagomålet på vägran avslogs.

BJO bad ANM om en bedömning av karensen som ålagts den klagande. TE-byrån tog ärendet till behandling på nytt. Byrån rättade utlåtandena och ansåg att den klagande hade ett godtagbart skäl till att säga upp sig från sitt arbete i Kina. Byrån upphävde också den skyldighet att vara i arbete som den klagande förelagts. Fpa gav den klagande beslut enligt de nya utlåtandena (764/4/15\*).

## 4.16

### 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 räntestödslagen samt ärenden som gäller den kommunala parkeringsövervakningen. De ärenden som gäller kommunala arbetsavtals- eller tjänsteförhållanden statistikförs ofta som ett allmänt kommunärende.

I denna grupp ingår dessutom klagomål som gäller valförrättningar och de kommunala valmyndigheternas förfaranden. Däremot hänförs klagomål som gäller kommunala social-, hälsovårds-, undervisnings- och miljömyndigheters verksamhet till det sakområde som berör sektorn i fråga. Gränsdragningen är emellertid flexibel.

Ärendena inom detta sakområde avgjordes av BJO *Maija Sakslin*. Huvudföredragande för dessa ärenden var referendarierådet *Ulla-Maija Lindström*.

#### 4.16.1 KOMMUNALFÖRVALTNINGENS GRUNDER

Den kommunala självstyrelsen som garanteras i grundlagen innebär att kommuninvånarna själva har rätt att besluta om förvaltningen och ekonomin i sin kommun. Principen om självstyrelse för kommunens invånare innebär att kommunen själv ska kunna fatta beslut om vilka uppgifter den med stöd av sin självstyrelse åtar sig att sköta och att uppgifter annars kan anförtros kommunen endast med stöd av lag. Kommunal-

förvaltningen 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. Enligt kapitlet om ikraftträdande av den nya kommunallagen (410/2015) 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 (365/1995).

I lagen om kommunala tjänsteinnehavare finns heltäckande bestämmelser om tjänsteinnehavarnas rättsliga ställning. I kommunens tjänst finns även personer i anställningsförhållande som omfattas av arbetsavtalslagens tillämpningsområde. Inom kommunalförvaltningen 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 diskrimineringslagen.

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 sammanlutningar. Samarbete kan även bedrivas på grund av avtal om köptjänster och servicesedlar.

Kommunernas omfattande uppgiftsområde sköts vid flera olika ministerier. Finansministeriet (FM) följer allmänt kommunernas verksamhet och ekonomi samt ser till att den kommunala självstyrelsen beaktas vid beredningen av lagstiftning som gäller kommunerna. FM svarar även för utvecklandet av lagstiftningen som berör kommunerna och kommunalförvaltningen, för de uppgifter som hör samman med redovisning och analys av kommunernas ekonomi samt för samarbetet mellan staten och kommunerna. Ministeriet svarar också för de skattefrågor som berör kommunerna.

Europarådets kommunalkongress som övervakar tillämpningen av den Europeiska stadgan om regionalt självstyre (Congress of Local and Regional Authorities of Council of Europe) besökte Finland den 17–19 maj 2016. Den 18 maj 2016 träffade organet BJO Sakslin, Kristiina Kouros som representant för Människorättscentret och kanslichef Kimmo Hakonen från justitiekanslersämbetet. Före besöket bad organet om svar på vissa frågor som preciserar självstyre och utarbetade under besöket utgående från diskussioner med olika parter rapporten ”Lokal och regional demokrati i Finland”. Rapporten läggs fram för godkännande av organet som utövar tillsyn vid mötet som hålls i februari 2017.

Lagen om ändring av kommunallagen (RP 250/2016 rd) (1484/2016) utökades med bl.a. bestämmelserna i 12 a kap. om utredningsförfarande i fråga om kommuner som har exceptionella svårigheter inom förvaltningen. Finansministeriet kan efter att ha hört kommunen utse en utredare eller en utredningsgrupp för att utreda förvaltningen i en kommun under de förutsättningar som anges i lagen.

Utredaren eller utredningsgruppen ska lägga fram ett förslag till behövliga åtgärder för att få förvaltningen i kommunen att överensstämja med lagen. Kommunfullmäktige ska behandla förslaget. Finansministeriet har efter utredningsförfarandet rätt att avstänga en förtroendevald i kommunen från sina förtroendeuppdrag om kommunen inte har beslutat om det. Dessutom utökades kommunallagen med bestämmelser som tryggar kommunens rätt att föra talan och kontinuiteten i verksamheten även i omfattande jävssituationer.

I lagen om ändring av kommunallagen (RP 212/2016) (1340/2016) ändrades övergångsbestämmelserna som gäller bolagiseringsskyldigheten i kommunallagen så, att bestämmelsen som gäller bolagiseringsskyldigheten i kommunallagen tillämpas på tillhandahållande av sjukvårdstjänster och andra hälsovårdstjänster inom företagshälsovården från ingången av 2019.

Dessutom ska kommunen och samkommunen i bokföringen särredovisa företagshälsovårdstjänsterna från kommunens övriga hälso- och sjukvårdstjänster under den föreslagna övergångsperioden. Social- och hälsovårds- samt landskapsreformen som är under beredning låg bakom ändringen. I den överförs ansvaret för att ordna hälso- och sjukvård som vilat på kommunen i huvudsak till landskapen från ingången av 2019.

JO gav ett utlåtande (3543/2016) om regeringens utkast till proposition om landskapsreform och reform för ordnande av social- och hälsovård samt lagar som hänför sig till dem (SHM068:00/2016). Syftet med förslaget till landskapslag är att genomföra självstyre för större områden än kommuner, alltså landskap. Enligt förslaget grundas 18 landskap som skulle ansvara, i huvudsak med statlig finansiering, för ordnandet av social- och hälsovård. Landskapsreformen innebär en betydande inskränkning av kommunernas verksamhetsområde och uppgifter.

Enligt JO verkar bestämmelserna i förslaget om landskapslagen om förhållande mellan stat och landskap, serviceinrättning och rikstäckande



servicecenter avsevärt begränsa genomförandet av landskapets självstyrelse. JO anser att ärendet bör utredas grundligare i den fortsatta beredningen.

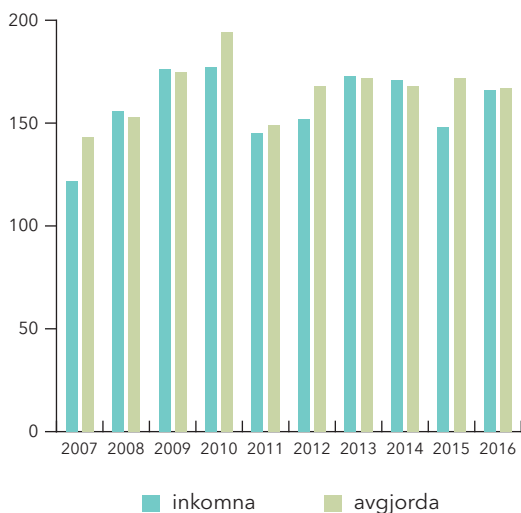
#### 4.16.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

En part som är missnöjd med en kommunal myndighets beslut har, liksom varje kommuninvånare, möjlighet att anföra kommunalbesvär över beslutet hos förvaltningsdomstolen. Besvären föregås i allmänhet av ett rättelseförfarande. Kommunalbesvär kan anföras över laglighetsfrågor. Principen om kommunal självstyrelse, tillgodoseendet av kommuninvånarnas övervakningsmöjligheter och inskränkningen av de statliga myndigheternas tillsyn ger det kommunala besvärssystemet drag som i vissa avseenden avviker från förvaltningsbesvär. Till dessa särdrag hör den omfattande besvärsrätten, de inskränkta besvärgrunderna samt besvärsmyndighetens begränsade prövnings- och beslutanderätt. Med stöd av speciallagar kan kommunala myndigheters beslut också överklagas genom förvaltningsbesvär.

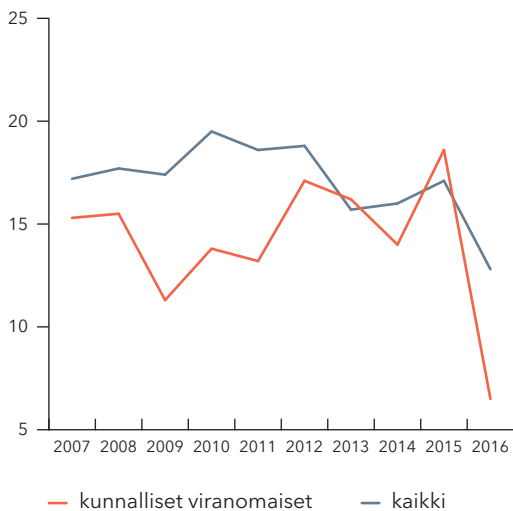
Enligt kommunallagen ska kommunstyrelsen övervaka lagligheten av kommunfullmäktiges beslut. Enligt kommunallagen kan regionförvaltningsverket med anledning av klagomål undersöka om kommunen har iakttagit gällande lagar. JO:s laglighetskontroll utgör ett komplement till det rättsskydds- och tillsynssystem som tillämpas inom kommunalförvaltningen. Detta system grundar sig på kommunallagen och bärs upp av kommuninvånarna och de kommunala organen.

Under berättelseåret var antalet avgöranden av klagomål och egna initiativ lägre än året innan. Antalet avgöranden som lett till åtgärder var också lägre 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 återopande av ändamålsenlighetsskäl. JO kan emellertid inte inom ramen för laglighetskontrollen befatta sig med



*Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2007–2016*



*Åtgärdsprocent under åren 2007–2016*

det sätt på vilket kommunen med stöd av sin självstyrelse ordnar sin förvaltning och sköter sina uppgifter. Den kommunala representativa självstyrelsen innebär att det i sista hand är de förtroendevalda som utsetts genom val som ansvarar för ändamålsenligheten för kommuninvånarna i de kommunala organens beslut.

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.

BJO påminde stadsstyrelsen och stadsdirektören i S:t Michel om skyldigheten att svara på förvaltningens kunders förfrågningar vilket kompletterar myndighets rådgivningsskyldighet som enligt förvaltningslagen ingår i grunderna för god förvaltning. En förening hade skickat stadsstyrelsen specificerade begäran om utredningar, som stadens myndighet var skyldig att besvara enligt förvaltningslagen.

Stadsstyrelsen försummade denna skyldighet att besvara begäran. Om ärendet inte ingår i stadsstyrelsens befogenheter, bör den i varje fall styra begäran om utredningar till stadens behöriga myndighet. Stadsdirektören har inte heller i sitt svar till föreningen rätt ut varför föreningens tidigare förfrågningar inte besvarats. I utredningen som stadsdirektören och stadsjuristen lämnat BJO å stadsstyrelsens vägnar förekom fortfarande ingen tillbörlig utredning om statsstyrelsens och stadsdirektörens försummelser (5394/4/15).

I två avgöranden påmindes kommunens myndigheter och förtroendevalda om noggrannhet vid hantering och publicering av dokument som innehåller sekretessbelagd information.

Revisionsnämnden i Vörå kommun har låtit en bilaga till sitt protokoll vara offentlig. I bedömningsdokumentet som bifogades till proto-

kollet förekom dock uppgifter som kunde vara sekretessbelagda. Sekretessen gällande uppgifterna utreddes först efter att protokollet hade skickats till kommunfullmäktige. De sekretessbelagda uppgifterna i bilagan delgavs dock fullmäktige och enligt stadsstyrelsens utredning hade sekretessbelagda uppgifter inte hamnat i fel händer (905/4/15).

Helsingfors stadsstyrelse konstaterade å sin sida att ett felaktigt publicerat protokoll från ett affärsverk, som gällde ett utlåtande till högsta förvaltningsdomstolen i ett besvärssärende om uppsägning av tjänsteförhållande, hade avlägsnats och att en version av protokollet hade publicerats ur vilket klagandens personuppgifter hade avlägsnats. Stadsstyrelsen bad om ursäkt för det skedda och meddelade att den vidtar åtgärder för att det inte ska hända igen. BJO nöjde sig med att med tanke på framtiden fästa stadsstyrelsens uppmärksamhet på att hanteringen av personuppgifter i det offentliga datanätet eller annan hantering av personuppgifter görs korrekt och på skyldigheten att se till att skyddet av personuppgifter tillgodoses (2747/4/15).

Enligt lagen om flyttning av fordon ska den myndighet som utför flyttningen genom sitt ersättningsbeslut fastställa ersättningsbeloppet. Beslutet ska delges ägaren, innehavaren eller föraren genom vanlig delgivning i enlighet med bestämmelserna i förvaltningslagen. Inget ersättningsbeslut hade fattats om det ersättningsbelopp som en klagande skulle betala. BJO ansåg att stadens verksamhetsområde för stadsstruktur, verksamhetsområdet trafik- och grönområden förfarit oriktigt när det fastställda beloppet för flyttningskostnaden för fordonet som den klagande ska betala inte bekräftades i enlighet med lagen. Skyldigheten att fatta ett beslut påverkades inte av att klaganden redan hade betalat ersättningen i fråga (5248/4/15).

Vissa avgöranden gällde en kommunal myndighets förfarande i ett ärende gällande ekonomisk verksamhet.

Kouvola lokalitetsaffärsverk meddelade en förening per telefon att stadshusets festsal inte uthyrs för en andlig tillställning. Föreningen krävde att det fattas ett skriftligt motiverat beslut med anvisning om ändringssökande. Föreningen upprepade sitt krav skriftligen till lokalitetsaffärsverket och senare i april till lokalitetsaffärsverkets styrelse. Lokalitetsaffärsverket behandlade kravet vid sitt möte utan att fatta beslut i ärendet. Senare vid styrelsens möte antecknades föreningens brev för kännedom och en kopia gällande detta skickades till föreningen.

Enligt BJO behandlades inte föreningens krav korrekt när föreningen inte fick något beslut av vilket det framgick varför stadshusets festsal inte uthyrdes för den andliga tillställningen som ordnades av föreningen. När föreningen inte fick sitt ärende behandlat på ett korrekt sätt hade den inte heller möjlighet att föra lagligheten i motiveringarna för beslutsfattandet till domstol, i sista hand högsta förvaltningsdomstolen. Utgående från den tillgängliga utredningen har BJO dock inga skäl att misstänka att föreningen skulle ha diskriminerats i samband med uthyrningen av stadshusets festsal (2715/4/15).

I ett annat avgörande hade ett bolag lämnat ett sjukvårdsdistrikt ett anbud om att köpa aktier i ett elbolag som sjukvårdsdistriktet ägde. Ärendet hade sålunda inletts i sjukvårdsdistriktet och distriktet skulle behandla och besluta om vilka åtgärder som skulle vidtas.

Enligt BJO hade anbudet som bolaget lämnat på eget initiativ utan anbudsförfarande inletts formellt inom sjukvårdsdistriktet. Bolaget hade ingen rättslig ställning enligt lagen att kräva att anbudet som det lämnat skulle förplikta sjukvårdsdistriktet att godkänna det. Sjukvårdsdistriktet har inom ramen för sin behörighet och prövningsrätt fått besluta om den vidtar denna privaträttsliga rättshandling (3939/4/15).

I flera klagomål gällande den kommunala parkeringsövervakningen begärdes att parkeringsvaktens agerande vid handläggning av begäran om omprövning för felparkeringsavgift undersöks.

I klagomålen hänvisades ibland till att det inte var motiverat att söka ändring i besluten vid förvaltningsdomstolen på grund av kostnadsrisken. Lagen om domstolsavgifter trädde i kraft den 1 januari 2016. Med stöd av den uppbärs en rättgångsavgift på 250 euro för handläggningen av rättskipningsärenden vid förvaltningsdomstolen. Många klagande ansåg även att parkeringsövervakaren varit alltför snäv i sin tolkning av parkering som berättigas av parkeringstillstånd för personer med funktionsnedsättning. Dessutom orsakade fastställandet av felparkeringsavgift, även om parkeringsavgiften betalats genom en smart-phone-applikation, kritik.

I svaren på klagomålen redogjordes för uppgiftsfördelningen mellan oberoende domstolar och den högsta laglighetsövervakaren. Klagandena informerades även om rättsnormer som ska tillämpas och förvaltningsdomstolarnas avgörandepaxis gällande bl.a. parkeringstillståndsärenden för personer med funktionsnedsättning och betalning av parkeringsavgift via smartphone-applikation.

I flera klagomål kritiserades tillsynsavgifterna som privata parkeringsövervakningsbolag fastställt samt bolagens förfarande vid rådgivning och svar på förfrågning. I svaren på klagomålen redogjordes för rättsnormer med stöd av vilka 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 hyresvärderna för sitt fastighetsbolag som ingått avtalet om övervakning.

I ett stort antal svar på klagomål om disponentuppgifter och underhåll i hyreshusbolag konstaterades att justitieombudsmannen inom ramen för laglighetskontrollen endast kan utreda myndigheters och tjänstemäns samt andras förfarande när dessa aktörer sköter ett offentligt uppdrag. Däremot ingår det inte i JO:s laglighetskontroll att undersöka förfarandet vid utförandet av disponentuppgifter eller reparationsåtgärder som utförs av privaträttsliga aktiebolag.

### 4.16.3 AVGÖRANDEN

#### Kommunstyrelsens skyldighet att bidra till att utreda klagomål

Kimitoöns kommunfullmäktige beslöt den 9 december 2014 att godkänna delgeneralplanen för vindkraftsparken. Kimitoöns kommunstyrelse konstaterade vid sitt möte den 20 januari 2015 att fullmäktiges beslut fattats i rätt ordning och att det även annars överensstämde med lagen samt att beslutet sålunda kunde verkställas.

Sex besvär över stadsfullmäktiges beslut lämnades till Åbo förvaltningsdomstol. På grund av dessa och de däri framställda besvärgrunderna bad förvaltningsdomstolen Kimitoöns kommunstyrelse om en utredning. Kommunstyrelsen beslöt efter omröstning den 31 mars 2015 att den inte lämnar utredningen som begärts av förvaltningsdomstolen. Efter detta begärde förvaltningsdomstolen i sitt brev med begäran om utlåtande att Kimitoöns kommunstyrelse reserverar kommunfullmäktige möjlighet att yttra sig i ärendet.

Kommunstyrelsen beslöt den 28 april 2015 att den inte lämnar ett utlåtande till förvaltningsdomstolen eller bereder ärendet för behandling av fullmäktige. Kimitoöns kommunfullmäktige beslöt vid sitt möte den 17 juni 2015 efter omröstning på framställning av Svenska folkpartiets fullmäktigegrupp att lämna förvaltningsdomstolen den begärda utredningen med anledning av besvären.

Kimitoöns kommunstyrelse konstaterade att fullmäktiges beslut som överklagats fattats i rätt ordning och att beslutet även annars var lagenligt samt kunde verkställas. Trots detta beslöt majoriteten av kommunstyrelsen att ingen utredning lämnas Åbo förvaltningsdomstol med anledning av besvären som anförts över beslutet.

Senare vägrade majoriteten av kommunstyrelsen att bereda och lägga fram förvaltningsdomstolens begäran om utlåtande för behandling av kommunfullmäktige. Genom detta förfarande försummande majoriteten av kommunstyrelsen

sin skyldighet att bidra till att klagomålsärenden som inlett vid förvaltningsdomstolen behandlas korrekt utan ogrundat dröjsmål. Majoritetens förfarande äventyrade rättssäkerheten.

Majoriteten i kommunstyrelsen hade inte heller rätt enligt lagen att försumma att bereda ett ärende som gäller utlåtande för behandling av kommunfullmäktige som är kommunens högsta beslutande organ. Enligt BJO försummade majoriteten i kommunstyrelsen sin skyldighet att främja rättssäkerheten, d.v.s. en rättvis rättegång som ingår i tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Av denna anledning tilldelade BJO med tanke på framtiden majoriteten i kommunstyrelsen en anmärkning på grund av dess lagstridiga förfaranden och försummelser (2217/4/15).

#### Lämnande av utredning om anstaltsröstning

I ett klagomål kritiserades avsaknaden av möjligheten att kunna rösta på valdagen vid dygnet runt-avgiftningsvården på Hangögatan. Vid den aktuella verksamhetsenheten inom socialvården som tillhandahåller vård dygnet runt verkade det inte finnas någon möjlighet att förhandsrösta på anstalten. Därför utredde BJO om de röstberättigades rätt att förhandsrösta enligt bestämmelserna i vallagen uppfylldes vid socialvårdens verksamhetsenheter i Helsingfors som tillhandahåller vård dygnet runt.

BJO bad Helsingfors stadsstyrelse att specificera vilka av socialvårdens och sjukvårdens verksamhetsenheter som tillhandahåller vård dygnet runt i och utanför Helsingfors stads område samt meddela vid vilka anstaltsröstning ordnats. Vid vissa verksamhetsenheter ordnades ingen röstning och BJO bad om att få veta anledningen till detta. Stadsstyrelsen ombads att lämna en specificerad utredning om vid vilka verksamhetsenheter inom socialvården och hälsovården stadsstyrelsen bestämt att anstaltsröstning ska ordnas samt på vilka grunder dessa enheter valts och andra inte. BJO

begärde en utvärdering om grunderna för förordnandet med avseende på en jämlik behandling av invånarna.

Enligt stadsstyrelsens utredning har anstaltsröstningen ordnats utgående från uppgifter från social- och hälsovårdsverket som verkar som sakkunnigmyndighet. Anstalter och socialvårdens verksamhetsenheter som tillhandahåller vård dygnet runt nämns i förteckningen som bifogas utredningen. Enligt utredningen var den praxis som staden följde jämlik, eftersom anstaltsröstningen hade verkställts vid de enheter som tillhandahåller vård dygnet runt.

BJO konstaterade att i förteckningen som bifogats utredningen nämndes inte anstalten på Hangögatan för missbrukarvård som tillhandahåller vård dygnet runt och det motiverades inte i stadens utredning varför man inte ordnade anstaltsröstning vid denna anstalt som tillhandahåller vård dygnet runt. I utredningen nämndes inte heller rehabiliteringscentret på Tervalampi gård, där gruppbasead missbrukarvård på anstalt erbjuds, och inte heller enheter som erbjuder service på institution enligt lagen om utvecklingsstörda. Dessa är Rinnehemmet, Sofielund och Killinmäki.

Enligt stadsstyrelsens utredning nämndes i bilagan de institutioner som inte ville ha valnämnden på besök till sin institution bl.a. på grund av de boendes dåliga tillstånd, stöd för egen aktivitet, bredvidliggande rostplats eller av någon annan anledning. Enligt vallagen svarar kommunen för ordnandet av förhandsröstningen och enligt lagen är anstalter som lämnar vård dygnet runt ställen för förhandsröstning. Vid andra anstalter kan kommunstyrelsen förordna ordnande av anstaltsröstning. Motiveringen enligt förteckningen till varför vissa anstalter inte ville ta emot en valnämnd var inte lagenlig.

I stadsstyrelsens utredning specificerades inte anstalter där det lämnas vård dygnet runt och som enligt lagen är ställen för förhandsröstning, och inte heller anstalter där staden förordnat ordnande av anstaltsröstning. BJO fick inte heller nå-

gon motivering till varför det inte ordnades anstaltsröstning vid vissa uttryckliga och specificerade anstalter som lämnar vård dygnet runt.

Ett ärende som BJO utredde på eget initiativ gällde utvärdering av den i grundlagen tryggade demokratin samt rösträtten och rätten till inflytande i Helsingfors stads anstalter för socialvård och hälsovård. Utgående från den allmänna och bristfälliga utredningen som Helsingfors stadsstyrelse lämnade var det inte möjligt för BJO att utvärdera om staden uppfyllt sina skyldigheter enligt lagen för att tillgodose dessa grundläggande rättigheter.

Stadsstyrelsens förfarande var inte lagenligt. Utredningen uppfyllde inte myndighetens skyldighet att lägga fram nödvändiga utredningar som JO begär och behöver för sin laglighetsövervakning. BJO bad stadsstyrelsen att rätta till sin försummelse och lämna den specificerade och motiverade utredningen som begärts. Med anledning av de kommande kommunvalen bad BJO staden att lämna sin utredning före den 31 januari 2017 (3762/2/14).

*Centralvalnämnden i Helsingfors stad meddelade 8.2.2017 att den beslutat att fästa speciell uppmärksamhet vid att få information av expertmyndigheter om samtliga sådana institutioner inom kommunen som berörs av vallagens 9 § 3 mom. Centralvalnämnden ber om uppgifterna av social- och hälsovårdsverket, Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården, Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt och Helsingfors universitets centralsjukhus. Anstaltröstning arrangeras i kommande kommunalval och i framtida val i alla institutioner som centralvalnämnden har fått uppgifter om, i enlighet med vallagens 9 § 3 mom. Ifall institutionen stöder väljarnas aktivitet genom att arrangera möjligheter att rösta på röstnings- eller förhandsröstningsstället så bör institutionen säkerställa att väljarna inte röstar två gånger.*

## 4.17

# Utbildnings- och kultursektorn

För laglighetsövervakningen av undervisnings- och kulturverksamhet ansvarade BJO *Jussi Paju-oja*. Referendarierådet *Jorma Kuopus* var huvudföredragande inom sakområdet till och med den 31 juli 2016 och efterträddes av referendarierådet *Mikko Sarja* (yrkesutbildning, högskolor, vetenskap och kultur) samt äldre JO-sekreterare *Piatta Skottman-Kivelä* (småbarnspedagogik, förskoleundervisning och grundläggande utbildning, gymnasieutbildning).

### 4.17.1 VERKSAMHETSMILJÖN

Ändringarna gällande den subjektiva rätten till dagvård enligt lagen om småbarnspedagogik trädde i kraft den 1 augusti 2016. Lagen garanterar alla barn 20 timmar småbarnspedagogik inom den kommunala eller privata småbarnspedagogiken. Samtidigt ändrades gruppernas storlek i förordningen om barndagvård. I en grupp för småbarnspedagogik för barn som fyllt tre år får det finnas högst åtta barn per vuxen. Tidigare var relations-talet 1:7.

Alla kommuner har inte begränsat rätten till småbarnspedagogik på det sätt som författningsändringarna möjliggör. Bl.a. uttryckte barnombudsmannen sin oro över den brokiga praxis som kommunerna tillämpar. De olika lösningar och verksamhetsmodeller som kommunerna tillämpar i fråga om rätten till småbarnspedagogik kan vara ett hinder för likabehandlingen inom småbarnspedagogiken.

Utbildningsstyrelsen fattade beslut om nya grunder för planen för småbarnspedagogik. De är en bindande nationell norm, vars syfte är att för egen del öka jämställdheten och enhetligheten inom småbarnspedagogiken. Grunderna styr

de lokala planer som tas i bruk i augusti 2017. Syftet med dessa grunder är att stärka småbarnspedagogikens ställning som en del av det finländska utbildningssystemet.

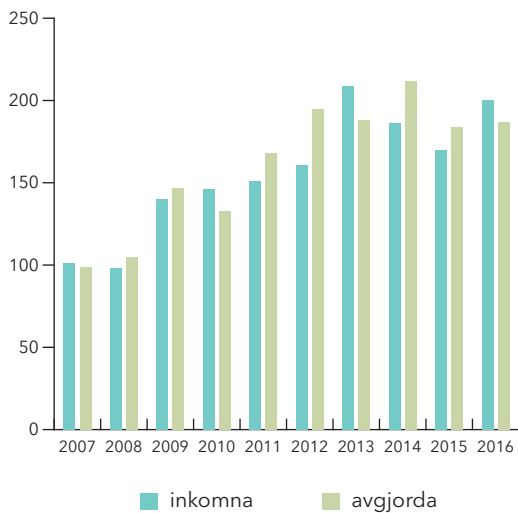
Grunderna för planen för småbarnspedagogiken utgör den första delen av en helhet vars fortsättning utgörs av läroplanerna för förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen. De togs i bruk i alla kommuner för årskurserna 1–6 den 1 augusti 2016 och kommer att införas stegvis för årskurserna 7–9 åren 2017–2019.

I den nya läroplanen för den grundläggande utbildningen har inlärningsmiljön och arbetssättet inom grundskolan utvecklats, ett brett kunskapsområde har betonats och en förbättring av elevernas möjligheter att utveckla sin förmåga inom informations- och kommunikationsteknik som en del av alla läroämnen har eftersträfvats.

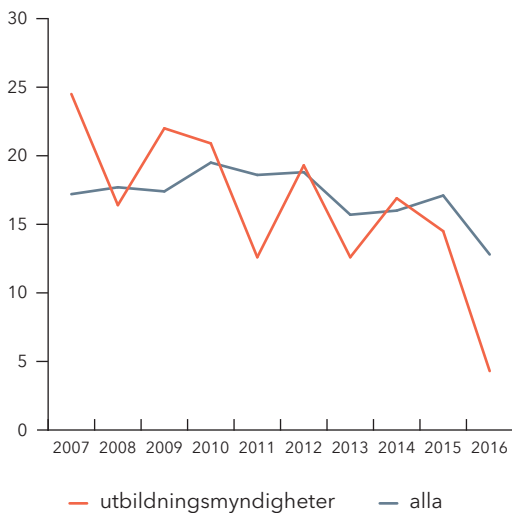
Genom programmet Den nya grundskolan som syftar till att förnya grundskolan och som undervisnings- och kulturministeriet (UKM) publicerade i september genomförs regeringens spetsprojekt Nya inlärningsmiljöer och digitala material. Målet är att alla elever kan och har möjlighet att använda informations- och kommunikationsteknologi.

Nya grunder för läroplanen för gymnasiet togs också i bruk för elever som började gymnasiet fr.o.m. den 1 augusti 2016 och kommer att införas för en årskurs i taget. Studerandenas förmågor inom informations- och kommunikationsteknologi testades under hösten 2016 när de första elektroniska studentexamensproven i geografi, tyska och filosofi hölls hösten 2016. Provarrangemangen lyckades bra.

Kommunernas skyldighet att ordna förskoleundervisning och grundläggande utbildning gäller även barn som söker internationellt skydd. På grund av flyktingkrisen ordnade kommunerna



*Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2007–2016*



*Åtgärdsprocent under åren 2007–2016*

förberedande undervisning för grundläggande utbildning för asylsökande. För att stödja detta ändrades lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet tillfälligt. Utbildningsstyrelsens grunder för läroplanen för undervisning som förbereder för den grundläggande utbildningen trädde i kraft i augusti.

Totalreformen av yrkesutbildningen framskred och målet är att lämna en lagproposition till riksdagen under våren 2017. Utbildningsstyrelsen och Centret för internationell mobilitet och internationellt samarbete CIMO slås fr.o.m. början av 2017 ihop till ett nytt ämbetsverk, vars namn är Utbildningsstyrelsen.

#### 4.17.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

År 2016 inkom 200 klagomål, medan klagomålen året innan uppgick till 170. 187 klagomål avgjordes av vilka åtta ledde till åtgärder.

Klagomålen gällde i första hand ordnande av småbarnspedagogik och den grundläggande utbildningen. Liksom tidigare år gällde klagomålen tryggheten i inlärningsmiljön, särskilt problem med inomhusluften samt mobbning. Även klagomål om ordnandet av skolskjuts samt stöd i samband med inläring och skolgång var vanliga. Ordnandet av religiösa sammankomster och undervisning av livsåskådningsämnen ledde även till klagomål.

Många klagomål gällde problem i samarbetet eller interaktionen mellan hem och skola. I de kommunala administrativa förfarandena och beslutsfattandet inom undervisningsverksamheten framkom brister (se mer om detta i avsnitt 3.3 Rättigheter för personer med funktionsnedsättning på s. 70).

I klagomålen om universitet och yrkeshögskolor gällde ofta frågor i anknytning till antagningen av studerande.

### 4.17.3 INSPEKTIONER

Inom utbildningssektorn genomfördes nio inspektioner. Ett syfte med inspektionerna av småbarnspedagogiken var att få en uppfattning om verksamhetsmiljön och -modellerna för en liten respektive en stor kommun. Inspektioner gjordes vid småbarnspedagogiken i Mörskoms kommun och Helsingfors stad. I Helsingfors gjordes en inledande inspektion och en slutinspektion i anknytning till renoveringen av daghemmet Linnunlaulu.

Vid inspektionerna vid Sotungin etälukio, Lohjan yhteislyseo, Studentexamensnämnden och Utbildningsstyrelsen följde man gymnasieutbildningen och förberedelserna inför de elektroniska studentskrivningarna. Vid fängelseinspektionerna granskade man distansutbildningen på gymnasienivå via videolänk vid fängelserna i Uleåborg och St. Michel.

Vid inspektionerna på barnskyddsanstalter och flyktingförläggningar fäste man särskild uppmärksamhet vid ordnandet av utbildning för barn och ungdomar som placerats utom hemmet samt barn och ungdomar som söker internationellt skydd.

### 4.17.4 UTLÅTANDEN

BJO Pajuoja gav UKM ett utlåtande om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om klientavgifter inom småbarnspedagogiken. BJO Sakslins utlåtande till UKM behandlade utkastet från Utbildningsstyrelsen till regeringens proposition till lag.

I utlåtandet till riksdagens kulturutskott gällande en ändring av lagen om grundläggande utbildning konstaterade BJO Pajuoja att användningen av informations- och kommunikationsteknologi samt användningen av distansutbildning kan för sin del i framtiden lindra olägenheter som orsakas av långa skolresor.

### 4.17.5 AVGÖRANDEN

#### Betalning av vårdkostnader i samband med olycksfall i skolan

En klagande kritiserade sjukvårdsdistriktets och stadens faktureringspraxis i ärenden gällande olycksfall i skolan. Tidigare har sjukvårdsdistriktet skickat fakturan till kommunen. Fr.o.m. början av 2015 skickas fakturan till patienten, som först är tvungen att betala fakturan och därefter ansöka om ersättning från kommunens försäkring.

Enligt lagen om grundläggande utbildning är vården vid olycksfall som har drabbat eleven i skolan eller på någon annan plats där undervisning ordnas, under skolresan eller på inkvarteringsstället avgiftsfri för eleven. Justitieombudsmanen (JO) ansåg att avgiftsfri vård vid olycksfall i skolan ska ges samma betydelse som andra tjänster som ingår i den grundläggande utbildningen. Det torde inte vara möjligt att elevens föräldrar först ska skaffa läroböcker, transporttjänster och skolmat till eleven på egen bekostnad och först därefter kunna ansöka om ersättning för kostnaderna från kommunen.

Enlig JO får inte den kostnadsfria vård vid ett olycksfall som eleven tryggas i lagen leda till att eleven eller hans föräldrar först själv är ansvarig för att betala vårdkostnaderna. Ett sådant förfarande kan leda till betalningssvårigheter, eventuellt till behov av utkomststöd, indrivningsåtgärder och till och med en anteckning om betalningsstörning. Justitieombudsmannen anser det inte vara godtagbart att en tjänst som enligt lagen är avgiftsfri får sådana följder.

JO bad sjukvårdsdistriktet och staden meddela vilka åtgärder som hans avgörande hade föranlett (2166/4/15\*).

*Sjukvårdsdistriktet meddelade att den faktureringspraxis som kritiserats av JO hade slopats och att man återgått till det tidigare ersättningsförfarandet där kommunens eller stadens skolverk faktureras.*



### Skriftlig förbindelse för användning av elektroniskt läromaterial

Staden har skaffat en elektronisk inlärningsmiljö för grundskolorna. Den innehöll elektroniskt läromaterial, kommunikationsverktyg och för studier avsedd e-post som eleven även får använda under fritiden. För att få ett personligt användarnamn och lösenord förutsatte staden att eleven i den grundläggande utbildningen och hans vårdnadshavare godkände villkoren.

Den klagande bad JO göra en bedömning om man kunde kräva att vårdnadshavaren för binder sig till användningsvillkoren tillsammans med eleven och om det var möjligt att ordna undervisningen jämlikt och enligt läroplanen även om vårdnadshavaren inte undertecknade förbindelsen.

Enligt den erhållna utredningen kunde grunderna i läroplanen följas i stadens skolor också då vårdnadshavaren inte förband sig till användarvillkoren för de elektroniska tjänsterna.

BJO konstaterade att utbildningsanordnaren och skolan kan behandla elevens personuppgifter för att sköta lagstadgade uppgifter. Om personuppgifterna behandlas i samband med något som i sak inte anknyter till undervisningen, krävs vårdnadshavarnas frivilliga, specifika och medvetna samtycke till behandlingen av personuppgifter. Enligt BJO ska det av den samtyckesblankett som används tydligt framgå för vilken typ av behandling av personuppgifter samtycke begärs av vårdnadshavarna och för vilket ändamål uppgifterna får användas (4865/4/15).

### Anvisning om hur man begär omprövning av kopieringskostnader

En klagande kritiserade att brevet hen hade fått från landsarkivet gällande hans kopieringskostnader inte uppfyllde kraven som fastställs i förvaltningslagen för anvisningar om hur man begär omprövning. BJO ansåg att anvisningarna som lämnats till den klagande var knappa med avseende på de i lagen fastställda formkraven. Enligt BJO var det ändamålsenligt för landsarkivet att överväga att ge klaganden en korrigerad anvisning och bad arkivet att meddela sina åtgärder i ärendet.

Landsarkivet meddelade att man skickat en ny anvisning om hur man begär omprövning till klaganden. På denna punkt föranledde ärendet inga ytterligare åtgärder av BJO.

Vid behandlingen av ärendet fästes även uppmärksamhet vid att landsarkivet inte på det sätt som avses i förvaltningslagen lämnat anvisningar om hur man begär omprövning av kopieringsavgifter samtidigt som beslutet gällande fastställandet av avgiften. Enligt landskapsarkivets preliminära utredning hade dock en reform av förfarandet och anvisningar inletts (3660/2016).

*Riksarkivet som fr.o.m. början av 2017 ansvarat för landsarkivets uppgifter och förpliktelser skickade BJO de nya anvisningarna om hur man begär omprövning av avgifter och en prislista över Riksarkivets prestationer fr.o.m. den 1 januari 2017 för kännedom.*

## 4.18

# Språkärenden

Språkärendena ingick i JO *Petri Jääskeläinens* ansvarsområde. Huvudföredragande var referendarierådet *Mikko Sarja*.

### 4.18.1 ALLMÄNT

Till detta sakområde hör de ärenden som avses i 17 § i grundlagen. Oftast är det fråga om rätten att enligt paragrafens 1 och 2 mom. använda sitt eget språk, antingen finska eller svenska, samt det allmännas skyldighet att tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhälleliga behov enligt lika grunder. Dessa rättigheter preciseras framför allt i språklagen, som tillämpas som en allmän lag, och i lagen om de språkkunskaper som krävs av offentligt anställda, men även i den speciallagstiftning som gäller olika förvaltningssektorer.

Till sakområdet hör också ärenden som gäller de i 17 § 3 mom. i grundlagen nämnda övriga språkens ställning och användning. Dessa ärenden har dock varit få till antalet. Samerna och romerna samt övriga grupper har rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur. Det samiska språkets ställning regleras särskilt i samiska språklagen. Rättigheterna för personer som använder teckenspråk samt för personer som på grund av 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 verkställigheten av språklagen i samråd med delegationen för språkärenden. JM kan ge rekommendationer i frågor som gäller lagstiftningen om nationalspråken samt vid behov ta initiativ och vidta andra

åtgärder för att rätta till missförhållanden. JM utarbetar också den berättelse om språklagstiftningen som statsrådet varje valperiod överlämnar till riksdagen. Berättelsen har getts 2006, 2009 och 2013. Nästa berättelse ges 2017. Med anknytning till den publicerade JM i slutet av 2016 språkbarometrar för nationalspråken och de samiska språken om kommuninvånarnas erfarenheter av hur de språkliga rättigheterna tillgodoses och av språkklimatet.

Under berättelseåret gjordes ändringar i språklagen. År 2014 föreslog JO för JM att språkregleringen gällande utsökningsärenden utvecklas, eftersom det inte fanns några uttryckliga bestämmelser alls om det (se JO:s berättelse för 2014, s. 272). De ändringar i utsökningsbalken och språklagen (323 och 325/2016) som omfattar språkbestämmelser för utsökning trädde i kraft den 1 juni 2016. Därtill godkände riksdagen ändringar i språklagen (689/2016), vilka trädde i kraft den 1 januari 2017: i 16 a § om undantag från handläggningsspråket i vissa fall och i 26 § om statliga myndigheters arbetspråk.

### 4.18.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNING OCH ANNAN VERKSAMHET

Under berättelseåret avgjordes 41 språkärenden (37 klagomål och fyra egna initiativ) av vilka åtta (19,5 %) ledde till åtgärder. Åtgärdsprocenten i språkärenden har av hävd varit hög och vanligen högre än den genomsnittliga åtgärdsprocenten vid kansliet.

De flesta avgörandena gällde liksom tidigare år rätten att använda svenska. Fem avgöranden gällde rätten att använda finska. De gällde utländska läkares kunskaper i finska, användning av fins-

ka i statliga ämbetsverk på Åland och finsk kundbetjäning vid en utlandsbeskickning. I det sista fallet hade den klagandes språkliga rättigheter inte tillgodosetts helt och hållet.

Sex avgöranden gällde främmande språks ställning. De föranledde inga åtgärder. De gällde skötseln av ett förvaltningsärende, svar på en förfrågan och tillgång till studiematerial och tentamensfrågor på ett främmande språk samt anordnande av tolkning. Ett avgörande som gäller servicen på samiska i Rundradion Ab:s programverksamhet refereras i avsnitt 4.22 (se s. 346). Under berättelseåret avgjordes inga ärenden som gällde teckenspråk.

Under inspektionerna av olika förvaltningsområden fästes liksom tidigare år också avseende vid tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna.

Ärendegruppens huvudföredragande föreläste om språkärenden i JO:s arbete vid ett seminarium som JM ordnade i anslutning till utarbetning om planeringen av språkberättelsen 2017.

### 4.18.3 AVGÖRANDE

#### Likabehandling förverkligas inte i mäklarprovets provkrav

JO utredde på eget initiativ ett ärende som gällde provkraven för de fastighetsmäklarprov och prov för hyreslägenhets- och hyreslokalsmäklare som ordnas av Centralhandelskammarens nämnd för mäklarprov. Med ett undantag var alla verk som hörde till provet finskspråkiga. Enligt förordningen fastställer Centralhandelskammarens nämnd för mäklarprov en förteckning över den lagstiftning, litteratur och det övriga material som frågorna baserar sig på.

Enligt JO har språkfrågan gällande mäklarprovets provkrav betydelse inte bara med tanke på de språkliga rättigheterna utan även med tanke på näringsfriheten, eftersom den yrkeskompetens som visas genom mäklarprovet anknyter till rätten att utöva förmedlingsverksamhet. Att fastställa provkraven för mäklarprovet och att ord-

na provet är en offentlig förvaltningsuppgift, där bl.a. likabehandling i fråga om de språkliga rättigheterna bör beaktas.

Likabehandlingen och diskrimineringsförbudet förutsätter inte i sig att all provlitteratur ska vara exakt densamma på både finska och svenska. Personer med svenska som modersmål som vill delta i mäklarprovet försätts ändå enligt JO i en klart sämre ställning än personer med finska som modersmål, eftersom de inte har tillgång till svenskspråkig litteratur som hjälper dem att förstå, gestalta och tillägna sig det regelverk som testas i mäklarprovet. Missförhållandet accentuerades om provdeltagaren var en ålänning.

Den ogynnsammare behandlingen av personer med svenska som modersmål byggde inte på lagen utan på det beslut som mäklarnämnden i enlighet med förordningen hade fattat om den lagstiftning, litteratur och det övriga material som provfrågorna baserar sig på. Därför var det inte nödvändigt att på det sätt som föreskrivs i diskrimineringslagen ytterligare bedöma om särbehandlingen annars hade ett godtagbart syfte och om medlen för att uppnå detta syfte var proportionerliga. Enligt JO var det fråga om direkt diskriminering enligt diskrimineringslagen.

I fråga om indirekt diskriminering konstaterade JO att det faktum att provet enligt mäklarnämndens utredning inte testas kännedom om litteraturen utan om bestämmelserna kunde verka jämlikt, eftersom författningarna och förarbetena fanns att tillgå på både finska och svenska. JO ansåg ändå att jämlikheten var skenbar, eftersom läsning av litteraturen *de facto* hjälper deltagarna att nå framgång i provet. Därmed försattes personer med svenska som modersmål i en sämre ställning än finskspråkiga även i fråga om indirekt diskriminering, och det framgick inte på det sätt som diskrimineringslagen kräver vilket det godtagbara syftet med denna praxis var.

JO:s slutsats var att mäklarnämndens beslut, genom vilket den hade fastställt i huvudsak endast finskspråkiga verk i litteraturförteckningen för mäklarprovet, enligt såväl grundlagen som diskrimineringslagen diskriminerade dem som inte kan finska eller som vill förbereda sig för

mäklarprovet på svenska. Förfarandet uppfyllde inte heller grundlagens krav på att tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhälleliga behov enligt lika grunder.

Å andra sidan var det enligt JO i praktiken svårt att uppnå fullständig jämlikhet i fråga om mäklarprovets litteraturmaterial. Det finns inte svenskspråkig litteratur inom branschen. Mäklarnämnden kan inte bestämma att författare och förlag ska producera sådan, och förlagsverksamhet hör inte till nämndens uppgifter. Å andra sidan kunde nämnden och arbets- och näringsministeriet (ANM), som ansvarar för branschlagstiftningen, enligt JO:s bedömning ha möjlighet att bidra till att det ges ut svenskspråkig litteratur.

Att stryka litteratur som finns endast på finska ur litteraturförteckningen skulle enligt JO främja formell likabehandling. *De facto* skulle finskspråkiga personer ändå fortfarande ha bättre möjligheter att nå framgång i mäklarprovet, då det ändå finns finskspråkig litteratur att tillgå och använda.

Det diskrimineringsproblem som mäklarprovets litteraturförteckning ger upphov till bör enligt JO gå att lösa utan att mäklarprovets kravnivå och därmed mäklarnas kompetensnivå sjunker. Trots de utmaningar som detta medför bör nämnden enligt JO sträva efter att förbättra lika-behandlingen av dem som deltar i mäklarprovet jämfört med nuvarande situation. JO delgav Centralhandelskammarens nämnd för mäklarprov sin uppfattning och sände sitt beslut för kännedom även till ANM samt bad dessa meddela sina åtgärder i ärendet (146/2/15\*).

*Centralhandelskammaren meddelade bl.a. att mäklarnämndens möjligheter att införa mer svenskspråkig litteratur är begränsade och att ingen snabb lösning på problemet kunde hittas. Nämnden strävar ändå efter att även i fortsättningen främja utgivning av svenskspråkig litteratur och att i litteraturförteckningen ange allt mer alternativt lärmaterial som finns tillgängligt på svenska.*

*Enligt ANM gäller samma situation även revisorexamen och examen för ombud för industriellt rättskydd som ordnas av en nämnd vid Patent- och*

*registerstyrelsen (PRH). ANM har ansett att det förfarande som Centralhandelskammaren meddelade om har varit det enda föreslagna genomförbara sättet att försöka korrigera situationen. ANM kan inte påverka efterfrågan på svenskspråkig litteratur. Ministeriet har inte hittat några alternativa metoder för att korrigera situationen, om man vill hålla fast vid att mäklarprovet ska vara ett prov som mäter yrkeskompetens.*

*ANM har liksom JO betonat att problemet inte får lösas så att mäklarprovets kravnivå och därmed mäklarnas kompetens sänks. ANM förespråkar inte separata prov för finsk- och svenskspråkiga, eftersom det ökar risken för att provens kravnivå blir olika och sannolikt leder till olika tröskel för godkännande, vilket skulle försämra jämlikheten ytterligare.*

*ANM har sänt JO:s beslut och sitt eget svar för kännedom även till PRH och dess nämnder som arrangerar lämplighetsproven för yrkesbehörighet och bett dem samt de parter som är representerade i dem främja liknande åtgärder som Centralhandelskammaren har meddelat att den tänker vidta till följd av JO:s beslut.*

### **Avgöranden som gäller språket i webbtjänster**

Liksom föregående år avgjordes ett flertal ärenden som gällde de språkliga skyldigheterna när myndigheter och andra som handhar offentliga uppgifter ger information och erbjuder andra tjänster på webben. I en del fall gällde det att först bedöma om språklagen ska tillämpas på den part vars verksamhet utredningen gällde.

### **Språkliga skyldigheter för aktörer som hyr ut arava- och räntestödshyresbostäder**

JO utredde på eget initiativ frågan om de språkliga skyldigheterna i allmänhet och vid webbinformation i synnerhet för aktörer som hyr ut arava- och räntestödshyresbostäder.

Sådana stödda hyresbostäder kan ägas såväl av kommunerna som av samfund som Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet (ARA) utnämnt som allmännyttiga. Det finns cirka 600 sådana samfund. Det finns statsstödda hyresbostäder runt om i Finland, i både en- och tvåspråkiga regioner.

Vid valet av hyresgäster bör ägarna följa aravabegränsningslagen, lagen om räntestöd för hyresbostadslån och bostadsrättshuslån och statsrådets förordning om val av hyresgäster till arava- och räntestödshyresbostäder. I statsrådets förordning finns noggrannare bestämmelser om grunderna för val av hyresgäster och om sökandenas företrädesordning.

Miljöministeriet har utfärdat en förordning om ansökningsförfarandet gällande arava- och räntestödshyresbostäder, enligt vilken bostäder som finansierats med statliga lån ska kunna sökas genom ett offentligt och allmänt förfarande. Dessutom ska allmännyttiga samfund enligt lagens bestämmelser om allmännyttighet alltid meddela offentligt om att bostäderna kan sökas och hyra ut dem på sociala grunder. Kommunen utövar med stöd av lagen tillsyn över att grunderna för val av hyresgäster följs. ARA i sin tur vägleder kommunerna och läntagarna rent allmänt och utövar tillsyn över de allmännyttiga samfundens verksamhet och över att de uppfyller villkoren för allmännyttighet.

Utifrån de ovan refererade bestämmelserna ansåg JO att de bolag och samfund som avses ovan sköter en sådan offentlig förvaltningsuppgift som avses i grundlagen och språklagen när de erbjuder statligt stödda hyresbostäder att sökas genom ett offentligt förfarande och när de utser hyresgäster till dessa bostäder. Av det följer bl.a. att meddelanden om att bostäder kan sökas och ansökningsförfarandet i övrigt ska följa bl.a. bestämmelserna i språklagen på samma grunder som myndigheter ska följa dem.

Dessa bolags och samfunds språkliga skyldigheter när de ger ut information fastställs enligt JO i praktiken enligt språksituationen i den kommun där de är belägna. När det är fråga om ett bolag som ägs av en tvåspråkig kommun eller ett all-

männittigt samfund som utnämnts av ARA i en tvåspråkig kommun ska åtminstone basfakta, kontaktuppgifter och information som behövs för att lämna in en bostadsansökan om en stödd hyresbostad finnas på både finska och svenska på webbplatsen. Dessutom ska webbplatsen innehålla information på båda språken bl.a. om var en person som planerar att söka en bostad eller redan har lämnat in en ansökan kan få mer information på sitt eget språk.

I tvåspråkiga regioner ska en e-tjänst för bostadsansökningar enligt JO finnas på båda nationalspråken. Om endast en central nationell e-tjänst används, ska den kunna användas på båda nationalspråken. Om denna tjänst används gemensamt såväl för att sköta en offentlig förvaltningsuppgift, det vill säga för att erbjuda och ansöka om statligt stödda hyresbostäder, som för verksamhet av privat natur som inte hör till den här uppgiften, det vill säga för att erbjuda och ansöka om fritt finansierade bostäder, bör hela e-tjänsten granskas med tanke på kraven för offentliga förvaltningsuppgifter, såvida tjänsten inte har separata funktioner för vardera verksamhetstypen (offentlig förvaltningsuppgift respektive privat verksamhet).

De språkliga skyldigheterna för enspråkiga kommuners hyreslägenhetsbolag och för eventuella regionala enheter inom nationella allmännyttiga samfund kan enligt JO däremot fastställas enligt språket i den enspråkiga kommunen eller en annan enspråkig region på motsvarande sätt som om det var fråga om en myndighet i en enspråkig region eller en statlig myndighets enhet i en enspråkig region (1930/2/13\*).

### ***Språkliga skyldigheter i webbinformation från jubileumsfonden för Finlands självständighet***

Den klagande var missnöjd med den svenskspråkiga webbinformationen från Jubileumsfonden för Finlands självständighet (Sitra), eftersom den enligt den klagande var mindre utförlig än den finskspråkiga informationen.

Sitra är en under riksdagens garanti stående fond, som inte uttryckligen nämns i bestämmelsen om språklagens tillämpningsområde eller i motiveringarna till språklagen. Den stämmer inte heller helt naturligt eller entydigt in på definitionerna av de övriga parter som räknas upp i bestämmelsen om tillämpningsområdet. Till sin juridiska natur är Sitra en självständig offentligrättslig juridisk person, vars organisationsform, organ och uppgifter regleras i lagen om fonden. Sitras mål och uppgifter är starkt kopplade till den övriga offentliga finansieringsorganisationen och dess verksamhet spelar en stor roll för samhället och samhällsekonomin. JO ansåg att Sitra utför uppgifter inom den medelbara offentliga förvaltningen och i denna verksamhet ska följa bl.a. språklagen.

Sitras finskspråkiga webbplats hade ett betydligt utförligare innehåll än den svenskspråkiga webbplatsen. Situationen skulle ändå rättas till när webbplatsen förnyades. Därför ansåg JO att det räckte att delge Sitra sina uppfattningar om webbinformation. Samtidigt sände JO sitt beslut till fondens förvaltningsråd för kännedom. Därtill sände han beslutet för kännedom till finansministeriet (FM), som i statsrådet är ansvarigt för ärenden som gäller fonden, och till justitieministeriet (JM), som är ansvarigt för beredningen av förvaltningens allmänna lagar. JO bad dem bedöma och meddela huruvida det finns behov för klarläggning av lagstiftning som gäller tillämpningen av förvaltningens allmänna lagar på Sitras verksamhet (4770/4/15\*).

*FM meddelade att det instämmer i JM:s synpunkter och ansåg att det har varit oklart i vilken mån förvaltningens allmänna lagar ska tillämpas på Sitras verksamhet. Därför bör lagen om Sitra enligt FM ändras med en informativ hänvisning om att förvaltningens allmänna lagar ska tillämpas. FM har meddelat att det har diskuterat saken med företrädare för Sitra och har för avsikt att inleda en lagberedning i ärendet under 2017 med beaktande av eventuella övriga ändringsbehov i lagen om Sitra.*

### **Finansministeriets information på LinkedIn följde inte språklagen**

FM hade informerat om sin verksamhet på LinkedIn, som är en mötesplats på internet för arbetssökande och arbetsgivare. Där kan också myndigheter presentera sig som arbetsgivare. Enligt JO var det fråga om till allmänheten rikstad information där en tvåspråkig myndighet enligt språklagen ska använda båda nationalspråken.

JO ansåg att FM hade handlat mot språklagen när det hade informerat om sin verksamhet endast på finska på LinkedIn. Eftersom FM senare har publicerat sin information även på svenska, ansåg JO det tillräckligt att delge FM sin uppfattning. Eftersom FM också ansvarar för utvecklingen av elektronisk ärendehantering inom den offentliga förvaltningen, ombads ministeriet därtill beakta JO:s beslut i sitt utvecklingsarbete. Klagomålet gällde ursprungligen över tio myndigheter, men på grund av FM:s ovannämnda utvecklingsuppgift och ärendets allmänna betydelse begränsade JO sin närmare granskning endast till FM:s verksamhet (2/4/16\*).

### **Språkversionerna i Fpa:s webbtjänst publicerades inte samtidigt**

Folkpensionsanstalten (Fpa) tog i bruk den svenskspråkiga versionen av webbtjänsten Vårdenhetsval.fi över två månader senare än den finskspråkiga. JO bad Fpa om en utredning om orsakerna till att versionerna inte togs i bruk samtidigt. Fpa hänvisade till de tekniska riskerna med att ta i bruk det nya systemet och till översättningsarbetets omfattning. Enligt JO var dessa orsaker tekniska, vilket inte ger Fpa rätt att avvika från kraven på god förvaltning. Det förblev också oklart vilket slags risker det hade varit fråga om och hur de konkret hade påverkat tidtabellerna för ibruktagandet av de olika språkversionerna.

I fråga om översättningsarbetets omfattning förblev det oklart varför översättandet inte hade inletts tidigare. Å andra sidan beaktade JO att skillnaden mellan publiceringstidpunkterna var rela-

tivt kort. JO uppmärksammade Fpa på att tvåspråkiga myndigheter ska sträva efter att publicera sina webbtjänster samtidigt på båda nationalspråken (4808/4/15\*).

### **Publicering av sammandrag på det andra nationalspråket**

Den klagande ansåg att ett ministerium bör inkludera svenska sammandrag i publikationer som publiceras på dess webbplats på finska. JO konstaterade att språklagen innehåller en uttrycklig bestämmelse om material som ska innehålla ett sammandrag på svenska. De publikationer som avsågs i klagomålet hörde inte till dessa. Inte heller bestämmelserna om myndigheters information krävde att de publikationer som avsågs i klagomålet ska innehålla sammandrag på det andra nationalspråket. I ärendet fanns inga skäl att misstänka att ministeriet hade handlat lagstridigt eller försummat sin skyldighet (753/4/15).

### **Vilka språkrav ställs för poliser?**

BJO Pajuoja undersökte på eget initiativ hur polisinsättningsreformen påverkar polisernas språkqualifikationer och huruvida språkraven hindrar att poliser kan rekryteras för tidsbestämda asyluppdrag.

### **Omstruktureringen av förvaltningen medförde skärpta språkrav**

Flera enspråkiga och tvåspråkiga polisinsättningar slogs ihop i början av 2014. Hundratals poliser blev språkmässigt okvalificerade i och med att de tvåspråkiga polisinsättningarna har striktare språkrav än de enspråkiga. De fortsatte att vara språkmässigt kvalificerade för sina dåvarande tjänster, men när de söker en ny tjänst eller visstidstjänst bör de uppfylla de nya kraven.

BJO underströk att tvåspråkiga polistjänster måste tryggas. Det var emellertid ett problem att tjänstemän utan egen skuld hamnade i en situation där de på grund av förändrade språkrav inte kunde avancera i sin karriär, även om de i övrigt hade lämplig yrkeskunskap och kompetens. Polisstyrelsen hade i och för sig gett personalen stöd med att uppnå de språkfärdigheter som fordras. I en början omfattade stödåtgärder ca 500 poliser. Situationen på sommaren 2015 var att 126 poliser inte uppfyllde språkraven.

BJO bad justitieministeriet bedöma om dispensförfarandet kan göras mer flexibelt. Vid behov kan dessutom undantag till kvalifikationskraven föreskrivas genom statsrådsförordning. Denna möjlighet hade i praktiken ändå inte använts inom polisförvaltningen.

### **Kräver exceptionella situationer nya stadganden?**

Över 30 000 asylsökande anlände till Finland 2015. Det var ca tio gånger så många som året innan. Detta påverkade även polisens arbetssituation, i början i asylutredningarna och senare i returneringarna av asylsökande.

Det hände i enstaka fall att pensionerade poliser inte kunde rekryteras för asylutredningsuppgifter på grund av språkraven, även om de föreskrivna kunskaperna i nationalspråken var av föga betydelse i utredningsarbetet. Detsamma gäller returneringar. Enligt BJO talade asylsituationen för att polisen behövde visstidstjänster. I allmänhet går det att tillsätta en okvalificerad person för tidsbegränsade uppgifter om det inte finns några kvalificerade personer till hands. Inom polisförvaltningen hade man emellertid följt en strikt linje som innebar att språkqualifikationer krävdes också för visstidstjänster.

Enligt BJO är det inrikesministeriets uppgift att bedöma om regleringen av språkraven för poliser behöver ses över, om man anser att den står i vägen för sådana visstidsrekryteringar som

behövs i en exceptionell arbetssituation. I sista hand måste man bedöma vilka språkfärdigheter som i praktiken krävs för att asylärenden, och överlag plötsliga nya situationer, ska kunna hanteras som sig bör (4158\* och 5511/2/15\*).

*JM meddelade att det inte finns planer på att ändra lagen som gäller språkkunskaper. En ändring av dispensbestämmelserna skulle enligt JM kräva en grundlig utredning och diskussion om mekanismerna för att trygga de språkliga rättigheterna. Om en ändring av bestämmelserna om språkkunskaper övervägs, ses också dispensbestämmelserna över samtidigt.*

### Övriga avgöranden

BJO Sakslin hade under en längre tid på eget initiativ följt med ärendehelheten om språkkunskapskraven för besiktningsveterinärer och bett jord- och skogsbruksministeriet bedöma behovet av att utveckla regleringen av språkkunskapskraven. Förordningsändringen gällande besiktningsveterinärers språkkunskaper trädde i kraft den 15 maj 2016. Ärendet föranledde inga vidare åtgärder (4882/2/14).

Två fall gällde telefontjänster. I det första fallet hade den klagande inte fått betjäning på svenska hos ett tvåspråkigt ämbetsverk (4894/4/15). I det andra fallet hade en finsktalande kunds språkliga rättigheter inte tillgodosetts helt och hållet, när en lokalt anställd tjänsteman vid en utlandsbeskickning inte hade talat finska över huvud taget (4224/4/15\*).



## 4.19

# Beskattning

Sakområdet beskattning omfattar såväl indirekt som direkt beskattning. Den beskattning som Tullen verkställer hör inte till detta sakområde utan behandlas i avsnitt 4.5. Klagomål som gällde beskattningen avgjordes av BJO *Maija Sakslin*. Huvudföredragande för dessa ärenden var referendarierådet *Ulla-Maija Lindström*.

### 4.19.1

#### 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 sköter 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. Centralskattenämnden, som ger förhandsavgöranden, och Skatterättelsenämnden, som behandlar omprövning, är oberoende av Skatteförvaltningen.

Förutom Skatteförvaltningen uppbär bl.a. också Trafiksäkerhetsverket (Trafi) skatter. Trafi verkställer fordonsbeskattningen.

Lagstiftningen om punktbeskattning och bilbeskattning och lagen om Tullens organisation ändrades genom en serie lagar som trädde i kraft vid ingången av 2017 (bl.a. 304, 306 och 311/2016). Ändringen innebar att punktbeskattningen och bilbeskattningen, som tidigare låg på Tullens ansvar, överfördes till Skatteförvaltningen. Tullen bibehåller dock tillsynen över punktbeskattningen och bilbeskattningen samt brottsutredningarna på detta område. I vissa fall fortsätter Tullen dessutom att sköta beskattningen av varor som importeras från länder utanför EU och som omfattas av punktskatt. Trafiksäkerhetsverket bibehåller sina befogenheter i fråga om bilskatt och punktskatt och det gör även Tullen i vissa fall i fråga om fordonsskatten.

Lagändringarna härrör från en skattepolitisk riktlinje i regeringsprogrammet för statsminister Juha Sipiläs regering. Enligt riktlinjen i fråga överförs ansvaret för punktbeskattningen, bilbeskattningen och mervärdesbeskattningen av import till Skatteförvaltningen på ett kontrollerat sätt för att kostnads- och resursfördelar ska nås och företagens administrativa börda minska. Syftet är att på ett tydligare sätt koncentrera beskattningen till en expertorganisation så att skattebetalarna får alla tjänster över en disk. Lagstiftningen har setts över i nödvändig utsträckning för att befogenheterna i fråga om punktbeskattning och bilbeskattning ska kunna överföras från Tullen till Skatteförvaltningen.

I och med överföringen kommer man att kunna utnyttja det nya datasystemet som Skatteförvaltningen har för beskattningsändamål till fullo. Färdigprogrammet införs stegvis över de kommande åren. Punktbeskattningen och bilbe-

skattningen börjar verkställas genom programmet från ingången av 2020. Överföringen gör att olika myndigheter inte längre behöver bygga upp och underhålla överlappande datasystem i beskattningsfrågor, vilket innebär färre kostnader.

Lagen om beskattningsförfarandet beträffande skatter som betalas på eget initiativ (768/2016) trädde också i kraft vid ingången av 2017. Syftet med lagen är att göra förfarandet enhetligt och bestämmelserna klarare när det gäller de skatter som ska betalas på eget initiativ och som Skatteförvaltningen uppstår. Därför innehåller den de allmänna bestämmelserna om deklaration, betalning, påförande och ändringssökande i fråga om de skatterna. Huvudregeln är att skattedeklarationer på eget initiativ ska lämnas in elektroniskt. Tidsfristen för deklarationer som lämnas in på papper ändrades så att den är den samma som för elektroniska deklarationer. Påföljderna i fråga om skatter som betalas på eget initiativ har gjorts mer enhetliga och mer verkningfulla.

Samtidigt införs enklare förfaranden för rättelse av fel. Bestämmelserna om ändring av beskattningen, påförande av skatt och ändringssökande och de allmänna förfarandebestämmelserna blir enhetliga för alla skatteslag, med undantag för nödvändiga undantag i fråga om specifika skatteslag. Tidsfristen för myndighetsinitierad ändring av beskattningen och för den skattskyldiges ändringssökande är i regel tre år från ingången av året efter skatteårets, kalenderårets eller räkenskapsperiodens utgång. Skatterättsenämnden är första instans för att söka ändring i beskattningen. Detta gäller alla skatter inom Skatteförvaltningens uppgiftsområde. Prejudikatbesvär gäller i fortsättningen alla skatteslag.

Den nya lagen om skatteuppbörd (769/2016) trädde i kraft vid ingången av 2017. Lagen gäller det förfarande som ska iakttas vid uppbörd, betalning och indrivning av alla skatter och avgifter som ska betalas till Skatteförvaltningen. Förfarandet för uppbörd och indrivning av skatter ses över. De reviderade uppbördsförfarandena gäller alla skatter och införs stegvis.

Det särskilda skattekvittningsförfarandet frångås och återbäringsbeloppen används som betalning för utestående fordringar till Skatteförvaltningen inom det ordinarie skatteuppbördsförfarandet. Bestämmelserna om förfarandet för uppbörd av skatter som betalas på eget initiativ i lagen om skatteuppbörd motsvarar huvudsakligen bestämmelserna i den gällande skattekontolagen. Lagen om skattetillägg och förseningsränta innehåller bestämmelser om dröjsmålspåföljder i fråga om alla skatteslag. Regleringen om att söka ändring i beslut inom skatteuppbörden förenhetligas med motsvarande reglering inom den övriga skattelagstiftningen. Skattekontolagen har upphävts till följd av lagändringarna.

I ett betänkande avseende regeringens proposition med förslag till lag om inkomstskatteskalen för 2017 och lag om ändring av inkomstskattelagen (RP 135/2016 rd) granskade grundlagsutskottet bestämmelsen om tilläggsskatt för pensionsinkomst i 124 § 4 mom. i inkomstskattelagen mot bakgrund av jämlikhetsprincipen som tryggas i 6 § i grundlagen (GrUB 53/2016 rd). I propositionen föreslår regeringen att bestämmelsen ska ändras så att inkomstgränsen för tilläggsskatten för pensionsinkomst höjs från 45 000 till 47 000 euro och att skatteprocenten sänks från 6 till 5,85 %. I sitt betänkande konstaterar grundlagsutskottet bl.a. följande:

Bestämmelsen om tilläggsskatten för pensionsinkomst trädde i kraft vid ingången av 2013 och den tillämpades första gången vid beskattningen för 2013. I den proposition som låg till grund för tilläggsskatten motiverades den med tre skäl. Det primära syftet med tilläggsskatten var att samla in skatteinkomster av dem vars skattebetalningsförmåga är hög. Dessutom var syftet att minska skillnaden i skattegraderna för pensionsinkomst och löneinkomst. Minskningen av skillnaden i skattegrad syftade till att förbättra incitamenten för äldre att fortsätta i arbetslivet (se RP 87/2012 rd, s. 5). Skatten uppskattades då beröra 45 000 pensionärer, dvs. 3,5 % av alla pensionstagare (FiUB 23/2012 rd, s. 5) Den gällande bestämmelsen i inkomstskattelagen stiftades utan grundlagsutskottets medverkan.

---

Grundlagsutskottet vill påminna om att skattelagstiftningen inte konstitutionellt kan anses vara en sådan form av utövande av offentlig makt på vars område de grundläggande fri- och rättigheter-na och jämlikhetsprincipen enligt 6 § i grundlagen inte skulle tillämpas. Sammanfattningsvis kan det dock konstateras att inga skarpa gränser för lagstiftarens prövningsrätt kan läsas ut ur jämlikhetsprincipen när en skattereglering som överensstämmer med den rådande samhällsutvecklingen eftersträvas. Det är typiskt för beskattningen att olika inkomstslag (kapitalinkomster och förvärvsinkomster) och inkomstkällor (näringsverksamhet, gårdsbruk och annan verksamhet) samt tillgångslag behandlas på olika sätt och att utgifternas avdragsgillhet regleras separat och avviker i olika situationer. Även om beskattningens främsta uppgift är att den offentliga sektorn ska få in så mycket inkomster att de räcker för att täcka den offentliga sektorns utgifter, har den traditionellt också utnyttjats som medel för att nå andra samhälleliga mål.

Grundlagsutskottet menar att de mål för skattelagstiftningen som framförs i propositionen, däribland att jämna ut inkomstskillnaderna och sporra människor att fortsätta arbeta i stället för att gå i pension, i sig är godtagbara.

I fråga om proportionalitetskravet konstaterar grundlagsutskottet att en skatt som tas ut enbart på pensionsinkomst kunde innebära en kränkning av jämlikheten endast om den samtidigt försätter pensionstagarna i en betydligt sämre ställning. Propositionens jämförelser av löntagarnas och pensionstagarnas totala skattebörda visar enligt utskottet likvärd att pensionstagarna inte står i en sämre ställning än löntagarna om man ser till beskattningen i stort. Utifrån de beräkningar som läggs fram i propositionen är skattegraden för pensionsinkomster högre än skattegraden för motsvarande löneinkomst först vid mycket stora pensionsinkomster, dvs. inkomster på över 118 000 euro. Inte heller då är skattegraden för pensionsinkomst oproportionerligt hög jämfört med skattegraden för motsvarande löneinkomst och kan därför, med hänsyn också till den skattskyldiges skattebetalningsförmåga, inte anses vara oskälig.

Förslaget har motiverats på ett godtagbart sätt och leder inte till att en viss grupp särbehandlas negativt i nämnvärd grad. Den föreslagna bestämmelsen om tilläggsskatt för pensionsinkomst i 124 § 4 mom. i inkomstskattelagen strider därmed inte mot det allmänna jämlikhetskravet eller diskrimineringsförbudet i 6 § i grundlagen.

Också högsta förvaltningsdomstolen i sitt avgörande HFD 2016:180 granskade förenligheten av tilläggsskatten för pensionsinkomst med principen om jämlikhet i 6 § i grundlagen. I beslutsreferatet konstaterar högsta domstolen bl.a. följande:

I sitt besvär i högsta förvaltningsdomstolen hade C, vars pensionsinkomst för skatteåret 2013 var cirka 460 000 euro, anfört att inkomstskattelagens bestämmelser om tilläggsskatt på pensionsinkomst står i strid med Europeiska unionens rättsakter om förbud mot åldersdiskriminering och således i strid med lagen om likabehandling (21/2004) och att bestämmelserna därför enligt 106 § i Finlands grundlag borde lämnas utan avseende, eftersom de står i strid med 6 § i grundlagen.

Högsta förvaltningsdomstolen begärde förhandsavgörande av unionens domstol om huruvida unionens rättsregler om åldersdiskriminering var tillämpliga i målet. I sin dom ansåg unionens domstol att en nationell lagstiftning angående en tilläggsskatt på inkomster från ålderspension inte omfattas av det materiella tillämpningsområdet för rådets direktiv 2000/78/EG och därmed inte heller av artikel 21.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Tilläggsskatten på pensionsinkomst kunde således inte anses stå i strid med Europeiska unionens rättsregler om förbud mot åldersdiskriminering och således inte heller i strid med lagen om likabehandling (21/2004).

Således gällde det för högsta förvaltningsdomstolen att ta ställning till om det enligt 106 § i grundlagen skulle strida mot grundlagen att i det mål som det vara fråga om tillämpa bestämmelserna i 124 § 1 och 4 mom. i inkomstskattelagen om tilläggsskatt för pensionsinkomst och om 6 § i grundlagen skulle ges företräde, så att inkomstskattelagens nyss nämnda bestämmelser om tilläggsskatt på pensionsinkomst skulle lämnas utan avseende. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg att bestämmelserna om tilläggsskatt på pensionsinkomst åtminstone indirekt grundade sig på en persons ålder.

Efter att ha bedömt syftet med bestämmelserna om tilläggsskatt på pensionsinkomst, ansåg högsta förvaltningsdomstolen att lagstiftaren skulle anses i första hand ha lagt skatten på pensionstagare med höga inkomster till följd av att deras betalningsförmåga och för att på detta sätt nå skattepolitiska målsättningar. Denna till skattebetalningsförmågan kopplade grund, vilken enligt förarbetena till inkomstskattelagen var det primära syftet med tilläggsskatten för pensionsinkomst,

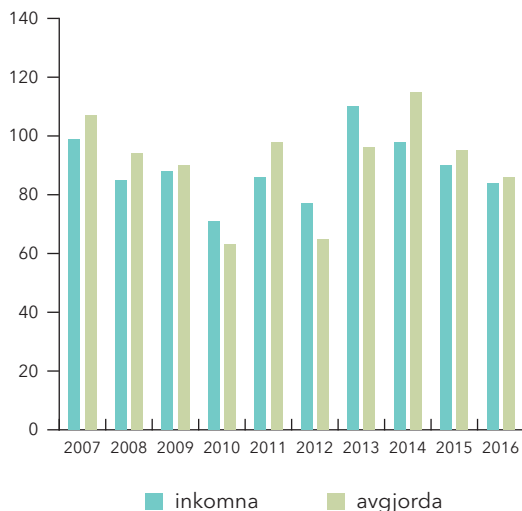
motsvarade de målsättningar som allmänt har förknippats med det finska inkomstskattesystemet och var i sig en sådan grund beträffande vilken lagstiftaren hade samhällspolitisk prövningsrätt.

C kunde anses höra till de pensionstagare med hög betalningsförmåga som avsågs i lagens förarbeten. Genom den tilläggsskatt som C skulle betala för sin pensionsinkomst hade C:s skattegrad visserligen kommit att bli högre än en löntagares, oberoende av om de löntagaravgifter som en löntagare skulle betala beaktades eller inte. Trots detta och när den i lagens förarbeten nämnda målsättningen att få äldre arbetstagare att förlänga sin arbetskarriär inte längre kunde anses aktuell för C:s vidkommande, då han under skatteåret fyllt 65 år, stod det inte enligt bestämmelsen om likställdhet i 6 § i grundlagen eller heller annars på det sätt som avses i 106 § i grundlagen i uppenbar strid med grundlagen att tillämpa bestämmelserna i 124 § 1 och 4 mom. i inkomstskattelagen om tilläggsskatt för pensionsinkomst, när man beaktade C:s skattebetalningsförmåga och de till skattebetalningsförmågan relaterade godtagbara syftena med dessa bestämmelser.

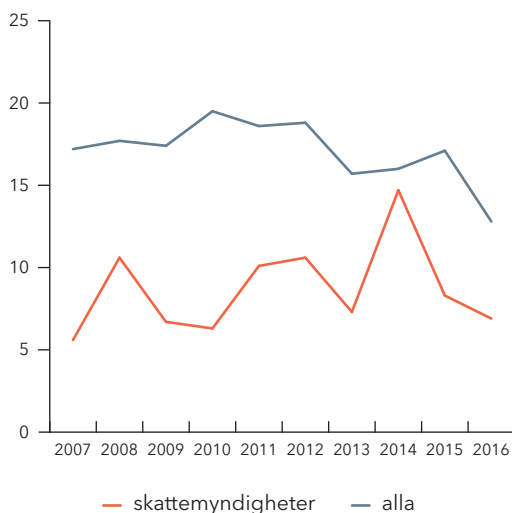
Europeiska människorättskonventionen, som ska tjäna som ledning vid tolkningen av grundlagens bestämmelser om grundläggande rättigheter, kunde med hänsyn till bl.a. Europeiska människorättsdomstolens rättspraxis inte anses ställa ytterligare krav i saken. De unionsrättsliga bestämmelserna om likställdhet blev inte tillämpliga. Högsta förvaltningsdomstolen avslag besvärerna och fastställde förvaltningsdomstolens slutsats.

#### 4.19.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Under verksamhetsåret avgjordes något färre klagomål och egna initiativ som gällde beskattningen. I sammanlagt fem fall ledde ärendet till åtgärder. Antalet åtgärdsavgöranden har sedan länge varit relativt litet, 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 klienterna inte har upplevt att de haft behov av att vända sig till den högsta laglighetsövervakaren kan vara ett tecken på att Skatteförvaltningens servicekanaler och rättsskyddsmetoder är effektiva. Flertalet klagomål gällde beskattningen av privat-



*Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2007–2016*



*Åtgärdsprocent under åren 2007–2016*

personer. En del klagomål gällde skattegransknin-  
gar av företag och efterbeskattning eller indriv-  
ning av skatt baserat därpå. Också skattekontot  
och bestämmelserna i skattekontolagen orsaka-  
de 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 besvär-  
myndigheterna eller i vilken det ännu var möjligt  
att söka ändring med lagstadgade besvärskon-  
feransen. JO kan inte ta ställning i ärenden som  
är under behandling hos myndigheterna och i  
de svar som gavs till klagandena underströks att  
JO inte kan fungera som ett alternativ som ersät-  
ter eller kompletterar det på lag baserade besvär-  
systemet. Klagandena hänvisades till att använ-  
da de rättsmedel som föreskrivs i lagen. I en del  
svar redogjordes det också för beskattnings- och  
rättspraxisen. Ibland hänförde sig klagomålen till  
skattelagarnas bestämmelser. I dessa fall försökte  
JO klarlägga lagstiftningens mål och grunder för  
klagandena, utgående från lagarnas förarbeten  
och särskilt finansutskottets ställningstaganden.

De som klagade på fordonsbeskattningen  
tyckte att Trafiksäkerhetsverket handlade oflexi-  
belt. Klagandena kritiserade bl.a. kravet på refe-  
rensnummer då man betalar skatten och förbu-  
det att använda fordonet om betalning sker för  
sent. Trafiksäkerhetsverket hade i dessa fall hand-  
lat i enlighet med lagen om fordonsskatt. I svaren  
till klagandena förklarade JO bestämmelserna i la-  
gen och de ställningstaganden som finansutskot-  
tet hade gett i förarbetena till lagen.

BJO yttrade sig om FM:s propositionsutkast  
VM/818/03.01.00/2016 med förslag till ändring av  
lagen om statskontoret och VM 055:00/2014 med  
förslag till en lag om ett nationellt inkomstregis-  
ter och ändring av vissa lagar (utlåtande 1751/2016  
och 2720/2016).

### 4.19.3 AVGÖRANDEN

#### Skatteförvaltningen uppfyllde inte kravet på god förvaltning när det gällde att rätta till sitt eget fel

I samband med utredningen av ett klagomåls-  
ärende fick BJO uppgifter från Skatteförvaltning-  
en av vilka det framgick att det hade skett ett  
fel i förskottsuppbörden av skatt på pensionsin-  
komst från utlandet 2012. Som en följd av felet  
antecknades samma pensionsinkomst två gånger  
i skattekortet. Den förskottsinnehållningsprocent  
som Skatteförvaltningen beräknade för dessa per-  
soner och som trädde i kraft den 1 februari 2012  
avvek avsevärt från föregående års procent. Enligt  
uppgifter från Skatteförvaltningen hade skatte-  
byråerna instruerats att rätta till felet endast om  
klienten tar kontakt. BJO inledde en undersök-  
ning av saken på eget initiativ.

Skatteförvaltningen konstaterade att det skul-  
le ha krävts omfattande omprogrammering för  
att rätta till felet vilket skulle ha medfört en risk  
för de andra ca 4,5 miljoner klienternas uppgifter.  
Felet kunde inte upprepas under kommande år.  
Skatteförvaltningen hade instruerat de skattskyl-  
diga att kontrollera de uppgifter som använts i  
beräkningen av förskottsinnehållningsprocenten.  
Skatteförvaltningen ansåg det sannolikt att  
kunderna lätt kunde upptäcka felet, eftersom  
förskottsinnehållningsprocenten hade stigit så  
mycket.

Skatteförvaltningen hade även andra fel som  
måste behandlas samtidigt och beslöt att foku-  
sera sina resurser på dessa. Skatteförvaltningen  
beslöt att inte korrigera felet, och det hängde på  
kundernas egen aktivitet att få felet rättat. Skat-  
tebyråerna informerades om felet i datasystemet  
så att kundservicepersonalen var medveten om  
det och kunde räkna om förskottsinnehållnings-  
procenten för de klienter som begärde om det.

Cirka hälften av de 3 600 pensionstagare som  
råkade ut för felet ansökte om ändring i förskotts-  
innehållningsprocenten. Resten som hade pen-

sionsinkomster från utlandet fick felet rättat då beskattningen för 2012 blev klar den 31 oktober 2013. Skatteförvaltningen betalade återbäringen ökad med den lagstadgade räntan på 0,5 %.

BJO konstaterade att cirka 1 800 pensionstagaras förskottsinnehållning verkställdes som för hög 2012. De fick tillbaka skatten som uppburits till alltför stort belopp i form av förskottsåterbäring i december 2013. BJO bedömde att felet i regel gällde äldre personer. Bland dem kan det ha funnits personer med begränsad funktionsförmåga. Det framgick inte av Skatteförvaltningens utlåtanden och utredningar om man hade uppmärksammat de här skattskyldiga personernas eventuella specialbehov när man bedömde hur felet skulle rättas till.

Det verkade som om Skatteförvaltningen inte ens hade övervägt om det fanns något sätt att nå de personer som inte hade lagt märke till felet trots att förskottsinnehållningsprocenten, såsom Skatteförvaltningen själv konstaterade, hade förändrats avsevärt. Med hänsyn till den stora skillnaden är det möjligt att felet hade en stor effekt på dessa personers försörjning under året. Eftersom det var fråga om pensionärer är det möjligt att vissa av dem hade begränsad funktionsförmåga. Detta kan ha påverkat både deras förutsättningar att upptäcka felet och deras möjligheter att vidta åtgärder för att rätta till det.

BJO anser att Skatteförvaltningens åtgärder inte var tillräckliga. Serviceprincipen och rådgivningsskyldigheten enligt grunderna för god förvaltning hade förutsatt att Skatteförvaltningen själv hade försökt rätta sitt fel på något sätt. Myndigheternas skyldighet att informera förutsätter dessutom att myndigheter informerar om de rättigheter och skyldigheter enskilda människor har inom sina verksamhetsområden.

Skatteförvaltningen borde ha informerat via olika massmedier och informationskanaler om det inträffade felet, dess konsekvenser och hur man kunde få felet korrigerat. Med hjälp av informations-spridning hade man haft möjlighet att nå också sådana personer som inte på något annat sätt upptäckte det inträffade felet, och som inte

förstod vilka åtgärder de skulle vidta för att korrigera felet. Genom en aktiv informationsspridning hade det varit möjligt att nå också de klienter som behöver stöd och dem som sköter deras ärenden eller deras assistenter (2826/213\*).

### **Brister i handläggningen av ansökningar som gäller återbäring av källskatt**

En klagande kritiserade sättet på vilket Skatteförvaltningen hade skött återbäringen av källskatt. Klaganden, som var bosatt i Sverige, var missnöjd med den långa tid det hade tagit att handlägga hans ansökan om återbäring av källskatten. Klaganden hade lämnat ansökan i juli 2015. Klaganden hade försökt fråga om handläggningen av ärendet per telefon. Detta hade emellertid inte lyckats och trots löften givna per telefon hade ingen tagit kontakt på nytt för att utreda saken.

Eftersom klaganden inte kunde specificera tidpunkterna för uppringningarna eller servicenumret på vilket hen försökte få information kunde Skatteförvaltningen enligt sitt utlåtande och sin redogörelse inte utreda händelserna närmare. Skatteförvaltningen beklagade den dåliga service som klaganden hade fått på Skatteförvaltningens telefontjänst. Enligt utlåtandet och utredningen från Skatteförvaltningen är den målsatta behandlingstiden för ansökningar om återbäring av källskatt sex månader. I redogörelsen beskrevs grunderna på vilka denna målsatta tid kan överskridas.

Skatteförvaltningen hade sänt en begäran om närmare uppgifter till klaganden den 4 januari 2016 om bett hen komplettera sin ansökan före den 14 januari 2016. Klaganden hade fått begäran den 8 januari 2016. Eftersom det i Sverige var semestertid just då svarade klaganden på begäran den 15 januari 2016. Klaganden fick emellertid ett beslut daterat den 18 januari 2016 enligt vilket ansökan hade avslagits eftersom klaganden inte hade sänt den begärda informationen inom utsett tid.

Senare fick klaganden ett meddelande av Skatteförvaltningen den 20 maj 2016. Meddelandet åtföljdes av ett beslut daterat den 26 april 2016 i vilket Skatteförvaltningen hade godkänt ansökan om återbäring av källskatt. I beslutsmeddelandet beklagade Skatteförvaltningen den möda som klaganden hade haft. Avsändaren meddelade att källskatten inte ännu hade återburits men att hen hade begärt att återbäringen ska betalas omgående. Enligt svar från klaganden hade ingen återbäring kommit.

Klagandens ansökan om återbäring av källskatt var fortfarande under behandling då Skatteförvaltningen lämnade sin redogörelse. Då Skatteförvaltningen gav sin redogörelse hade ansökan avslagits med motiveringen att klaganden inte hade kompletterat sin ansökan inom den fastställda tidsfristen på 10 dagar. Ansökan godkändes senare, men enligt klaganden hade skatten inte återburits trots löftet i beslutsmeddelandet. Skatteförvaltningen kunde inte ta ställning till dessa händelser i sitt yttrande och i sina redogörelser och har inte heller gjort det. Enligt BJO kan de dock tas i beaktande på ett allmänt plan då man bedömer hur serviceprincipen och rådgivningsplikten har tillgodosetts av Skatteförvaltningen.

Skatteförvaltningens telefontjänst uppfyllde inte den plikt som myndigheter har att ge råd i anslutning till skötseln av ett förvaltningsärendet och svara på frågor. BJO anser att skyldigheten att ge adekvat service och råd är extra viktig då klienten är utländsk och inte har full tillgång till Skatteförvaltningens andra servicekanaler. Trots vad man lovade i telefon tog man inte kontakt med klaganden och hen fick inte svar på sina frågor angående handläggningen av ärendet. Vad själva handläggningstiden gäller kan inte BJO konstatera att någon oskälig fördröjning hänt.

På allmän nivå konstaterade BJO dock att med beaktande av serviceprincipen som utgör en av grunderna för god förvaltning och de allmänna principerna för verkställande av beskattning är 10 dagar inte en skälig tidsfrist för redogörelser, särskilt om följden av att den korta tidsfristen inte iakttas är att ansökan avslås några

dagar efter att tidsfristen gått ut. BJO konstaterade därtill, fortfarande i generell mening, att serviceprincipen inom förvaltningen kräver att Skatteförvaltningen återbär grundlöst uppbyggnadsskatt omgående jämte ränta (5184/4/15).

### Fel hos Skatteförvaltningen vid registrering i förskottsuppbörsregistret

Klaganden uppgav att hen arbetar som styrelseproffs vid olika företag. I juni 2015 återvaldes hen till styrelseordförande för ett aktiebolag inom värme-, vatten- och ventilationsmontering. I augusti 2015 sände Skatteförvaltningen bolaget i fråga en begäran om utredning som gällde avförande ur förskottsuppbörsregistret. I begäran uppräknades skatteförsummelse som begåtts i de företag där klaganden hade varit styrelsemedlem eller styrelseordförande. Begäran innehöll dessutom uppgift om ett skadestånd som klaganden hade dömts till att betala.

Klaganden hade ingått ett avtal om betalningsarrangemang med Skatteförvaltningen 2008. Avtalet gällde ett skadestånd på ca 120 000 euro som Helsingfors hovrätt hade dömt klaganden till att betala. Enligt Skatteförvaltningens anvisning om införande i förskottsuppbörsregistret och avförande ur registret utgör en skatteskuld som accepterats för Skatteförvaltningens betalningsarrangemang varken hinder för förskottsuppbörsregistrering eller grund för avregistrering.

Trots denna anvisning som Skatteförvaltningen har publicerat meddelade Skatteförvaltningen om sin skadeståndsfördran enligt domstolsbeslutet i den begäran om redogörelse som sändes till bolaget. Skadeståndet nämndes dessutom enligt det fulla beloppet i domen, utan att beakta de avbetalningar som klaganden hade gjort sedan 2008 i enlighet med avbetalningsplanen.

I Skatteförvaltningens anvisning för en riktig och enhetlig beskattning baserad på lagen om Skatteförvaltningen fastställs att en skatteskuld som accepterats för betalningsarrangemang utgör varken hinder för förskottsuppbörsregistrering

eller grund för avregistrering. Enligt företagsskattebyrån kan den fordran som klaganden ålagts att betala genom domstolsbeslut jämföras med en skatteskuld.

Av redogörelsen och utlåtandet framgår det emellertid inte på vilken grund Skatteförvaltningen i klagandens fall hade kunnat låta bli att iakta sin egen anvisning i vilken det fastställs uttryckligen att en skatteskuld som accepterats för betalningsarrangemang utgör varken hinder för förskottsuppbördsregistrering eller grund för avregistrering. Eftersom skulden i fråga inte utgör grund för avregistrering hade Skatteförvaltningen inte borde nämnas den i sin begäran om utredning.

BJO ansåg att Skatteförvaltningen hade handlat i strid med sin egen anvisning för en riktig och enhetlig beskattning och därför inte hade uppfyllt kravet i förvaltningslagen på ett jämnt bemötande av dem som uträttar ärenden hos förvaltningen. Baserat på sina redogörelser och utlåtanden var Företagsbeskattningsenheten och rättsenheten bristfälligt medvetna om vilken betydelse betalningsarrangemang har. BJO påpekade därför för dem att Skatteförvaltningen måste vara noggrann med att följa sina egna förvaltningsanvisningar (4768/4/15).



## 4.20

# Miljöärenden

Som miljöärenden statistikförs främst ärenden som gäller planläggning och byggande samt naturskydd, miljövard, miljötillstånd, miljö- och hälsoskydd och avfallshantering samt vattenärenden som tillhör miljöministeriets förvaltningsområde. Dessa ärenden behandlas emellertid av flera olika myndigheter. Miljöklagomålen avgjordes av BJO *Maija Sakslin*. Miljöärendena föredrogs av referendarierådet *Erkki Hännikäinen* som var huvudföredragande och äldre JO-sekreterare *Jouni Toivola*.

### 4.20.1

#### LAGSTIFTNINGSDREFORMER OCH ÄNDRINGAR INOM VERKSAMHETSMILJÖN

Under berättelseåret trädde flera författningsändringar i kraft och ett stort antal förslag till författningsändringar gällande miljöärenden framlades. Delvis påverkades detta av statsminister Juha Sipiläs regeringsprogram vars mål är bl.a. att häva onödiga bestämmelser och lätta på den administrativa bördan. Programmet innehåller ett stort antal skrivelser för att bl.a. göra tillstånds- och besvärprocesserna smidigare, öka bostadsproduktionen och rationalisera styrningen av placeringen av detaljhandel. En del av författningsändringsprojekten anhängiggjordes redan innan detta regeringsprogram.

En ändring av markanvändnings- och bygglagen genom vilken fastställandet av landskapsplanerna och de gemensamma generalplanerna för kommunerna vid miljöministeriet upphörde trädde i kraft fr.o.m. februari. En ändring av markanvändnings- och bygglagen, genom vilken rätten att bevilja undantag som ännu delvis tillhörde närings-, trafik- och miljöcentralen (NTM-centralen) gällande bl.a. strandbyggnad överför-

des helt till kommunerna trädde i kraft i början av april. Man hade redan tidigare avstått från att fastställa detaljplaner och generalplaner. NTM-centralernas roll i kartläggnings- och markanvändningsärenden ändrades helt till handledande och konsulterande.

Riksdagen godkände i december en ändring av miljöskyddslagen (i kraft den 3 april 2017), som medförde lättnader för hanteringen av avloppsvatten från fastigheter i glesbygden framför allt för de bostadsfastigheter som byggts före 2004 som befinner sig på 100 meters avstånd från vattendrag och som inte befinner sig inom ett grundvattenområde. Fastighetens avloppsvattensystem måste iståndsättas så att det är först i enlighet med rengöringskraven för bl.a. basnivån då man bygger en vattentoilet i fastigheten, hushållsvattensystemet förnyas eller vid reparation och ändring av byggnader som kan jämföras med uppförande av byggnad.

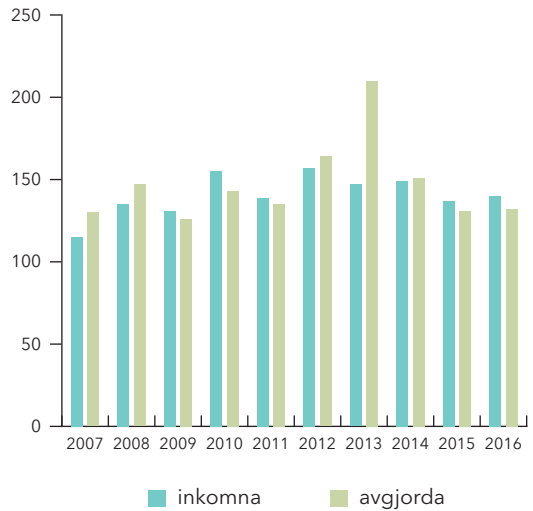
Riksdagen godkände i november ändringen av markanvändnings- och bygglagen som gäller den energiprestanda som krävs för nya byggnader och fastställer grunderna för s.k. nära-nollenergibyggande. Ändringen gäller byggnader vars tillståndsansökan anhängiggörs den 1 januari 2018 eller senare. I lagen uppräknas även de byggnadstyper som inte behöver byggas som en nära-nollenergibyggnad. I de närmare tekniska kraven för nära-nollenergibyggande ingår tre förordningar som utfärdas särskilt.

Syftet med förordningarna är att stödja möjligheter att planera olika lösningar med avseende på ventilation. En naturlig ventilation är t.ex. fortfarande möjlig. Möjligheten till traditionellt stockbygge fortsätter. Riksdagen inkluderade i sitt svar ett utlåtande om teletäckning. I fortsättningen utarbetar miljöministeriet och kommunikations-

ministeriet i samarbete nödvändiga bestämmelser för att man ska kunna säkerställa i bostadshus en nödvändig inomhustäckning för mobilnät som är nödvändig med avseende på trygghet.

Regeringen lämnade en proposition till riksdagen om ändring av markanvändnings- och bygglagen vari ingår flera ändringar som underlättar planläggning och tillståndsförfarandet för byggande. De viktigaste reformerna gäller regleringen av de stora detaljhandelsenheterna, spridd bebyggelse, detaljplaneringen samt NTM-centralernas roll. I propositionen anförs bl.a. att NTM-centralens besvärsmått ska begränsas.

Riksdagen godkände i oktober klimatkonventionen i Paris vars mål är att behålla ökningen av jordens medeltemperatur under 2 celsiusgrader och begränsa ökningen av medeltemperaturen till 1,5 celsiusgrader jämfört med förindustriell tid, stärka anpassningsförmågan och klimatsäkringen samt rikta finansieringsflödet till utveckling av låga utsläpp.

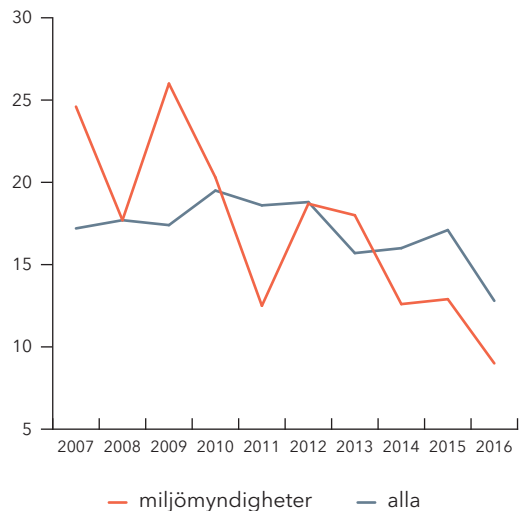


*Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2007–2016*

#### 4.20.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Klagomålen gällde i allmänhet kommunala miljömyndigheter men också de regionala miljöcentralerna, regionala förvaltningsverk och miljöministeriet samt vissa andra miljömyndigheter. Klagomål gällande Säkerhets- och kemikalieverket (bl.a. några gruvärenden), som kunde anses lämpa sig för behandling inom ärendegruppen gällande miljöfrågor behandlades också.

Ofta vände man sig till JO efter att man redan hade anlitat alla ordinära rättsmedel. JO ombads i flera klagomål att göra ändringar i myndighetsbeslut. JO är emellertid inte behörig att ändra myndighetsbeslut. JO ombads ofta att ingripa i ärenden som fortfarande behandlades eller där parterna fortfarande hade möjligheter att inkomma med anmärkningar och besvär som lagen erbjuder. JO ingriper i allmänhet inte i ett sådant anhängigt ärende. JO:s uppgift är inte att ta ställ-



*Åtgärdsprocent under åren 2007–2016*

ning till eller inverka hur en behörig myndighet ska avgöra ett ärende som ingår i dess befogenheter.

I miljöklagomålen påtalas också att medborgarnas påverkningsmöjligheter 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 har det dock varit frågan 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 gäller klagomålet händelser under en mycket lång tidsperiod. Tvåårsregeln som gäller utredningen av klagomål begränsar utredningen om det inte finns någon särskild anledning att utreda gamla ärenden. Allvarligt lagstridigt förfarande eller kränkningar av de grundläggande rättigheterna gällande miljöfrågor konstaterades endast sällan bland myndigheter som omfattas av JO:s övervakningsbehörighet.

År 2016 avgjordes 132 klagomål. Det fanns något fler nya inkomna klagomål, alltså 140. Antalet åtgärdsavgöranden gällande miljöfrågor sjönk fortfarande något och var något lägre än i ärendegrupperna i genomsnitt. År 2016 föranledde ungefär vart elfte 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.

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. Olika typer av klagomål i anknytning till byggande av vindkraftverk behandlades också, men dessa gällde ofta anhängiga ärenden som inte granskades desto mer. Ett klagomål

som gällde bl.a. Arbetshälsoinstitutets forskares kompetens och roll i samband med undersökning av vindkraftsbuller (4131/4/15) behandlades också.

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 kunde den klagande ibland få anvisningar om att denna har möjlighet att anhäniggöra ärendet som tillsynsärende hos en myndighet. I avgörandena fästes åter tillsynsmyndighetens uppmärksamhet vid att parten ska erhålla ett överklagbart beslut.

I ett klagomål gällde det en anvisning som lämnats av tjänsteinnehavare vid förhandsöverläggning gällande ansökan om undantagslov och bl.a. dess bindande karaktär vid ansökan om undantagslov (580/4/16). Ett klagomål gällande avlägsnande av ett i strid med stranddetaljplanen byggt vindskydd som redan funnits där under en lång tid och effekten av en anhängiggjord ändrad stranddetaljplan i ärendet (2519/4/15) behandlades också. I ett ärende gällde det bl.a. i vilken omfattning ett återvisningsbeslut av förvaltningsdomstolen, som även innehöll avgörande i sakfrågan, förband byggnadstillsynsmyndigheten när det behandlade på nytt ett återförvisade ärendet (5032/4/15). En grannes klagomål gällande ett ärende där byggaren förpliktats att ändra ett staket som byggts i strid med tillståndet för att motvara endast delvis det som avsågs i tillståndet (2424/4/15) behandlades också.

Klagomålen med anknytning till miljö- och hälsoskyddet gällde i allmänhet i bostaden eventuellt förekommande sanitära olägenheter, men klagomål anfördes också om problem med mögel och inneluften i skolor och daghem. Med avseende på skolor och daghem kan klagomålen gälla kommunen som verksamhetsarrangör, huvudman för lokalerna eller bygglovs- eller hälsoskyddsmyndigheterna. Klagomålen kan även gälla arbetskyddsmyndigheterna. Som miljöärenden behandlades närmast de klagomål vars huvudsak var hälso-

skydds- eller bygglovsmyndigheternas förfarande. Ett klagomål anknöt till misstänkt sanitär olägenhet som berodde på matos som trängde sig in i bostaden utifrån (3593/4/15).

### 4.20.3 AVGÖRANDEN

#### Eventuell begäran om komplettering av begäran om handling måste göras utan dröjsmål

En begäran om handling ska besvaras i enlighet med förvaltningslagen utan ogrundat dröjsmål och dock senast inom tidsfristen på 14 eller 30 dagar som fastställs i lagen om offentlighet. Med avseende på tidsfristen ska även en eventuell begäran om komplettering sändas utan dröjsmål.

Den klagande hade bett av byggchefen vid Esbo stadsteknik om bl.a. en naturutredning utan att precisera den mer detaljerat. Från begäran hade gått över en månad utan att något svar ännu ankommit. Efter att JO:s kansli begärde en utredning i ärendet hade byggchefen meddelat den klagande att hen inte visste vilken handling det kan gälla. Byggchefen hade samtidigt bett den klagande att specificera handlingen. Den klagande hade varit tidigare i kontakt med byggchefen gällande en uppsamlingsgata som var under utbyggnad bredvid den klagandes tomt. En begäran om handling kan inte lämnas obesvarad även om de är bristfälliga eller otydliga. Om det inte framgår vilken naturutredning det gäller utgående från tidigare sakinnehåll i samband med brevväxling borde byggchefen (redan tidigare) ha bett den klagande att komplettera sin begäran (895/4/15).

#### Tolkning av produktionsstödslagen och opartisk information

För förnybara energikällor som producerar el såsom vindkraft utbetalas i enlighet med produktionsstödslagen ett produktionsstöd som ett s.k. inmatningspris. För inmatningsprissystemet kan

godkännas vindkraftverk till dess att den sammanlagda nominella effekten för generatorerna i för systemet godkända vindkraftverk överstiger 2 500 megavoltampere (vindkraftverkens totalkapacitet).

Vindkraftverksaktören har haft möjlighet att säkerställa sin rätt att få vindkraftverket, som är under planering godkänd för inmatningsprissystemet genom att ansöka om ett s.k. kvotbeslut från Energimyndigheten som senare även tar ett beslut om inmatningspriset. De ansökande har rätt till kvotbeslut i den ordning ansökningen lämnas in.

Enligt produktionsstödslagen kan kvotansökan göras först när de i markanvändnings- och bygglagen avsedda byggloven eller åtgärdsloven har vunnit laga kraft och ett avtal har utarbetats med en elnätsinnehavare som möjliggör att vindkraftverket ansluts till elnätet. Enligt markanvändnings- och bygglagen kan bygglov för byggande av vindkraftverk även beviljas på basis av en godkänd generalplan utan laga kraft. I bygglovet skall då anges att byggandet inte får inledas innan generalplanen har trätt i kraft. Tillståndet anses ha förfallit om generalplanen inte träder i kraft.

Under våren 2015 frågade en representant för vindkraftaktörer Energimyndigheten om det var möjligt att lämna in en ansökan om kvotbeslut om ett vindkraftverk beviljats ett bygglov som vunnit laga kraft och som på ovan nämnda sätt är villkorligt. Den frågande undrade även om planen bör ha vunnit laga kraft. Energimyndigheten lämnade ett svar på förfrågan enligt vilket det räckte att bygglovet hade vunnit laga kraft. De har kommit många förfrågningar efter att statsminister Sipiläs regeringsprogram publicerades eftersom avsikten enligt den var att dra ner den totala kapaciteten för vindkraftverk enligt produktionsstödslagen.

Energimyndigheten publicerade ett meddelande den 1 juni 2015 enligt vilken Energimyndigheten anser att även villkorliga lagakraftvunna bygglov uppfyller lagakraftvunna kriterier som fastställs i produktionsstödslagen. Enligt Energimyndigheten kan ett kvotbeslut sålunda ansökas

och det kan fås även om planen inte vunnit laga kraft. Kort efter att meddelandet publicerades fylldes den totala kvoten snabbt.

Flera vindkraftverksföretag som ingår i samma koncern lämnade in klagomål till JO gällande Energimyndighetens förfarande. Enligt klagomålet och det bifogade expertutlåtandet hade Energimyndigheten överskridit sin befogenhet genom att lämna den i klagomålet avsedda tolkningen eftersom enligt produktionsstödslagen kan noggrannare bestämmelser om ansökan om kvotbeslut utfärdas genom förordning av statsrådet.

Energimyndigheten hade dessutom enligt klagomålet ändrat sin tolkning av lagen. Genom att först lämna information till en aktör kunde de vindkraftsföretag som representerades av den förbereda sig att lämna in kvotansökningar redan innan Energimyndighetens meddelande. Enligt företagen hade Energimyndighetens tolkning och meddelande om detta främjat de övriga vindkraftsföretagens ställning i den s.k. kvotkän för vindkraft genom att de klagande företagens vindkraftsprojekt kom efter dem i kvotkän.

BJO konstaterade för det första i sitt beslut att ärendet inte gällde om att lämna närmare bestämmelser utan om rådgivning och information som ingår i Energimyndighetens uppgifter. Energimyndigheten hade sålunda inte överskridit sina befogenheter. Energimyndigheten beslutar om beviljande av kvoter i enlighet med produktionsstödslagen och med avseende på detta var den behörig myndighet som tillämpar produktionsstödslagen. Energimyndigheten är enligt 8 § i förvaltningslagen skyldig att ge rådgivning och svara på förfrågningar. Rådgivningsskyldigheten riktas särskilt till frågor som anknyter till att ett ärende anhängiggörs vid en myndighet.

Gällande påståendet om ändring av tolkning, har BJO enligt den erhållna utredningen i ärendet inte blivit övertygad om att Energimyndigheten skulle ha meddelat tidigare eller på annat sätt rådgivit angående tolkningen av denna lagpunkt i det tillämpningsfall som avses i klagomålet. Enligt de medel som står till buds i laglighetsövervakningen har BJO inte haft möjlighet att i stör-

re utsträckning utreda vilken typ av information Energimyndighetens representanter eventuellt lämnat i olika samband om tolkningen av lagen. Sålunda var det inte nödvändigt att hen yttrar sig gällande de påståenden som framfördes i klagomålet som avser lagenligheten för ändringen av tolkningen eller reserverande av en tillräcklig övergångstid.

Gällande frågan om tillräckligheten för rådgivning och meddelande och lika villkor konstaterade BJO att Energimyndigheten var skyldig att ge rådgivning och svara på förfrågningar enligt förvaltningslagen. Energimyndigheten hade inte kunnat låta bli att svara på förfrågningar som lämnats under våren 2015 eller fördröja lämnandet av svar på de grunderna att de övriga aktörerna inte hade hört av sig i ärendet. Energimyndigheten kunde därmed inte anses ha förfarit olagligt då de gett svar till representanter från vissa vindkraftverksföretag.

BJO fäste dock uppmärksamhet vid att Energimyndigheten lämnade efter publiceringen av stadsminister Sipiläs regeringsprogram den 29 maj 2015 ett svar till denna aktörs nya förfrågan som hade med undantag av några styckesindelningar samma huvudsakliga innehåll som meddelandet som Energimyndigheten lämnade den 1 juni 2015.

När det var känt att aktörerna inte kände till den aktuella tolkningen och det var förväntat att kvoten skulle fyllas mycket snabbt genom ansökningarna efter publiceringen av tolkningen anser BJO att med avseende på likvärdigt bemötande av aktörer hade det varit grundat att Energimyndigheten skulle ha svarat på förfrågan om tolkning först samtidigt när den publicerade ett meddelande om tolkningen den 1 juni 2015.

BJO konstaterade ännu utgående från Energimyndighetens förfarande vid tolkningen av lagpunkten att kravet på ett bygglov som vunnit laga kraft har intagits i regeringens proposition (RP 15/2014 rd) och senare utan motiveringar i 17 a § 2 mom. i lagen. Energimyndigheten har tolkat bestämmelsen enligt formuleringen sålunda att det är tillräckligt att bygglovet vunnit laga

kraft. Om det i tolkningen även skulle förutsättas bygglovets verkställbarhet d.v.s. att planen vunnit laga kraft, bör grunderna för en sådan tolkning finnas i förarbetena till lagen.

Energimyndigheten har ännu före publiceringen av sitt meddelande gällande tolkningen varit i kontakt angående tolkningen med arbets- och näringsministeriet där lagen beretts. Sålunda har inte Energimyndigheten i dessa omständigheter förfarit i strid med lagen då de lämnade sin tolkning som kritiserades i klagomålet (3810/4/15).

### Fördröjning av behandling av ansökan vid landskapsregeringen

Behandlingen av ansökan pågick under tre år och fyra månader. BJO gav ärendets handläggare en anmärkning.

Företaget som utövade fiskodling ansökte vid landskapsregeringen i juni 2012 om fastställande av ett s.k. förbättringsoverskott i enlighet med landskapslagen om fiske. Företaget hade låtit bli att använda miljötillståndet som beviljats det för fiskodling i havet. Enligt företaget hade det av den anledningen fått ett i lagen avsett förbättringsoverskott som det ville räkna till godo vid fiskodling på annan plats.

Hos landskapsregeringen fanns inte tillräcklig praxis med avseende på vilka åtgärder som kan leda till att ett i lagen avsett förbättringsoverskott kan uppstå. Samtidigt anhängiggjordes knappt ett halvt år tidigare AquaBest-projektet (2012– 2013) inom EU:s Östersjöområde. Enligt handläggarens utredning väntade hen på dess färdigställande och analys av resultat hos olika aktörer. I projektet utreddes förutom ett stort antal faktorer olika åtgärder för att minska belastningen av vattendragen som orsakas av fiske.

Projektet färdigställdes under våren 2014. Företagets ansökan hade då anhängiggjorts under nästan två år. Efter detta hade företaget påskyndat ett stort antal gånger avgörandet av ansökan. Landskapsregeringen avgjorde ansökan först i oktober 2015 efter att JO bad om utredning

på grund av företagets klagomål. Behandlingen av ansökan pågick således under nästan tre år och fyra månader.

Oberoende om väntandet på resultat från projektet var motiverat för att avgöra ansökan, anser BJO att vid bedömningen av dröjsmålet måste beaktas att ansökan inte behandlades på lämpligt sätt och utan dröjsmål ens efter att projektets slutförts.

BJO ansåg att åtminstone efter att projektet färdigställdes fanns det inte längre en motiverad anledning att skjuta upp behandlingen av en ansökan som redan varit anhängig nästan redan nästan två år med ett år och sju månader. Företagets ansökan hade därmed inte behandlats utan ogrundat dröjsmål enligt grundlagen och Självstyrelselagen för Åland.

BJO gav handläggaren en anmärkning för hans felaktigt tillvägagångssätt.

Ansökningens handläggare hade meddelat våren 2014 vid landskapsregeringens interna uppföljning av behandlingstiden för ärenden att man väntade på att projektet ska bli färdigt för att behandla ärendet och att svaret är under planering när resultaten utvärderats. Handläggaren upprepade samma utredning följande vår 2015. Eftersom utvärderingen av projektresultaten dröjt på grund av personalbrist beslöt landskapsregeringen att påskynda behandlingen av ansökan. Vid mötet mellan landskapsregeringen och handläggaren hösten 2015 fick handläggaren en utredning om lagstiftning och förvaltningsförfarande samt ärendenas prioritering preciserades.

Enligt BJO borde landskapsregeringen dock ha ingripit tidigare i fördröjningen av behandlingen av ansökan. Landskapsregeringen har försummat sin skyldighet att se till att ärenden behandlas på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål i dess förvaltning. BJO delgav landskapsregeringen sin uppfattning (4019/4/15).

### Hörande av granne om tillstånds- ärende gällande reparationsprojekt i höghusfastighet

I klagomålet kritiserades Tammerfors stads byggnadsstyrelsens förfarande gällande åtgärdstillstånd som beviljades fastigheten intill den klagandes bostadsbolag. Grannarna hade inte hörts i tillståndsärendet även om den klagande ansåg att hörande borde ha genomförts. I åtgärdstillståndet gällde det ett åtgärdstillstånd för höghusfastighet för ändring av fasad och gård som beviljades genom stadsbildsarkitektens beslut den 4 februari 2015. I samband med renoveringsprojektet förnyades yttertakets material, balkongräckena, fönstren, dörrarna, fasadfärgen, trädgårdsbyggnaderna och parkeringen samt placeringen av återvinningsstationen.

Enligt utredningen från stadsbildsarkitekten ansågs vid behandlingen av tillståndsärendet att reparationsåtgärderna för fasaderna och gårdsområdet och flytten av återvinningsstationen enligt detaljplanen för det aktuella projektet var så ringa för stadsbilden och grannarna att det inte ansågs påverka grannarnas intressen. Enligt utredningen ansågs genomförandet av åtgärderna inte heller orsaka sådan väsentlig olägenhet under byggtiden för grannfastigheterna att det skulle ha varit nödvändigt att höra grannarna gällande tillståndsärendet.

Enligt BJO kan avsikten med bestämmelserna enligt markanvändnings- och bygglag (MBL) och -förordningen (MBF) om hörande av grannar anses vara att uppmärksamheten fästs särskilt vid de konsekvenser för markanvändningen och miljön som orsakas i grannskapet av byggnaden eller anläggningen och dess användning efter att den färdigställts. I regel har de långvariga effekterna som byggnadens existens eller användningen på förläggningsplatsen den väsentligaste betydelsen vid bedömningen med avseende på grannarnas intressen. Eventuella olägenheter som uppkommer av byggnadsarbetet under byggtiden är kortvariga och förbigående och dessa torde anses i denna omfattning som betydligt mindre betydelsefulla effekter.

Å andra sidan kan man med stöd av 141 § i MBL och 83 § i MBF utfärda bl.a. vid beslut om bygglovs- och åtgärdstillstånd bestämmelser om att undvika eller begränsa olägenheter som eventuellt orsakas av byggarbetet så att byggplatsen inte orsakar orimliga olägenheter för bl.a. grannarna. Därför, i sådana fall då genomförandet av en viss typ av tillståndspliktiga åtgärder kan enligt en förhandsbedömning orsaka betydande olägenheter under byggtiden för grannarna, kan det anses vara motiverat att i samband med tillståndsärendet reservera grannarna en möjlighet att göra sig hörda och framföra sina anmärkningar om bl.a. eventuella olägenheter under byggtiden. Då ska tillståndsmyndigheten i samband med tillståndsprövning (bl.a. med avseende på prövning av tillståndsbestämmelser) ha information om grannarnas åsikt om olägenheterna.

Utgående från handlingarna som fanns tillgängliga i klagomålsärendet framgår inte detaljerad och täckande information om den totala omfattningen, nivån och tidsåtgången gällande olägenheter i samband med arbetet vid genomförandet av åtgärderna som avses i åtgärdstillståndet. Utgående från handlingarna förblev det oklart om grannarna borde ha hörts i detta åtgärdstillståndsärende med anledning av olägenheter under arbetsplatstiden. BJO konstaterade dock att det i generell mening kan det anses att vid beaktande av möjligheterna att påverka beslutsfattande och bestämmelserna om grundläggande rättigheter (GL 20 och 21 §) enligt god förvaltning är rekommenderbart att i en sådan oklar situation hellre höra grannarna än låta bli.

I den mån tillståndsmyndigheten hade ansett att slutresultatet av renoveringsprojektet gällande åtgärdstillståndet, det vill säga gällande faktumet att projektets permanenta effekter på markanvändning är så ringa med avseende på grannarna att grannarna inte behövde höras anser BJO att tillståndsmyndigheten avgjort denna fråga inom gränserna för sina befogenheter och att förfarandet i ärendet inte varit lagstridigt.

Å andra sidan eftersom det ingick i projektet en flytt av en återvinningspunkt till följd av vilken återvinningspunkt som legat längre bort

från den klagandes bostadsbolags tomt enligt den ursprungliga planritningen flyttades relativt nära det aktuella bolagets tomt och när även återvinningspunktens tömningsarrangemang med avseende på grannfastigheten beaktades hade det dock varit rekommenderbart enligt BJO att övervägandet om behovet att höra skulle ha lett till ett annat slutresultat och grannarna skulle ha hörts.

BJO delgav vederbörande Tammerfors stads stadsbildsarkitekt sin uppfattning (och sände sitt beslut för kännedom till stadens byggnadstillsyn) (4784/4/15).

### **lakttagande av uppmaning och meddelande om avstående från åtgärder**

Byggnadstillsynen hade uppmanat tomtägaren att upphöra med en långvarig och kontinuerlig utomhusförvaring av ved på en enligt detaljplanen obebyggd tomt. Uppmaningen grundade sig på byggnadsnämndens s.k. vårinspektion gällande beslut om nya fastigheter då det konstaterades att "om uppmaningar inte följs inom utsatt tid kan *skyldigheten (kursivt)* åläggas med vite".

Tomtägaren kritiserade att det förutsattes åtgärder av hen men att hen inte fått ett överklagbart beslut. Hen meddelade även senare att hen inte hört någonting från byggnadstillsynen även om situationen med avseende på förvaringen av träden var oförändrad och även om det förflutit fem månader efter att den utsatta tiden löpt ut.

Enligt BJO var uppmaningen inte ett överklagbart beslut. Därför skulle det inte heller bifogas ett överklagbart beslut. Genom uppmaningen hade inget beslut om någons rättighet eller skyldighet ännu tagits. Uppmaningen var inte en bindande föreskrift vilket även borde ha framkommit i uppmaningen. Användningen av ordet skyldighet motsvarade inte enligt BJO uppmaningens rättsliga natur.

Uppmaningen anknöt till handledning och rådgivning och dess syfte var att få parten att frivilligt följa bestämmelser och föreskrifter. Om uppmaningen inte följs kan byggnadstillsyns-

myndigheten enligt 182 § i markanvändnings- och bygglagen, först efter att hört parten, genom sitt beslut ålägga den som tredskas att inom utsatt tid rätta till det som gjorts eller försumrats. Byggnadstillsynsmyndigheten kan förena detta förbud med vite eller hot om tvångsutförande.

Angående det att byggnadstillsynen inte hört av sig, även om tidsfristen gått ut, konstaterade BJO att i den utfärdade uppmaningen ingick i ett ännu oavslutat ärende som i princip även kunde gå vidare genom användning av förvaltnings tvång. Enligt god förvaltning förutsatte BJO att parterna även meddelades om man avstår från vidare åtgärder endera på en grund av att uppmaning följts eller annan anledning (4527/4/15).

### **Hörande av grannar i byggnadstillståndsärende**

Enligt klagomålet hade Vanda stads byggnadstillståndsmyndighet beviljat tomten bredvid den klagandes fastighet byggnadslov för ett egnahemshus utan att hen skulle ha hörts som granne.

Enligt stadens byggnadstillsyns utredning hade den ansökande om byggnadslov sänt till byggnadstillsynen en utredning om anmälan till grannarna daterad den 17 augusti 2015. Enligt anteckningar som gjorts i utredningsblanketten levererades en anmälan med anledning av ansökan om bygglov till den klagandes postlåda den 13 augusti 2015.

Enligt byggnadstillsynens utredning finns det därför ingen anledning för byggnadstillsynen att särskilt informera grannarna om att bygglov anhängiggjorts. Tillsynsbyggmästaren som behandlat tillståndsärendet hade bl.a. i samband med den klagandes kontakttaganden besökt byggnadsplatsen den 20 augusti 2015 och därefter skickat den 25 augusti 2015 till den klagande ett e-postmeddelande där det bl.a. framgick att en tillståndsansökan inlämnats den 10 augusti 2015 och att projektets grannar hade meddelats och/eller hörts. Tillsynsbyggmästaren beviljade genom sitt beslut bygglov den 25 september 2015.



BJO konstaterade att enligt utredningsblanketten som den tillståndssökande hade skickat till byggnadstillsynen hade i den klagandes postlåda levererats ett meddelande med anledning av den i blanketten avsedda tillståndsansökan för byggnadsprojektet. Med avseende på det som den klagande framförde i sitt klagomål ansåg BJO att det är dock möjligt att den klagande trots leverans i postlådan av någon anledning inte fått information om nämnda meddelande.

Å andra sidan kan det anses enligt utredningen i handlingarna att den klagande dock senast den 25 augusti 2015 fick via e-post som tillsynsbyggmästaren skickat till honom information från byggnadstillsynen om att bygglovsärendet anhängiggjorts. I detta skede kan det anses att hen haft möjlighet att ännu före beviljandet av tillstånd informera byggnadstillsynen om att meddelande eller hörande av grannar (med avvikelse från informationen från den tillståndsansökande) inte uppfyllts avseende honom och att hen vill att en ny möjlighet ska ordnas för att närmare bekanta sig med tillståndshandlingarna och tid att framställa en eventuell anmärkning.

Enligt BJO fanns det ingen anledning att misstänka vid behandlingen av det aktuella bygglovsärendet lagstridigt förfarande som förutsätter JO:s åtgärder.

BJO konstaterade dock i generell mening följande gällande samrådsförfarande med grannar i samband med bygglovsärenden. I samband med den tillståndssökandes hörande av grannar kan det förbli osäkert eller oklart om grannarna hörts på rätt sätt, om den ansökande levererar till grannarna information om byggprojektet och anhängiggörande av tillståndsansökan per post som ett brev eller direkt i grannarnas postlådor och om grannarna eller någon av dem bestrider att de fått informationen i fråga.

I sista meningen i 65 § 1 mom. i markanvändnings- och byggförordningen (MBF) enligt vilken ett meddelande om ansökan kan levereras per post per brev, såväl som även enligt det före den 1 februari 2016 gällande motsvarande meningen i 1 mom. enligt vilken meddelandet får skickas som ett vanligt brev, gäller uttryckligen en-

dast det i 1 mom. avsedda hörandet som genomförs av byggnadstillsynsmyndigheten (m.a.o. genomförs av myndighet som förvaltningsuppgift).

Enligt BJO ska hörandet av grannarna genomföras av den ansökande på ett sådant sätt att byggnadstillståndsmyndigheten vid behandling av tillståndsärende kan på basis av utredningen som den ansökande bifogat till sin ansökan säkra sig om att grannarna hörts enligt det sätt som avses i 65 § i MBF.

Åtminstone ett sådant förfarande kan anses som behörigt då den ansökande översänder till byggnadstillsynen en handling undertecknad av respektive granne som anmälts som hörd och ur vilken det framgår att grannen i samband med hörandet fått tillräckligt detaljerad information om byggprojektet, samt grannens eventuella ställningstagande med anledning av projektet.

BJO delgav Vanda stads byggnadstillsyn sin ovan framställda uppfattning (4744/4/15).

#### 4.20.4 INSPEKTIONER

Under berättelseåret genomfördes inga inspektioner gällande miljöärenden.

## 4.21

# 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, lantmäteriärenden, fastighets-inskrivningsärenden och ärenden som gäller livs-medel samt djurs hälsa och välbefinnande. I sakområdet ingår förutom ärenden som ingår JSM:s verksamhetsområde dessutom ärenden som gäller kommunala vägnämnder och i regel de ärenden som gäller jorddomstolarnas förfarande.

Ärendena inom detta sakområde avgjordes av BJO *Maija Sakslin*. Huvudföredragande var äldre JO-sekreterare *Mirja Tamminen*.

### 4.21.1

#### VERKSAMHETSMILJÖN OCH LAGSTIFTNINGSREFORMER

Riksdagen godkände lagar om ändring av lagen om Finlands skogscentral och lagen om Finlands skogscentrals system för skoglig information. Lagarna trädde i kraft den 1 januari 2017. Skogscentralen är upplagd som en enda enhet som sköter endast offentliga förvaltningsuppgifter. Skogscentralen har förbjudits i lag att bedriva affärsverksamhet. Uppgifter knutna till skogsvårdsföreningarna har tagits bort från de offentliga förvaltningsuppgifterna. Ändringen härrör från en ändring i lagen om skogsvårdsföreningar som gjordes 2014. Ändringarna i lagen om Finlands skogscentrals system för skoglig information var av teknisk natur.

Som ett separat projekt beredde JSM en mer omfattande lagreform som gäller öppenheten för skoglig information. Denna reform härrörde bl.a. från ett motiverat yttrande som Finland fick av

kommissionen i juni 2016 om verkställigheten av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG om allmänhetens tillgång till miljöinformation och om upphävande av rådets direktiv 90/313/EEG. Kommissionen ansåg att lagen om Finlands skogscentrals system för skoglig information inte låg i samklang med direktivet. Kommissionen konstaterade att all information i systemet inte kan betraktas som personuppgifter vilket innebär att vissa uppgifter bör kunna fås som miljöinformation utan att den som begär om informationen måste motivera sin begäran.

Den nya lagen om Forststyrelsen trädde i kraft den 15 april 2016. Forststyrelsen har till allmän uppgift att på ett hållbart sätt använda, vårda och skydda statens jord- och vatteneendom som den besitter. Forststyrelsen bedriver affärsverksamhet inom det ekonomiska utnyttjandet av statens jord- och vatteneendom som anvisats i dess besittning samt genom att administrera aktierna i de dotter- och intressebolag som bedriver affärsverksamhet som ansluter till besittningen av jord- och vatteneendomen.

Forststyrelsen sköter och använder jord- och vatteneendom som är i dess besittning för skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter. På statens jord- och vatteneendom som kan skötas inom ramen av de offentliga förvaltningsuppgifterna ställs inga krav på avkostning. Forststyrelsen sköter sina offentliga förvaltningsuppgifter i en från affärsverksamheten fristående enhet för offentliga förvaltningsuppgifter.

Enligt lagen om Forststyrelsen ska vården, användningen och skyddet av naturtillgångarna i Forststyrelsens besittning inom samernas hembygdsområde enligt sametingslagen samordnas så att förutsättningarna för utövande av samekulturen tryggas. I en kommun som i sin helhet hör till samernas hembygdsområde tillsätts det kom-

munvisa delegationen med uppgift att handlägga ärenden som gäller hållbar användning och skötsel av statens land- och vattenområden och av naturresurser som hör till dem.

Regeringen lämnade en proposition till riksdagen under förra valperioden om sättande i kraft av de bestämmelser i konventionen om ursprungsfolk och stamfolk i självstyrande länder som hör till området för lagstiftningen. I propositionen ingick bl.a. ett förslag till ändring av lagen om Forststyrelsen. De föreslagna bestämmelserna om planering av skötseln och nyttjande av statens land- och vattenområden inom samernas hembygdsområde och det föreslagna förbudet mot försämring av samekulturen togs inte med i den nya lagen.

I sitt utlåtande konstaterade grundlagsutskottet att bestämmelserna i 17 § 3 mom. och 121 § 4 mom. i grundlagen, utskottets praxis i fråga om dem och ställningstaganden från de internationella organen för övervakning av mänskliga rättigheter talade för att bestämmelserna ska ingå i lagen.

Den nya lagen om fiske trädde i kraft den 1 januari 2016. Lagen om det nationella genomförandet av Europeiska unionens gemensamma fiskeripolitik, som ersatte lagen från 1994, och lagen om upphörande av vissa bestämmelser i lagen om ett påföljdssystem för och tillsynen över den gemensamma fiskeripolitiken trädde i kraft den 12 december 2016.

Enligt lagen om det nationella genomförandet av Europeiska unionens gemensamma fiskeripolitik har Naturresursinstitutet (Luke) rätt att av registrerade kommersiella fiskare, företag inom beredning och saluföring av fisk, vattenbruksföretag samt övriga aktörer inom fiskerinäringen få sådana uppgifter i anknytning till verksamhetsutövandet som är nödvändiga för att kunna iaktta de skyldigheter i fråga om insamling, förvaltning och utnyttjande av uppgifter inom fiskerinäringen och stöd för vetenskapliga utlåtanden som det föreskrivs om inom Europeiska unionen.

Naturresursinstitutets utsedda uppgiftsinsamlare har rätt till tillträde till fartyg, företagslokaler, andra provtagningsställen samt företagsregister för att samla in förenämnda uppgifter, till den del de lokaler som avses ovan inte omfattas av hemfriden. Bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar tillämpas på uppgiftssamlare när de utför de uppgifter som avses ovan.

Regeringen lämnade en proposition till riksdagen med förslag till godkännande av avtalet mellan Finland och Norge om fisket i Tana älvs vattendrag och till lagar om sättande i kraft och tillämpning av de bestämmelser i avtalet som hör till området för lagstiftningen och ändring av lagen om fiske.

Enligt ikraftsättandeförslaget ska försäljningen av fisketillstånd enligt artikel 10 i avtalet i en början organiseras av närings-, trafik- och miljöcentralen i Lappland och fr.o.m. den 1 januari 2019 av det fiskeområde som är behörigt i området. Den instans som organiserar försäljningen av fisketillstånd kan avtala med en privat serviceproducent eller med ett sådant delägarlag för ett samfällt vattenområde som är innehavare av fiskerätt om skötseln av försäljningen av tillstånd för fiske från båt och strand som avses i 4 § 3 och 4 punkten i fiskestadgan. I den föreslagna lagen föreskrivs förutsättningar som de serviceproducenter som säljer fisketillstånd ska uppfylla.

Riksdagen och republikens president godkände avtalet med Norge om uppförande och underhåll av rengården samt andra åtgärder för att hindra att renar kommer in på det andra rikets område. Avtalet, lagen om ändring av renskötsellagen och lagen om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i avtalet med Norge om uppförande och underhåll av rengården samt andra åtgärder för att hindra att renar kommer in på det andra rikets område och om tillämpning av avtalet trädde i kraft den 1 januari 2017. Avtalets syfte är att hindra att renar kommer över gränsen mellan Finland och Norge. Polisen är enligt avtalet behörig myndighet.

Riksdagen godkände lagen om fristående tillandningars upphörande som fastigheter. Syftet med lagen är att förbättra tillförlitligheten och

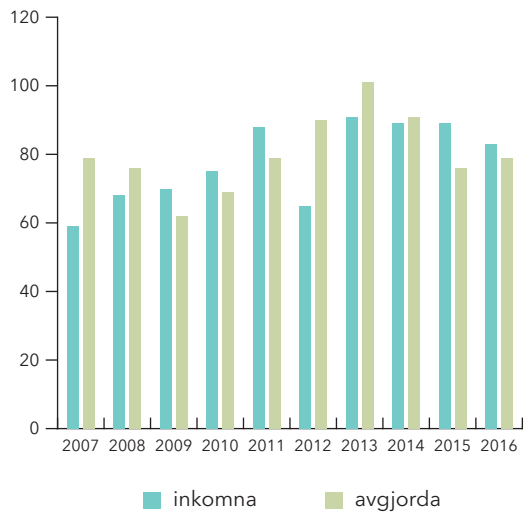
klarheten i fastighetsdatasystemet genom att enheter som införts i fastighetsregistret som fristående tillandningar införlivas med de lagfarts- och inteckningsdugliga enheterna. Fristående tillandningar kan bildas till lägenheter eller fogas till andra registerenheter i samband med att äganderätten till dem utreds genom en särskild för rättning. Lagen trädde i kraft den 1 januari 2017.

Lantmäteriverket (LMV) inledde en översyn av fastighetsregistret under berättelseåret i syfte att uppdatera informationen om enskilda vägar. LMV inledde även ett projekt med syftet att aktivera ägare till outbrutna områden som inte sökt lagfart inom den utsatta tiden att göra det.

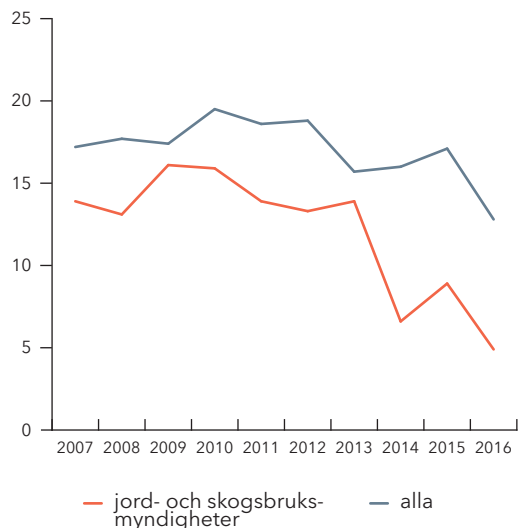
Lagen om ändring av lagen om en infrastruktur för geografisk information trädde i kraft den 1 januari 2016. Lagen om en infrastruktur för geografisk information genomförde Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/2/EG om upprättande av en infrastruktur för rumslig information i Europeiska gemenskapen. Syftet med direktivet är att harmonisera och systematisera hanteringen av vissa datalager som den offentliga förvaltningen innehar och att effektivisera deras tillgänglighet särskilt i beslutsfattande som gäller miljön. Med lagändringen genomfördes sådana ändringar i det nationella genomförandet av direktivet som krävdes utifrån utbytet av information om ärendet mellan Finland och kommissionen.

#### 4.21.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

År 2016 statistikfördes 83 ärenden som jord- och skogsbruksärenden. Under året avgjordes 81 ärenden. I sakområdet ingår många myndigheter samt andra aktörer som sköter offentliga uppdrag. Klagomålen gällde bl.a. JSM, Livsmedelssäkerhetsverket, Landsbygdsverket, LMV, NTM-centralerna, kommunala vägnämnder, kommunala veterinärer och regionförvaltningsverken, Luke, Finlands viltcentral, Finlands skogscentral och Forststyrelsen.



*Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2007–2016*



*Åtgärdsprocent under åren 2007–2016*

Finlands viltcentral, viltvårdsföreningarna, Finlands skogscentral och Forststyrelsen omfattas av JO:s tillsynsbehörighet när det är fråga om offentliga uppgifter som de sköter. Till JO lämnades klagomål om frågor som tydligt gällde Forststyrelsens affärsverksamhet och som JO inte har behörighet att pröva.

De flesta klagomål gällde lantmäteriärenden och jordbruk. I övriga klagomål gällde det t.ex. förfarandet vid lagfartsärenden, kommunala vägnämnders förrättningar, förfarandet i djurskyddsärenden och förebyggande av skador förorsakade av ren.

Klagomålen över lantmäteriförrättningar gällde olika typer av lantmäteriförrättningar, i de flesta fallen enskilda vägförrättningar och rågångar. Det var t.ex. fråga om sakägarens rätt att bli hörd under förrättningen och om skyldigheten att överlämna förrättningshandlingarna till parten. I en del klagomål kritiserades endast resultatet av förrättningen.

Klagomålen som gällde jordbruk hängde i regel samman med de nya stödsystem som har införts till följd av reformen av EU:s gemensamma jordbrukspolitik. De gällde bl.a. villkoren för stöden och ersättningarna och ändringar av dessa, betalningstidpunkterna för stöd och ersättningar beviljade under stödåret 2015 och informationen om betalningarna. Vissa klagomål gällde även upphävande av överlopps stödrättigheter, e-ansökan och Viputjänstens användarvänlighet och funktion. Inget av de ärenden som avgjordes under berättelseåret ledde till åtgärder från BJO:s sida.

I ett inskrivningsärende hade LMV sänt klienten en e-postkvittering och i misstag meddelat att klientens e-postmeddelande som hade kommit till inkorgen för inskrivningsärenden hade raderats innan det lästes. Det felaktiga meddelandet berodde på ett fel i datasystemet. LMV meddelade att felet hade åtgärdats varefter ställföreträdande BJO inte såg någon anledning att gå vidare med saken (529/4/16).

Forststyrelsens webbplats visade inte samtalspriset för Forststyrelsens servicenummer för jakt- och fisketillstånd och Forststyrelsen hade inte svarat på klientens e-postförfrågan om samtalspriset. BJO ansåg att Forststyrelsen inte hade hanterat klientens förfrågan korrekt och att den inte hade svarat utan ogrundat dröjsmål. Forststyrelsen svarade på klientens förfrågan fem och en halv månad efter att förfrågan kommit och efter att BJO på nytt hade bett Forststyrelsen redogöra för hur förfrågan hade hanterats och om den hade fått ett svar (1927/4/15).

Utnämningsspromemorian för en professorstjänst vid Forskningscentralen för jordbruk och livsmedelsekonomi innehöll en kort beskrivning av den valda personens meriter samt konstaterandet att personen ansågs ha de bästa förutsättningarna att sköta uppgifterna med framgång. I promemorian nämndes inte meriterna för de andra sökande som hade valts till en internationell kollegial bedömning och intervjuats. Promemorian innehöll ingen jämförelse av meriter, med undantag av ett sammandrag av expertutlåtandena där de valda sökandena ställdes i rangordning baserat på vetenskaplig kompetens.

BJO konstaterade att de som söker en tjänst ska kunna ta del av motiveringen av utnämningsbeslutet i promemorian. BJO ansåg att motiveringarna i promemorian var bristfälliga. Eftersom promemorian inte innehöll någon jämförelse av dem som antagits för bedömning och intervjuats kunde de sökande inte bedöma om de hade behandlats rättvist. BJO kunde inte utöva sin laglighetskontroll och bedöma i efterhand om utnämningsbeslutet var opartiskt och lagligt för att promemorian inte innehöll meritjämförelse och inte heller klar beskrivning av grunderna på vilka den valda personen ansågs ha de bästa meriterna (5013/2/15).

Ett klagomål gällde skyldigheten att informera konsumenten om fångstdatumet i samband med försäljning av färsk fisk från Norge, som hör till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Enligt den nationella lagstiftningen ska fångst- eller

upptagningsdatum för färsk fisk anges i samband med försäljningen samt vid leverans från ett detaljförsäljningsställe till ett annat. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1379/2013 om den gemensamma marknadsordningen för fiskeri- och vattenbruksprodukter, om ändring av rådets förordningar (EG) nr 1184/2006 och (EG) nr 1224/2009 och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 104/2000 gäller sedan 13.12.2014. Enligt förordningen är det frivilligt att uppge den dag fiskeriprodukten fångats eller vattenbruksprodukten skördats.

Medan klagomålet var under behandling höll JSM på att bereda ett förslag till förordning enligt vilken fångst- eller upptagningsdatum för färsk fisk ska uppges vid försäljning. Enligt förslaget skulle kravet gälla både fisk som fångas och produceras i Finland och fisk som importeras till Finland. Förslaget till förordning delgavs kommissionen och de övriga medlemsstaterna i enlighet med EU:s regler.

Klagomålet ledde inte till några åtgärder från BJO:s sida. Kommissionen ansåg senare att den föreslagna förordningen stred mot EU:s lagstiftning och Finland avstod från att gå vidare med förslaget. Eftersom det var omöjligt att tillämpa kravet avseende information om fångstdatumet så att det skulle omfatta både inhemsk och importerad fisk på ett enhetligt sätt slopades kravet i den nationella lagstiftningen (1268/4/15).

Ett klagomål gällde tjänstemännens förfarande på JSM i samband med beredningen av JSM:s förordning om begränsning av jakt på ejderhane. Förordningen anknöt till ett motiverat yttrande som Finland fick av kommissionen i april 2015. Yttrandet gällde jakt på ejderhane under sommaren.

BJO konstaterade att JO inom ramen för sin laglighetskontroll inte kan bedöma de naturvetenskapliga frågor som klaganden tog upp. JO kan inte heller bedöma om begränsningarna i jaktlagstiftningen är tillräckliga för att uppfylla Finlands förpliktelser i fråga om skydd av ejdern. Det är i sista hand EU-domstolen som ska avgöra om Fin-

lands åtgärder är tillräckliga i ljuset av EU-rätten och fastställa vilken som är den rätta tolkningen av EU:s lagstiftning.

Ärendet har varit under behandling hos kommissionen. Eftersom kommissionens övervakning och JO:s laglighetskontroll är av olika karaktär låg det också i JO:s intresse att följa med ärendet. BJO ansåg emellertid att ärendet och JSM:s förfarande inte gav anledning till vidare åtgärder, åtminstone inte i detta skede (4900/4/15).

### 4.21.3 AVGÖRANDE

#### Uppgifter kopplade till föring och användning av jägarregistret

Enligt grundlagens 124 § kan offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får dock ges endast myndigheter.

Att föra jägarregistret är en offentlig förvaltningsuppgift som sköts av Finlands viltcentral. Enligt lagen om jaktvårdsavgift och jaktlicensavgift kan den registeransvarige ge utomstående i uppdrag att utföra uppgifter som hänför sig till registerföringen och användningen av registret. Uppgifterna definieras inte närmare i lagen.

Finlands viltcentral har gett en privat serviceproducent i uppdrag att sköta den tekniska driften av jägarregistret och uppdateringen av uppgifterna. Enligt BJO sköter serviceproducenten även andra uppgifter. Den ger t.ex. eventuellt rådgivning i samband med kundservice som gäller jaktkort. Enligt BJO kan det vara fråga om att serviceproducenten vid sidan av sina tekniska uppgifter sköter bistående uppgifter för myndigheten. I denna typ av verksamhet kan det vara fråga om skötsel av en offentlig uppgift, dock inte om användning av offentlig makt.

Lagen om ändring av lagen om jaktvårdsavgift och jaktlicensavgift, som tillförde bestämmelserna om att uppgifter som hänför sig till registerföringen och användningen av registret kan ges i uppdrag åt en utomstående, stiftades före den nya grundlagen trädde i kraft. BJO ansåg därför att det finns skäl att granska saken mot bakgrund av 124 § i grundlagen och utreda om regleringen som tillåter att uppgifter som hänför sig till registerföringen och användningen av jägarregistret ges i uppdrag åt utomstående behöver uppdateras.

BJO delgav JSM sin uppfattning. BJO bad ministeriet meddela senast den 28 april 2017 vilka åtgärder det möjligtvis ämnar vidta till följd av beslutet (3479/4/15).

*JSM meddelade att ministeriet bereder en regeringsproposition till lag om ändring av lagen om jaktvårdsavgift och jaktlicensavgift. Samtidigt ska 7 a § i lagen ändras så att den överensstämmer med 124 § i grundlagen.*

## 4.22

# Kommunikationer

Kommunikationsärendena sköttes av BJO *Maija Sakslin*. Huvudföredragande var referendarieråd *Mikko Sarja*. De fall som refereras ingående i avsnitt 4.22.2 avgjordes och föredrogs av dem, om inte något annat nämns. Föredragande i luftfartsärenden var referendarierådet *Riitta Länsisyrjä*.

### 4.22.1

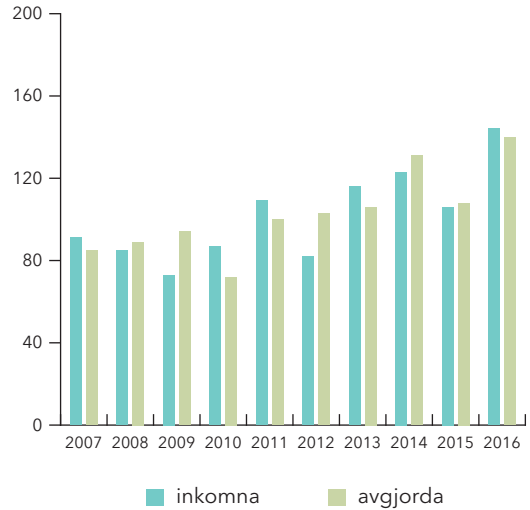
#### LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Inom kommunikationerna anhängiggjordes 144 ärenden och 140 avgjordes. Av ärendena ledde åtta (5,6 %) till åtgärder. BJO gjorde två framställningar och meddelade sin uppfattning likaså i två ärenden. Fyra ärenden ledde till andra åtgärder.

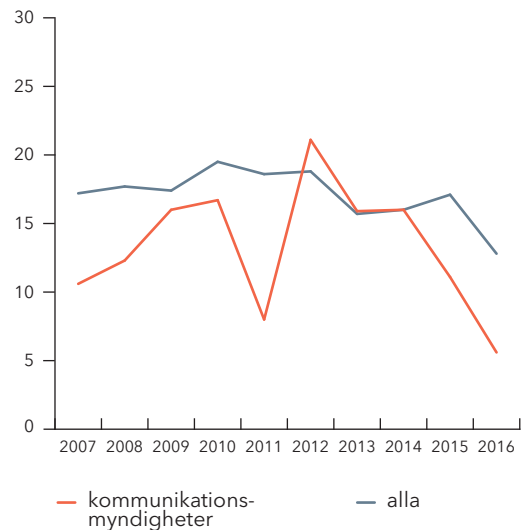
Antalet klagomål inom detta sakområde har fördubblats under de senaste tio åren och uppgår nu till över 100 per år. Andelen ärenden som lett till åtgärder har varierat, i medeltal kring eller under kansliets genomsnitt. Eftersom siffrorna är låga och berör flera olika myndigheter kan inte några långtgående slutsatser om kommunikationsministeriets (KM) förvaltningsområde dras av dem.

Klagomålen om kommunikationer gäller många slags ärenden, såsom kollektivtrafikens tjänster, biljettpriser, kontrollavgifter, trafikförbindelser, tidtabeller och hållplatsernas placering, vägunderhåll, trafikmärken, parkering, registrering och besiktning av fordon, tillstånd för väg- och flygtrafik, flygplatsavgifter, postutdelning, postlådornas placering och frimärken, rundradions verksamhet samt god förvaltning i förvaltningsförfaranden. Sådana ärenden avgjordes också under berättelseåret.

Till kommunikationsärendena hör klagomål inte bara om förvaltningsmyndigheter utan även om tre samhälleligt betydelsefulla statliga bolag, det vill säga Rundradion Ab (YLE), Posti Group



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2007–2016



Åtgärdsprocent under åren 2007–2016



Abp (Posten) och VR-Group Ab (VR). Av avgörandena gällde 38 Yle, 29 Posten och 14 VR, d.v.s. sammanlagt 57,4 % av alla avgöranden (81 stycken) i ärendegruppen. Dessa klagomål föranledde inga åtgärder. Det berodde för det mesta på att JO:s befogenhet i fråga om dessa statsbolag är mycket begränsad, och klagomålen gällde för det mesta sådant som ligger utanför befogenheten. Det förklarar för sin del varför andelen ärenden som föranlett åtgärder är så liten i den här ärendegruppen.

Störningarna i postutdelningen fick stor publicitet under berättelseåret, och det lämnades även in klagomål till JO. I fråga om postutdelningen hör Posten till JO:s befogenhet när det gäller samhällsomsfattande tjänster enligt postlagen. Kommunikationsverket fastställer innehållet i Postens samhällsomsfattande tjänster mer noggrant. I slutet av berättelseåret omfattade de samhällsomsfattande tjänsterna högst två kilo tunga brev och högst 10 kilo tunga paket till utlandet vilka betalats med frimärke eller annan kontant betalning. Av alla postförsändelser utgör de brev som hör till samhällsomsfattande tjänsterna en mycket liten andel, endast under 5 %. De samhällsomsfattande tjänsterna omfattar av tradition inte företagsbrev (bl.a. fakturor), dagstidningar, tidskrifter, gratistidningar, reklam och t.ex. paket från nätbutiker. Fr.o.m. den 31 oktober 2016 omfattar de samhällsomsfattande tjänsterna enligt Kommunikationsverkets beslut inte heller inrikespaket och paket från utlandet.

I klagomålen om Postens verksamhet var det oftast fråga om problem i utdelningen av postförsändelser som inte hör till de samhällsomsfattande tjänsterna eller om annan verksamhet som inte hör till JO:s befogenhet. I ärenden som gällde störningar i utdelningen av postförsändelser som hör till JO:s befogenhet ombads de klagande först vända sig till Posten för att utreda ärendet. Om detta inte ger önskat resultat, kan man vända sig till Kommunikationsverket som övervakar de samhällsomsfattande tjänsterna.

Kommunikationsverket har befogenhet att vid vite beordra ett företag att uppfylla sin skyldighet att tillhandahålla samhällsomsfattande

tjänster. Under berättelseåret förelades Posten ett sådant vite. Därför behandlade JO i regel i första hand inte heller klagomål om störningar i utdelningen av postförsändelser som hör till de samhällsomsfattande tjänsterna.

Klagomålen om Yle gällde oftast missnöje med innehållet i något enskilt program eller någon redaktörs agerande. JO bedömer emellertid inte ärenden som gäller journalistiskt övervägande, utan hur Yle har skött sin skyldighet att tillhandahålla allmännyttig verksamhet enligt 7 § i lagen om Rundradion Ab. Ett sådant undersökt fall refereras närmare på s. 346. JO bedömer inte heller Yles verksamhet som arbetsgivare och tar inte ställning till redaktionella frågor. Därför utredde BJO under berättelseåret inte t.ex. klagomål om Yles ansvariga chefredaktörs agerande i fråga om nyheter om statsministern.

Klagomålen om VR gällde oftast ändrade och slopade tågturer samt biljettpriserna. Inte heller dessa frågor kunde JO ta ställning till, eftersom det inte är frågan om ett offentligt uppdrag utan om beslut som VR fattar på affärsekonomiska grunder. Däremot avgjorde JO ett klagomål som egentligen gällde Trafik, men som indirekt även berörde VR i mycket hög grad, angående tillgängliga restaurangvagnar. Detta beslut (651/4/15\*) refereras i avsnittet om rättigheter för personer med funktionsnedsättning på s. 77.

#### 4.22.2 AVGÖRANDE

##### Besiktningens beslutsenlighet med förvaltningslagen

BJO utredde på eget initiativ hur besiktningens stäl-  
lena motiverade sina besiktningens beslut och försåg  
besluten med anvisningar om hur man begär om-  
prövning.

Det besiktningensintyg som ges vid periodiska  
besiktningar och det kontrollkort som ges vid re-  
gistrerings- och ändringsbesiktning utgör besikt-  
ningens beslut. I dem anges besiktningens slutresul-  
tat (godkänd, underkänd, körförbud, avbruten)

samt de fel och brister på fordonet som har föranlett körförbudet, underkännandet eller reparationsuppmaningen. Det anges också senast när felen och bristerna ska vara avhjälpna.

I besiktningsbesluten ingår också andra uppgifter som föreskrivs i besiktningsförordningen. Besiktaren kan också förse beslutet med förtydligande tilläggsinformation om felet eller bristen eller en anmärkning. Sådana besiktningsbeslut uppfyllde enligt BJO förvaltningslagens minimikrav på att ange hur ett ärende har avgjorts och vilka omständigheter som har inverkat på avgörandet. Däremot hade det funnits brister i angivandet av tillämplade rättsnormer, vilket Trafik redan hade uppmärksammat besiktningsställen på. Ärendet föranledde därför inga vidare åtgärder av BJO.

I fråga om anvisningar om hur man begär omprövning konstaterade BJO att omprövning av besiktningsställets besiktningsbeslut får begäras hos Trafik. På många ställen hade det emellertid funnits brister i anvisningarna om hur man begär omprövning, för många innehavare av besiktningskoncession försåg inte besiktningsbesluten med sådana anvisningar, utan gav skriftliga eller muntliga anvisningar endast på begäran.

Anvisningarna ska enligt förvaltningslagen ges samtidigt som beslutet meddelas. Enligt sin utredning hade Trafik uppmärksammat besiktningsställen även på detta. Därtill planerade Trafik noggrannare övervakning av att besiktningsbesluten fördes med anvisningar om hur man begär omprövning, såsom förvaltningslagen kräver. Därför föranledde ärendet inte heller i detta avseende några åtgärder av BJO (4352/2/15\*).

### Användning av privat ombud vid landsvägsförrättningar

BJO utredde på eget initiativ om en konsult som närings-, trafik- och miljöcentralen (NTM-centralen) anlitar vid vägförrättningar utför en offentlig förvaltningsuppgift enligt 124 § i grundlagen. Enligt paragrafen kan offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter endast ge-

nom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på en god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får dock ges endast myndigheter.

Som utgångsläge konstaterade BJO att NTM-centralen har ålagts att föra statens talan i ärenden som gäller väghållning och att en landsvägsförrättning är ett förvaltningsförfarande som avgör frågor om bl.a. besittningstagande av väg och ersättningar.

Enligt utredningen fungerar den privata konsult som anlitas för landsvägsförrättningar enligt sitt befullmäktigande som väghållarens ombud eller när en företrädare för väghållaren är närvarande som dennas assistent. Ombudet fattar inga beslut, utan gör endast utredningar, utkast och förslag. Vid förrättningen meddelar ombudet väghållarens synpunkt om fastighetsarrangemangen eller ersättningen.

Besluten fattas av inlösningskommissionen, som består av förrättningsingenjören och två gode män. NTM-centralen fattar beslut om ett eventuellt sökande av ändring av inlösningskommissionens beslut. Frågan om ersättning kan också lösas frivilligt, varvid ombudet förhandlar med sakägaren och ger ett förslag om ersättning. Det slutgiltiga ersättningsavtalet ingås på beslut av NTM-centralen mellan behöriga tjänstemän och markägaren.

Utifrån det som konstaterats ovan ansåg BJO att det ombud eller den konsult som NTM-centralen anlitar för landsvägsförrättningar i fråga om uppdrag och befullmäktigande kunde jämföras med en advokat som är ombud för staten och för statens talan i domstol eller förhandlingar om förlikning.

I och för sig kan sakkunniga och ombud som anlitas av myndigheter utåt sett uppfattas som en del av myndighetens avgörandeverksamhet och ge ett intryck av att också de är en del av myndigheten. Sådana parter har ändå inte ansetts sköta ett offentligt uppdrag, såsom avses i bestämmelsen om JO:s befogenhet. Dessa bedömningar var

av betydelse även i det aktuella ärendet. Om det inte är fråga om ett offentligt uppdrag, såsom avses i bestämmelsen om JO:s befogenhet, är det inte heller fråga om en offentlig förvaltningsuppgift enligt grundlagen. Offentligt uppdrag som ett mer omfattande överbegrepp inbegriper nämligen också uppdrag som anses vara offentliga förvaltningsuppgifter.

BJO hade inga juridiska grunder att anse att den konsult som NTM-centralen anlitar för landsvägsförrättningar sköter ett offentligt uppdrag eller en offentlig förvaltningsuppgift, och därför föränledde ärendet inga vidare åtgärder (5156/2/14).

### Delgivning av information om provprestationer i förarprov

BJO granskade Trafis och Ajovarma Oy:s förfarande i ett ärende som gällde en person som underkänts i taxiförarprovet och dennas rätt att se provprestationerna i förarprovet. Uppgifter som gäller anordnande av taxiförarprov är inte bara en offentlig förvaltningsuppgift utan också utövande av offentlig makt. Dessa uppgifter har med stöd av lagen ålagts en privat serviceproducent, och på de handlingar som uppkommer vid skötseln av dessa uppgifter tillämpas lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet.

Det förblev oklart hur serviceproducenten hade förfarit med den klagandes begäran om handlingar eller i sådana här ärenden över lag. Den klagande hade möjlighet att lämna in en ny begäran om handlingar till serviceproducenten, som i sin tur skulle handlägga begäran enligt de förfarings-sätt som föreskrivs i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. Därefter hade den klagande ännu rätt att föra saken till domstol.

Av dessa orsaker tar JO vanligen inte ställning till offentlighetsfrågor eller eventuella undantag i partens rätt till information – särskilt inte om det är fråga om sekretessgrunder som lämnar rum för tolkning. Trafi hänvisade till en bestämmelse för olika slags prov och tester, vilken innehåller en klausul om skaderekvisit. När handlingarnas offentlighet är beroende av de menliga konsek-

venserna av att en handling lämnas ut, ger sekretessgrunden utrymme för handläggarens egen prövning.

Med anledning av det som konstaterats ovan och eftersom Trafi meddelade att man kommer att ge noggrannare anvisningar till dem som ordnar taxiförarprovet angående hur begäranden om information ska besvaras, ansåg BJO det inte befogat att vidta vidare åtgärder än att delge Trafi sin uppfattning och be Trafi meddela de nya anvisningarna för kännedom (5487/4/15).

### Tjänster på samiska i Rundradions programverksamhet

Två klagomål gällde Rundradion Ab:s (Yle) agerande i fråga om problem med inomhusluften på den samiskspråkiga redaktionen (Yle Sápmi). Enligt klagomålen hade problemen med inomhusluften påverkat den samiskspråkiga programverksamheten och utgjort ett hot mot det värdefulla bandarkivet.

BJO utredde ärendet med avseende på vilken inverkan problemet med inomhusluften eventuellt hade haft på utbudet av samiskspråkiga tjänster, vilket ingår i Yles skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, och i fråga om detta på bandarkivet. Hur bolaget som arbetsgivare agerat för att utreda och lösa problemen med inomhusluften hör däremot inte till JO:s befogenhet.

BJO betonade samernas rätt enligt grundlagen att som urfolk utveckla sitt språk och sin kultur samt deras särskilda ställning bland Finlands minoriteter som EU:s enda urfolk. Enligt rundradio-lagen ska Yle tillhandahålla tjänster även på samiska i sin programverksamhet. I detta offentliga uppdrag är Yle skyldigt att främja samernas rättigheter.

Det specificerades inte i klagomålen vilka samiskspråkiga program som hade ställts in på grund av problemet med inomhusluften och hur ofta eller i vilken omfattning det hade skett. I slutet av hösten 2015 hade BJO emellertid noterat Yles nyhet om detta, enligt vilken Yle tillfälligt

hade varit tvungen att minska programproduktionen. T.ex. hade hälften av Yle Sápmis dagliga radioprogram ställts in. Yle hade också ändrat sändningstiderna för enskilda program. Enligt nyheten hade problemet med inomhusluften inte påverkat tv-programmen.

Yles förvaltningsråd berättade i sitt utlåtande hur inomhusluftsfrågan hade utretts och vilka åtgärder som hade vidtagits samt vad Yle hade gjort för att trygga den samiskspråkiga programverksamheten trots lokalproblemen. Förvaltningsrådet bedömde att det inte i något skede kunde konstateras att Yles lagstadgade skyldighet att tillhandahålla samiskspråkiga program skulle ha äventyrats, och problemet med inomhusluften hade inte heller påverkat bandarkivet.

Också i Yles förvaltningsråds berättelse till riksdagen 2015 beskrevs problemet med inomhusluften och dess inverkan på de samiskspråkiga tjänsterna. Enligt berättelsen hade Yle tillfälligt varit tvungen att minska tjänsterna på tv, radio och internet under året, för att kunna trygga sin basuppgift och tv-sändningarna. Utvecklingen av programverksamheten hade emellertid fortsatt trots problemen, och 2015 hade en ny nättjänst tagits i bruk.

BJO konstaterade att Yles allmännyttiga programverksamhet är en helhet vars innehållstjänster kan erbjudas i alla telenät. Allmännyttig verksamhet ska innefatta mångsidig och allmän verksamhet och ett omfattande programutbud. I rundradiolagen finns det ändå inga närmare bestämmelser om i vilken omfattning t.ex. samiskspråkiga tjänster ska erbjudas.

BJO:s slutsats var att problemen med inomhusluften i Yle Sápmis lokaler i och för sig hade haft stor inverkan på de samiskspråkiga tjänsterna så att Yle tillfälligt hade varit tvungen att minska utbudet på både radio, internet och tv. Å andra sidan hade också en helt ny webbtjänst tagits i bruk.

BJO kunde inte konstatera att problemen och utredningen av dem skulle ha påverkat den samiskspråkiga servicen som helhet i så hög grad att hon skulle ha haft juridiska grunder att anse att bolaget i sin programverksamhet hade för-

summat sin skyldighet enligt rundradiolagen att tillhandahålla allmännyttig verksamhet och därmed tjänster på samiska (5018\* och 5022/4/15).

### Övriga avgöranden

Ett privat företag hade gjort ett marknadskontrollbesök i den klagandes företag för Trafis del. Den klagande och Trafi hade olika syn på huruvida den klagandes företag hade delgivits kontrollrapporten. BJO ansåg att Trafi bör utreda hur det företag som Trafi hade anlitat för kontrollen hade handlat i frågan och vid behov vidta åtgärder.

Trafi meddelade att man ansåg det vara möjligt att den som hade utfört kontrollen inte hade skickat rapporten till företaget. Det framgick inte ännu heller av Trafis meddelande om rapporten redan hade skickats till den klagande för kännedom. Den föredragande från JO:s kansli frågade Trafi vad verket hade för avsikt att göra om rapporten ännu inte hade skickats till den klagande för kännedom. När rapporten enligt information från Trafi senare, efter den ovannämnda förfrågan, hade skickats till den klagande, föranledde ärendet inga vidare åtgärder (4121/4/15).

Den klagande hade inte fått svar från Finavia Abp på sitt brev om bemötandet vid säkerhetskontrollen på flygplatsen. Eftersom bolaget sköter en offentlig förvaltningsuppgift borde det ha besvarat brevet enligt serviceprincipen för god förvaltning. JO delgav bolaget sin uppfattning om att det hade förfarit felaktigt (2071/4/15).

NTM-centralen hade inte svarat separat på den klagandes begäran, eftersom den ansåg att det svar som en annan myndighet redan hade gett i samma ärende var tillräckligt. BJO delgav NTM-centralen sin uppfattning att det hör till god förvaltning att meddela kunden att myndigheten inte anser det nödvändigt att svara mer än den andra myndigheten redan har svarat kunden i samma ärende (10/4/16).

## 4.23

### Kyrkliga ärenden

För laglighetsövervakningen av det kyrkliga området ansvarade BJO *Maija Sakslin* och huvudföredragande för dessa ärenden var referendarierådet *Jorma Kuopus* t.o.m. den 31 juli 2016 och därefter äldre JO-sekreterare *Piatta Skottman-Kivelä*.

#### 4.23.1 LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN AV RELIGIONSSAMFUNDEN

I Finland övervakar JO också religionssamfundens verksamhet. För denna laglighetsövervakning finns det tre grunder i lagstiftningen. Religionsfrihetslagen gäller alla registrerade religionssamfund. Ortodoxa kyrkosamfundets verksamhet regleras dessutom i lagen om ortodoxa kyrkan. I lagstiftningshänseende intar den evangelisk-lutherska kyrkan en särställning. Bestämmelser om den finns i grundlagen, kyrkolagen och religionsfrihetslagen.

JO:s behörighet har traditionellt avgränsats så att den inte omfattar religionsutövning och lärofrågor. 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 internationell jämförelse är omfattningen och intensiteten av övervakningen när det gäller den lutherska kyrkan i Finland exceptionell. Detta beror framför allt på att den lutherska kyrkans centrala personal, exempelvis prästerskapet, har tjänstemannastatus till skillnad från 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.

JO övervakar dessutom att förvaltningslagen och jämställdhetslagstiftningen efterlevs samt att de rättsliga principerna för god förvaltning förverkligas.

#### 4.23.2 VERKSAMHETSMILJÖN OCH LAGSTIFTNINGSGREFFER

Under 2016 sjönk antalet medlemmar i den evangelisk-lutherska kyrkan i Finland till strax under 4 miljoner. 71,9 % av finländarna hör fortfarande till kyrkan. Antalet församlingar i den evangelisk-lutherska kyrkan minskade ytterligare på grund av församlingsförbunden, och i början av 2017 fanns det 400 församlingar och 279 ekonomiska församlingensheter i kyrkan.

Kyrkans framtidskommittés förslag till kyrkans nya organisations- och verksamhetsmodell överlämnades till kyrkomötet i november. Det viktigaste i kommitténs förändringsförslag var en övergång till en verksamhetskultur som utgår från församlingsmedlemmarna och att de ungas deltagande förstärks.

Kyrkans biskopsmöte gav en redogörelse som slog fast att ändringen av äktenskapslagen 2017 inte ändrar kyrkans syn på äktenskapet och inte påverkar prästers vigselrätt. Kyrkostyrelsen konstaterade i sin juridiska utredning att om en präst viger par av samma kön till äktenskap efter att lagändringen har trätt ikraft är äktenskapet giltigt. Den vigselförrättande prästens förfarande ska granskas ur tjänstemannarättsligt perspektiv. Kyrkomötet beslöt också att låta biskopsmötet i samarbete med kyrkostyrelsen bereda utredningen av konsekvenserna av att vigselrätten slopas.

År 2016 ändrades kyrkolagen genom att förtydliga bestämmelserna om kyrkans gemensamma medlemsregisters funktion och användning

samt bestämmelserna om myndighetens ansvar. Samtidigt moderniserades bestämmelserna i kyrkolagen om förvaltning och rättsmedel och bestämmelserna om kyrkans centralförvaltning ändrades. Också finansieringen av kyrkans samhällsuppgifter förnyades. Grunden för den nya finansieringen ur statens budget är kyrkans lagstadgade samhällsuppgifter dvs. begravningsväsendet, befolkningsregisteruppgifter och underhåll av kulturhistoriskt värdefulla byggnader och inventarier.

Kyrkans gemensamma medlemsregister Kirjuri togs i bruk redan 2012. Arbetet med att digitalisera gamla manuellt förda kyrkböcker pågår fortfarande i församlingarna. Tanken bakom införandet av ett gemensamt datasystem är att förbättra skötseln av befolkningsregisteruppgifterna, t.ex. så att släktutredningar i fortsättningen kan beställas från en och samma församling.

### 4.23.3 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

År 2016 tog JO emot och avgjorde sju klagomål. Inte ett enda avgörande ledde till åtgärder. Antalet klagomål var inte ens hälften så många som tidigare år. Klagomålen gällde bl.a. domkapitlens förfarande i behandlingen av klagomål samt en kyrklig samfällighets förfarande då man utfärdat bristfälliga ämbetsbevis (5713/4/15).

Riksdagens justitieombudsman tog upp frågor som gällde religions- och samvetsfrihet också inom sakområdena för undervisningsärenden och brottspåföljdsområdet. Skolors och läroanstalters undervisning i livsåskådningsämnen och ordnande av religiösa tillställningar var fortfarande föremål för klagomål. Vid en inspektion i fängelset i S:t Michel framkom det att fängelset saknade separata lokaler reserverade för religionsutövning. Enligt de uppgifter från fängelset i S:t Michel som JO senare fick kommer man i fängelsets allaktivitetsrum att skilja av ett separat utrymme med skärmar för religionsutövning (4397/2016).



*Under inspektionen i Uleåborgs fängelse 22.9.2016 besökte man även fängelsets kapell.*

## 4.24

# Övriga ärenden

### 4.24.1

#### KLANDER TILL FINANSMINISTERIET FÖR BEMÖTANDE AV JOURNALIST

JO klandrade i sitt beslut finansministeriet och dess kommunikationsdirektör för bemötande av journalist.

Journalisten hade i sin klagan bett justitieombudsmannen utreda om finansministeriet handlade rätt då man vägrade att bevilja intervjuer, förbjöd journalisten att delta i en bakgrundsbrief och ansåg att journalisten inte hade handlat enligt god journalistisk sed. Journalisten kritiserade också ministeriets förbud till fotografering och rätt att citera tjänstemän under bakgrundsbriefen.

#### *Inträde till bakgrundsbriefen*

Journalisten fick ursprungligen inte delta i bakgrundsbriefen eftersom ministeriet ansåg att hans förfarande under tidigare intervjuer hade varit osakligt.

JO konstaterade att finansministeriet inte handlade i enlighet med jämlikhetsprincipen och proportionalitetsprincipen som hör till god förvaltning då man nekade journalisten inträde till bakgrundsbriefen. Ministeriet hade baserat sitt beslut på huvudsakligen gamla incidenter av anorlunda karaktär.

#### *Restriktioner gällande intervjuer och fotografering*

JO konstaterade att yttrandefriheten och proportionalitetsprincipen i god förvaltning förutsätter att restriktioner gällande intervjuer och fotografering under bakgrundsbriefen borde vara så snäva som möjligt. Finansministeriet uppmanas att

noggrant överväga i varje enskilt fall vilka restriktioner som är nödvändiga under pressens sammankomster.

#### *God journalistisk sed*

Finansministeriets ledning hade vägrat att bevilja journalisten intervjuer. Ministeriet informerade i ett internt meddelande om sin vägran och om journalistens tidigare agerande i dylika sammanhang.

JO ansåg att ministeriet agerade osakligt då man i ett internt meddelande konstaterade att klaganden hade brutit mot god journalistisk sed. Dessutom konstaterade JO att kommunikationsdirektören agerade osakligt då hon på basen av egen uppfattning och i egenskap av tjänsteman stämplade journalisten för agerande mot en viss punkt av Journalistreglerna.

Journalistreglerna är en form av yrkeskårens självreglering som inte baserar sig på lagen. Fällande ställningstagande kan sålunda ges enbart av Opinionsnämnden för massmedier (4663/4/15\*).

### 4.24.2

#### EU-RÄTTSLIGA ÄRENDEN

#### *Delgivning av EU-domstolens begäranden om förhandsavgöranden*

BJO framförde i sitt inlägg i riksdagens JO:s berättelse för 2014 att det bör övervägas om JO ska delta i bedömningen av betydelsen av de frågor som gäller grundläggande rättigheter som är anhängiga vid EU-domstolen i ljuset av praxisen kring laglighetsövervakningen och den finländska rättstraditionen.

Grundlagsutskottet konstaterade i sitt betänkande om berättelsen att utskottet omfattade denna bedömning av EU-domstolens rättspraxis som riktgivare för den europeiska uppfattningen av de grundläggande rättigheterna och såg det som viktigt att Finland effektiviserar uppföljningen av och deltagandet i behandlingen av frågor som gäller grundläggande rättigheter som är anhängiga vid EU-domstolen. Likaså ansåg utskottet det vara önskvärt att också justitieombudsmannen i mån av möjlighet deltar i den grundrättsrelaterade bedömningen av fall som är aktuella i EU-domstolen.

BJO bad utrikesministeriet sända JO:s kansli kopior för kännedom om alla begäranden om förhandsavgöranden som gäller de grundläggande rättigheterna. Utifrån dem görs en bedömning för ett eventuellt utlåtande, i ljuset av den kännedom om grundläggande rättigheter som laglighetsövervakningen har gett oss, angående vilken betydelse de frågor som har lagts fram för EU-domstolen och de eventuella svaren på dem har för Finlands och EU:s system med grundläggande rättigheter.

Utrikesministeriet har sänt kansliet de begäranden om förhandsavgöranden som gäller de grundläggande rättigheterna. Under berättelseåret gavs inga utlåtanden med anledning av dessa ansökningar.

I JO:s avgöranden inom laglighetsövervakningen hänvisas det inte särskilt ofta till EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Av de avgöranden under berättelseåret som innehåller betydande ställningstaganden med tanke på de grundläggande friheterna i stadgan om de grundläggande rättigheterna eller grundfördragen kan följande nämnas.

### Icke-tillgänglig restaurangvagn

JO undersökte ett klagomål som gällde tillgängligheten i de restaurangvagnar som VR Group Ab använder (DuettoPlus). Enligt klagomålet är personer med funktionsnedsättning i sämre ställ-

ning än andra i fråga om restaurangvagnarnas service, i och med att servicen i dessa personers fall tillhandahålls på rullstolsplatsen i passagerarutrymmet istället för att det skulle vara möjligt att komma in i restaurangvagnen med rullstolen.

Vid den tidpunkt då den tågmateriel som klagomålet gällde accepterades i bruk reglerades strukturella tillgänglighetsfrågor i tågagnar i ett beslut av kommissionen (TSD PRM) i vilket det inte ingick några särskilda krav för restaurangvagnar.

I ärendet framhölls att Finland på grund av förbudet mot konkurrensbegränsande villkor inte kan föreskriva nationella krav på rullstolsplatser i restaurangvagnar, det vill säga i praktiken att restaurangvagnar ska vara tillgängliga med rullstol, eftersom det inte finns några sådana krav i TSD PRM som är direkt bindande för Finland.

JO konstaterade att skäl som baserar sig på det EU-rättsliga förbudet mot begränsning av konkurrens inte alltid nödvändigtvis har företräde före skäl baserade på de rättigheter som tryggas i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Det var dock uppenbart att det fanns sådana spänningar mellan EU-regleringen om järnvägstrafik, EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna och den nationella lagstiftningen om likabehandling, eller åtminstone mellan de tolkningar som dessa föreskrifter ger upphov till, som JO inte kan lösa.

I fall som dessa ska nationella myndigheter, i detta fall Trafiksäkerhetsverket i första hand med även kommunikationsministeriet, inom ramen för sin skyldighet att främja de grundläggande rättigheterna, främja ökad tillgänglighet i restaurangvagnarna genom att t.ex. verka för att sådana krav införs i vederbörande EU-direktiv (651/4/15\*, beslutet refereras noggrannare på s. 77).

### Bilskatt för hyres- och leasingbilar

BJO Sakslin granskade effektiviteten i lagberedningen i ett ärende som gällde skattebehandlingen av hyresbilar och leasingbilar. EU-domstolen gav en dom den 29 september 2010 i målet



C-91/10/VAV. I målet granskade domstolen huruvida skatten som Nederländerna tar ut baserat på ibruktage av bil var förenlig med unionsrätten i en situation där bilskatten togs ut till fullt belopp på en bil hyrd i ett annat EU-land för att eventuellt återbäras i slutet av hyres- eller leasingperioden.

I sitt beslut konstaterade domstolen att artiklarna 49 EG–55 EG ska tolkas så att de utgör hinder för sådana nationella bestämmelser som de som är i fråga i målet, enligt vilka en person som är bosatt eller etablerad i en medlemsstat och som i denna medlemsstat använder ett fordon registrerat och hyrt i en annan medlemsstat är skyldig att för användning av fordonet på den förstnämnda medlemsstatens vägnät betala skatt till fullt belopp så att det i förhållande till användningstiden överskjutande beloppet betalas tillbaka utan ränta när användningen av fordonet upphör.

Finland hade tolkat VAV-beslutet så att det som för EU-domstolen är avgörande i frågan om icke-diskriminering är huruvida man betalar ränta eller inte i samband med återbäring vid utförelse, beräknad enligt användningstiden, efter att bilskatt har betalats till fullt belopp vid införelse i landet.

BJO konstaterade att EU-domstolen på ett avgörande sätt påpekar att man inte kan ta ut mer skatt än vad som motsvarar användningstiden i situationer där hyreskontraktet har definerats till att gälla en viss tid. I motiveringen av beslutet konstaterar EU-domstolen uttryckligen att en skyldighet att binda kapital motsvarande bilskattens fulla belopp *de facto* kan hindra att den fria rörligheten för tjänster tillgodoses i fall av denna typ.

I ljuset av EU-domstolens rättspraxis, inte minst efter VAV-beslutet i september 2010, har det varit klart att finsk lagstiftning som är av liknande typ enligt vad som avses i domen inte är förenlig med principen om fri rörlighet för tjänster enligt unionsrätten. BJO delgav finansministeriet sin uppfattning att ministeriet redan efter VAV-beslutet borde ha inlett åtgärder för att se över lagstiftningen så att den blir förenlig

med EU-domstolens tolkning av unionsrätten (1298/4/15\*, beslutet refereras noggrannare på s. 201).

### Erkännandet av examen som avlagts i ett annat EU-land

Vid bedömningen av den klagandes studier hade Valvira konstaterat att unionens generella ordningen för erkännande av yrkeskvalifikationer inte kan tillämpas. JO ansåg att denna slutsats i och för sig föreföll riktig. JO ansåg det däremot problematiskt att det av handlingarna inte alls framgick att Valvira skulle ha gjort en bedömning av ärendet utgående från EU-rättens allmänna principer.

Av EU-domstolens fasta rättspraxis framgår nämligen att när en utbildning från ett annat EU/EES-land inte kan erkännas enligt den generella ordningen, ska ärendet ännu prövas med hänsyn till unionsmedborgarnas grundläggande friheter (den fria rörligheten för arbetstagare och etableringsfriheten, artikel 45 och 49 FEUF). Denna rättspraxis grundar sig på domen i fallet *Vlassopoulou* (C-340/89), som gavs innan systemet för erkännande av yrkeskvalifikationer trädde i kraft.

Enligt *Vlassopoulou*-rättspraxisen får en ansökan inte avslås enbart med motiveringen att examen inte kan erkännas enligt den generella ordningen. Därtill ”ska [myndigheterna] beakta samtliga examens-, utbildnings- och andra behörighetsbevis, liksom den relevanta erfarenhet som sökanden har förvärvat, genom att göra en jämförelse mellan, å ena sidan, den kompetens som intygas genom dessa behörighetsbevis och denna erfarenhet och, å andra sidan, de kunskaper och kvalifikationer som krävs enligt den nationella lagstiftningen” (t.ex. C-298/14 *Broulliard*).

JO uppmärksammade Valvira på att den ovan nämnda rättspraxisen bör beaktas vid bedömningen av förutsättningarna för erkännande av examina från EU/EES-länderna (2164/4/15\*, beslutet refereras noggrannare på s. 269).

### Beredning av förordning om jakt

Klagomålet gällde jord- och skogsbruksministeriets (JSM) tjänstemäns förfarande vid beredningen av ministeriets förordning om begränsning av jakt på ejderhane. Beredningen hänförde sig till det motiverade yttrande som Europeiska kommissionen gav Finland i april 2015 angående jakt på ejderhane sommartid.

BJO Sakslin konstaterade att det inom JO:s laglighetsövervakning inte var möjligt att bedöma de naturvetenskapliga frågor som påpekades i klagomålet. JO kunde inte heller bedöma om begränsningarna i jaktlagstiftningen är tillräckliga för att uppfylla de förpliktelser för att skydda ejdern som är bindande för Finland. Huruvida Finlands åtgärder är tillräckliga i ljuset av unionsrätten och vilken den rätta tolkningen av unionens lagstiftning är ska i sista hand avgöras av unionens domstol.

Ärenden har varit anhängigt i kommissionen. Kommissionens laglighetsövervakning var inte rent juridisk till sin natur. Eftersom kommissionens övervakningsförfarande och JO:s laglighetsövervakning är av olika natur hade det legat också i JO:s intresse att följa hur ärendet framskred. BJO ansåg ändå att frågan och JSM:s förfarande i den åtminstone i detta skede inte gav anledning till vidare åtgärder (4900/4/15, beslutet refereras noggrannare på s. 341).

# 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 rikksåklagaren 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 frihetsbe-

rövade 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.

#### 4 KAP

### Riksdagens justitieombudsmans kansli och närmare bestämmelser

#### 20 § (20.5.2011/535)

#### *Riksdagens justitieombudsmans kansli*

För beredning av de ärenden som ska avgöras av justitieombudsmannen och för skötseln av justitieombudsmannens övriga uppgifter samt för skötseln av Människorättscentrets uppgifter finns riksdagens justitieombudsmans kansli, som leds av justitieombudsmannen.

#### 21 § (20.5.2011/535)

#### *Instruktion för riksdagens justitieombudsman och arbetsordning för riksdagens justitieombudsmans kansli*

Bestämmelser om tjänsterna vid riksdagens justitieombudsmans kansli och om de särskilda behörighetsvillkoren för tjänsterna finns i instruktionen för riksdagens justitieombudsman.

I arbetsordningen för riksdagens justitieombudsmans kansli meddelas närmare bestämmelser om fördelningen av uppgifter mellan justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen. I arbetsordningen meddelas även bestämmelser om vikariearrangemangen för justitieombudsmannen, de biträdande justitieombudsmännen och Människorättscentrets direktör, uppgifterna för kanslipersonalen samt det samarbetsförfarande som ska iakttas vid kansliet.

Justitieombudsmannen fastställer arbetsordningen för kansliet efter att ha hört de biträdande justitieombudsmännen och Människorättscentrets direktör.

#### 5 KAP

### Ikraftträdelse- och övergångsbestämmelser

#### 22 §

#### *Ikraftträdande*

Denna lag träder i kraft den 1 april 2002.

#### 23 §

#### *Övergångsbestämmelse*

De som sköter uppdragen som justitieombudsman och biträdande justitieombudsmän skall inom en månad från det att lagen har trätt i kraft ge en i 13 § avsedd redogörelse för sina bindningar.

#### *Ikraftträdelsestadganden:*

#### *24.8.2007/804:*

Denna lag trädde i kraft den 1 oktober 2007.

#### *20.5.2011/535:*

Denna lag trädde i kraft den 1 januari 2012 (3 § samt 19 § 1 mom. den 1 juni 2011).

#### *22.7.2011/811:*

Denna lag trädde i kraft den 1 januari 2014.

#### *28.6.2013/495:*

Denna lag trädde i kraft den 7 november 2014 (5 § den 1 juli 2013).

#### *22.8.2014/674:*

Denna lag trädde i kraft den 1 januari 2015.

#### *10.4.2015/374:*

Denna lag trädde i kraft den 10 juni 2016.

## Lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman (21.12.1990/1224)

### 1 §

Justitiekanslern i statsrådet befrias från skyldigheten att övervaka att lagen följs i ärenden som hör till riksdagens justitieombudsman och som gäller

- 1) försvarsministeriet, med undantag för laglighetskontrollen i fråga om statsrådets och dess medlemmars ämbetsåtgärder, eller försvarsmakten, gränsbevakningsväsendet, kris-  
hanteringspersonal som avses i lagen om militär krishantering (211/2006), den i 3 kap. i lagen om frivilligt försvar (556/2007) avsedda Försvarsutbildningsföreningen samt militära rättegångar, (11.5.2007/564)
- 2) gripande, anhållande, häktning och reseförbud enligt tvångsmedelslagen (450/87) samt tagande i förvar eller annat frihetsberövande,
- 3) fängelser och andra sådana inrättningar i vilka någon har intagits mot sin vilja.

Justitiekanslern behöver inte heller behandla ärenden som ankommer på justitieombudsmannen och som har väckts av någon vars frihet har begränsats genom häktning eller anhållande eller på något annat sätt.

### 2 §

I de fall som avses i 1 § skall justitiekanslern överföra ett ärende till justitieombudsmannen, om han inte avsärskilda skäl finner det ändamålsenligt att själv avgöra saken.

### 3 §

Justitiekanslern och justitieombudsmannen kan sinsemellan överföra även något annat ärende som faller under bådas behörighet, om överföringen kan bedömas påskynda behandlingen av ärendet eller om det av andra särskilda skäl är motiverat. I klagomålsärenden skall klaganden underrättas om överföringen.

### 4 §

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1991.

Genom denna lag upphävs lagen den 10 november 1933 angående grunderna för fördelning av justitiekanslerns i statsrådet och riksdagens justitieombudsmans åligganden (276/33) och lagen av samma dag angående justitiekanslerns i statsrådet befriande från vissa av hans åligganden (275/33).

Denna lag tillämpas även på de ärenden som vid ikraftträdandet är anhängiga vid justitiekanslersämbetet eller riksdagens justitieombudsmans kansli.



# Instruktion för riksdagens justitieombudsman (5.3.2002/209)

Riksdagen har med stöd av 52 § 2 mom. grundlagen godkänt följande instruktion för riksdagens justitieombudsman:

## 1 § Personalen vid riksdagens justitieombudsmans kansli

Vid riksdagens justitieombudsmans kansli kan finnas tjänster som kanslichef, referendarieråd, äldre justitieombudsmannasekreterare, justitieombudsmannasekreterare, rådgivande jurist, inspektör, informatör, notarie, avdelningssekreterare, registrator, arkivarie, biträdande registrator och byråsekreterare. Vid kansliet kan också utnämnas andra tjänstemän.

Vid kansliet kan inom ramen för budgeten anställas tjänstemän i tjänsteförhållanden för viss tid.

## 2 § Behörighetsvillkor för personalen

Behörighetsvillkor är

- 1) för kanslichefen, referendarieråden, äldre justitieombudsmannasekreterarna och justitieombudsmannasekreterarna juris kandidatexamen eller annan för tjänsten lämplig högre högskoleexamen samt sådan erfarenhet av offentlig förvaltning eller domaruppgifter som uppdraget förutsätter, samt
- 2) för dem som sköter andra uppgifter för dessa lämplig högskoleexamen eller sådan annan utbildning och erfarenhet som uppgifterna förutsätter.

## 3 § Utnämning av tjänstemännen

Justitieombudsmannen utnämner tjänstemännen vid sitt kansli.

## 4 § Tjänstledighet

Tjänstledighet för tjänstemän vid justitieombudsmannens kansli beviljas av justitieombudsmannen.

## 5 § Ikraftträdande

Denna instruktion träder i kraft den 1 april 2002.

Genom denna instruktion upphävs den instruktion för riksdagens justitieombudsman som godkändes den 22 februari 2000 (251/2000).

## Arbetsfördelningen mellan riksdagens justitieombudsman och biträdande justitieombudsmän

### Justitieombudsman Petri Jääskeläinen

avgör ärenden, som gäller

- de högsta statsorganen
- principiellt betydelsefulla frågor
- domstolarna, justitieförvaltningen och rättshjälp
- hälso- och sjukvård
- intressebevakning
- språkfrågor
- utlänningsärenden
- rättigheter för personer med funktionsnedsättning
- övervakning av hemligt inhämtande av information
- samordning av den nationella förebyggande mekanismens uppgifter och rapportering om dess verksamhet

### Biträdande justitieombudsman 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 regeringens proposition RP 32/2016 rd till riksdagen med förslag till lagar om ändring av utlänningslagen och av vissa lagar som har samband med den (971/2016)

#### Till riksdagens försvarsutskottet

- om regeringens proposition RP 187/2016 rd till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om försvarsmakten och till vissa lagar som har samband med den (5145/2016)

#### Till riksdagens social- och hälsovårdsutskottet

- om regeringens proposition RP 86/2016 rd till riksdagen med förslag till lag om ändring av familjevårdslagen (1796/2016)

#### Till riksdagens kansli

- om utkastet till informationsstrategi för riksdagens kansli 2017–2020 (4371/2016)

#### Till justitieministeriet

- om betänkandet 41/2016 ”Hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden. Granskning av grundlagsregleringen.” (5048/2016)
- om utkastet till anti-korruptionsstrategi (3895/2016)
- om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 92 § i barnskyddslagen (2822/2016)

- om arbetsgruppsbetänkandet 25/2016 ”Skydd för personer som anmälar misstankar om korruption (2456/2016)
- om utkastet till regeringens proposition till om godkännande av återkallandet av reservationerna mot Europarådets straffrättsliga konvention mot korruption och till lag om ändring av strafflagen (1995/2016)
- om bedömningspromemoria ”sammanslagningen av diskrimineringsombudsmannens och jämställdhetsombudsmannens uppgifter” (1899/2016)
- om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till ändring av fängelselagen, häktningslagen och lagen om verkställighet av samhällspåföljder (1658/2016)
- om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av förundersökningslagen och till vissa lagar som har samband med den (1160/2016)
- om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om kombinationsstraff (972/2016)
- om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av utlänningslagen och vissa andra lagar (5587/5/15)
- om utvärderingspromemorian Rörande möjligheterna att lätta upp rättsprocesserna (63/5/16)
- om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om statens rättshjälps- och intressebevakningsdistrikt (532/5/16)
- om arbetsgruppsbetänkandet 5/2016 ”Utredning om organiseringen av och alternativ till häktning” (767/5/16)
- om bedömningspromemorian rörande underlättande av kraven på domskäl vid enkla brottmål (1051/5/16)

### Till inrikesministeriet

- om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 2 kap. i polislagen (4968/2016)
- om promemorian ”Intern laglighetsövervakning av Ålands polisväsende” (3977/2016)
- om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till ändring av skjutvapenlagen och strafflagen (2525/2016)
- om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om brottsbekämpning inom Gränsbevakningsväsendet och vissa lagar som har samband med den (2355/2016)
- om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av utlänningslagen (1119/2016)
- om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av utlänningslagen (330/5/16)
- om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 22 § i ordningslagen och 28 § i lagen om privata säkerhetstjänster (496/5/16)
- om utkastet till regeringens proposition till riksdagen om revidering av den lagstiftning inom inrikesministeriets förvaltningsområde som gäller lämnande och mottagande av internationellt bistånd (730/5/16)

### Till social- och hälsovårdsministeriet

- om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om produktion av social- och hälso-tjänster (5220/2016)
- om utkastet till regeringens proposition RP 217/2016 rd till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om utkomststöd, lagen om ändring av lagen om utkomststöd och vissa lagar som har samband med dem (3645/2016)
- om utkastet till regeringens proposition till landskapsreform och reform av ordnandet av social- och hälsovården samt till lagar som har samband med dem (3543/2016)

- om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om datasäker användning av social- och hälsodata och vissa lagar som har samband med den (3243/2016)
- om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om stöd för närståendevård och av socialvårdslagen samt om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av familjevårdslagen (1350/5/16)

### Till försvarsministeriet

- om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om försvarsmakten och till vissa lagar som har samband med den (1484/2016)
- om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om försvarsmakten och till vissa lagar som har samband med den (676/5/16)

### Till finansministeriet

- om utkastet till statsrådets förordning om hemliga tvångsmedel och hemliga metoder för inhämtande av information inom Tullens brottsbekämpning (3807/2016)
- om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om inkomst-datasystem och ändring av vissa andra lagar (2720/2016)
- om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om statskontoret (1751/2016)
- om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om förvaltningens gemensamma stödtjänster för e-tjänster och lag om ändring av lagen om anordnande av statens gemensamma informations- och kommunikationstekniska tjänster (5172/5/15)

- om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om hemkommun, lagen om befolkningsdatasystemet och Befolkningsregistercentralens certifikattjänster och lagen om beskattningsförfarande (661/5/16)
- om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av statstjänstemannalagen (885/5/16)

### Till utrikesministeriet

- FN:s konvention om barnets rättigheter; utlåtande för periodisk rapport om verkställande av slutsatser och rekommendationer från kommittén för barnets rättigheter (5080/5/15)

### Till undervisnings- och kulturministeriet

- om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om klientavgifter inom småbarnspedagogiken och till lagar om ändring av 13 § i lagen om småbarnspedagogik och av lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården (238/5/16)
- om utkastet till regeringens proposition med förslag till lag om ett nytt ämbetsverk, i vilket Utbildningsstyrelsen och Centret för internationell mobilitet och internationellt samarbete CIMO fusioneras med varandra (1082/5/16)

### Inget utlåtande

Under berättelseåret ankom dessutom 17 begäranden om utlåtande som inte erhöll något yttrande.

## SAKKUNNIGUPPDRAG I RIKSDAGENS UTSKOTT

### Grundlagsutskottet

- Referendarieråd Pasi Pölönen hördes 2.3.2016 om regeringens proposition RP 4/2016 rd till riksdagen med förslag till lagar om ändring av 10 kap. i strafflagen och av 6 och 7 kap. i tvångsmedelslagen (705/5/16)
- Referendarieråd Pasi Pölönen hördes 31.3.2016 om regeringens proposition RP 7/2016 rd till riksdagen med förslag till domstolslag och lagstiftning som har samband med den (1077/5/16)
- JO Jääskeläinen hördes 5.4.2016 om regeringens proposition RP 96/2015 rd till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda (1203/5/16)
- JO Jääskeläinen hördes 18.5.2016 om regeringens proposition RP 32/2016 rd till riksdagen med förslag till lagar om ändring av utlänningslagen och av vissa lagar som har samband med den (1660/2016)
- JO Jääskeläinen hördes 18.5.2016 om regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av utlänningslagen (1466/2016)
- JO Jääskeläinen, BJO Pajuoja och BJO Sakslin hördes 21.6.2016 om berättelse B 3/2015 rd Riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2015 (2218/2016)
- BJO Maija Sakslin hördes 16.11.2016 om regeringens proposition RP 169/2016 rd till riksdagen med förslag till lagar om temporär ändring av lagen om utkomstskydd för arbetslösa och av 19 § i lagen om främjande av integration samt om upphävande av 3 a § 2 mom. 2 punkten i lagen om tillämpning av lagstiftningen om bosättningsbaserad social trygghet (5267/2016)

## Lagutskottet

- Referendarieråd Riitta Länsisyrjä hördes 4.2.2016 om regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av utsökningsbalken och av 11 § i lagen om preskription av skulder (287/5/16)
- Referendarieråd Pasi Pölönen hördes 9.3.2016 om regeringens proposition RP 7/2016 rd till riksdagen med förslag till domstolslag och lagstiftning som har samband med den (727/5/16)
- JO-Sekreterare Terhi Arjola-Sarja hördes 30.3.2016 om regeringens proposition RP 26/2016 rd till riksdagen med förslag till lag om statens rättshjälps- och intressebevakningsdistrikt (1134/5/16)
- Äldre JO-sekreterare Jari Pirjola hördes 26.4.2016 om regeringens proposition RP 32/2016 rd till riksdagen med förslag till lagar om ändring av utlänningslagen och av vissa lagar som har samband med den (979/2016)
- Referendarieråd Pasi Pölönen hördes 28.9.2016 om regeringens proposition RP 93/2016 rd till riksdagen med förslag till lagar om ändring av 34 a kap. i strafflagen, 10 kap. i tvångsmedelslagen och 5 kap. i polislagen (3616/2016)
- Referendarieråd Mikko Eteläpää hördes 11.10.2016 om regeringens proposition RP 115/2016 rd till riksdagen med förslag till lag om införande av lagstiftning för en reform av handläggningen av brottmål utanför domstolarna och till vissa lagar som har samband med den (3976/2016)
- Referendarieråd Anu Rita hördes 14.12.2016 om regeringens proposition RP 252/2016 rd till riksdagen med förslag till lagstiftning om alternativ till och organiseringen av häktning (6157/2016)

## Förvaltningsutskottet

- JO Petri Jääskeläinen hördes 3.3.2016 om utskottets eget ärende EÄ 7/2016 rd om Inrikesministeriets utredning angående riksdagens uttalande om hantering av personuppgifter i informationssystemet för misstänkta och andra personregister inom polisen (565/5/16)
- Referendarieråd Riitta Länsisyrjä hördes 11.3.2016 om regeringens proposition RP 153/2015 vp till riksdagen med förslag till tulllag och till vissa lagar som har samband med den (921/5/16)
- Äldre JO-sekreterare Jari Pirjola hördes 19.4.2016 om regeringens proposition RP 32/2016 rd till riksdagen med förslag till lagar om ändring av utlänningslagen och av vissa lagar som har samband med den (967/2016)
- BJO Pajuoja hördes 18.5.2016 om regeringens proposition RP 41/2016 rd till riksdagen med förslag till lag om identitetskort och till vissa lagar som har samband med den (1576/2016)
- JO Jääskeläinen hördes 2.6.2016 om regeringens proposition RP 43/2016 rd till riksdagen med förslag till lag om ändring av utlänningslagen (1813/2016)
- JO-sekreterare Elina Castrén hördes 16.11.2016 om regeringens proposition RP 133/2016 rd till riksdagen med förslag till lag om ändring av utlänningslagen (5307/2016)

## Revisionsutskottet

- Referendarierådet Pasi Pölönen hördes 19.5.2016 om berättelse B 10/2016 rd regeringens årsberättelse 2015 / Tema: ICT- ställningstagande (1586/2016)

## Kulturutskottet

- BJO Pajuoja hördes 14.4.2016 om lagmotion LM 5/2016 rd till lag om ändring av 32 § i lagen om grundläggande utbildning (953/2016)

## Social- och hälsovårdsutskottet

- JO Jääskeläinen hördes 11.2.2016 om regeringens proposition RP 96/2015 rd till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda (396/5/16)

## ÖVRIGA SAKKUNNIGUPPDRAG

### Justitieministeriet

- BJO Maija Sakslin hördes 6.9.2016 om reformen av Ålands självstyrelselag
- JO Petri Jääskeläinen hördes 12.12.2016 i arbetsgruppen för revidering av anvisningarna för beredning av regeringspropositioner
- JO Petri Jääskeläinen hördes 19.2.2016 och 17.6.2016 om övervakning av hemligt inhämtande av information

### Inrikesministeriet

- JO Petri Jääskeläinen och referendarieråd Mikko Eteläpää hördes 16.2.2016 i arbetsgruppen för lagstiftning om civil underrättelse
- JO Petri Jääskeläinen hördes 16.11.2016 i arbetsgruppen för lagstiftning om civil underrättelse

### Försvarsministeriet

- JO Petri Jääskeläinen hördes 12.4.2016 i arbetsgruppen för beredning av lagstiftning om militär underrättelse
- JO Petri Jääskeläinen och referendarieråd Mikko Eteläpää hördes 22.11.2016 i arbetsgruppen för beredning av lagstiftning om militär underrättelse

# Statistiska uppgifter om justitieombudsmannens verksamhet

## BEHANDLADE LAGLIGHETSÖVERVAKNINGSSÄRENDEN

Behandlade laglighetsövervakningsärenden 6 329

Ärenden som anhängiggjorts år 2016	5 062
- klagomål till justitieombudsmannen	4 856
- ärenden som överförts från justitiekanslern	66
- egna initiativ	60
- begärda utlåtanden och sakkunniguppdrag	80
Ärenden som överförts från år 2015	1 216
Ärenden som överförts från år 2014	28
Ärenden som överförts från år 2013	12
Ärenden som överförts från år 2012	8
Ärenden som överförts från år 2011	4

Avgjorda ärenden 4 992

Klagomål	4 839
Egna initiativ	71
Begärda utlåtanden och sakkunniguppdrag	82

Ärenden som överförts till följande år 1 337

Från år 2016	1 281
Från år 2015	30
Från år 2014	14
Från år 2013	7
Från år 2012	5

Övriga behandlade ärenden 818

Inspektioner	115
Kansliets förvaltningsärenden	662
Internationella ärenden	41



## DE AVGJORDA ÄRENDENA MYNDIGHETSVIS

Klagomål	4 839
Socialvård	749
Polisen	659
Hälsa- och sjukvård	534
Rättskipning	319
Socialförsäkring	316
Brottspåföljdsbranschen	291
Undervisnings- och kultur- ministeriets förvaltningsområde	187
Arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde	185
Kommunalförvaltning	167
Kommunikationsministeriets förvaltningsområde	140
Utsökning	135
Miljöministeriets förvaltningsområde	132
De högsta statsorganen	122
Utlännings- och medborgarskapsärenden	99
Beskattning	86
Jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde	79
Åklagare	68
Tullen	67
Intressebevakning	62
Justitieministeriets förvaltningsområde	62
Försvarsministeriets förvaltningsområde	35
Finansministeriets förvaltningsområde	28
Enskilda övervakade	23
Inrikesministeriets förvaltningsområde	19
Utrikesministeriets förvaltningsområde	5
Övriga förvaltningsområden	270

## DE AVGJORDA ÄRENDENA MYNDIGHETSVIS

<b>Egna initiativ</b>	<b>71</b>
Polisen	11
Socialvård	8
Utsökning	8
Hälsa- och sjukvård	7
Brottspåföljdsbranschen	6
Försvarsministeriets förvaltningsområde	6
Arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde	4
Kommunikationsministeriets förvaltningsområde	3
Tullen	3
Socialförsäkring	3
Jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde	2
Rättskipning	2
De högsta statsorganen	1
Justitieministeriets förvaltningsområde	1
Försvarsministeriets förvaltningsområde	1
Kommunalförvaltning	1
Miljöministeriets förvaltningsområde	1
Beskattning	1
Övriga förvaltningsområden	2
<b>Avgjorda ärenden sammanlagt</b>	<b>4 910</b>

## ÅTGÄRDER FÖRANLEDDA AV AVGJORDA ÄRENDEN

Klagomål		4 839
Avgöranden som föranlett åtgärder		588
- åtal		-
- anmärkning		30
- uppfattning		439
- kritisk	244	
- vägledande	195	
- framställning		37
- om rättelse av fel eller missförhållanden	2	
- om utveckling av bestämmelser eller föreskrifter	11	
- om gottgörelse för kränkning	19	
- medling	5	
- rättelse under behandlingstiden		12
- annan åtgärd		70
Ärenden föranledde inte åtgärder, eftersom		2 527
- inget felaktigt förfarande konstateras		302
- ingen anledning		2 225
- att misstänka lagstridigt eller felaktigt förfarande	1 515	
- för justitieombudsmannen att vidta åtgärder	710	
Klagomålet prövades inte, eftersom		1 724
- det inte hörde till justitieombudsmannens behörighet		183
- det var anhängigt hos en behörig myndighet eller möjligheten att överklaga inte hade utnyttjats		574
- det inte hade individualiserats		295
- det överfördes till justitiekanslern		14
- det överfördes till riksåklagaren		2
- det överfördes till någon annan myndighet		126
- över två år hade förflutit från händelsen		112
- det föreföll på någon annan grund		69
- inget svar		32
- svar utan åtgärder		317

## ÅTGÄRDER FÖRANLEDDA AV AVGJORDA ÄRENDEN

Egna initiativ		71
Avgöranden som föranlett åtgärder		41
- åtal		1
- anmärkning		2
- uppfattning		24
- kritisk	11	
- vägledande	13	
- framställning		5
- om rättelse av fel eller missförhållanden	-	
- om utveckling av bestämmelser eller föreskrifter	4	
- om gottgörelse för kränkning	1	
- om medling	-	
- rättelse under behandlingstiden		-
- annan åtgärd		9
Ärenden föranledde inte åtgärder, eftersom		27
- inget felaktigt förfarande konstateras		8
- ingen anledning		19
- att misstänka lagstridigt eller felaktigt förfarande	14	
- för justitieombudsmannen att vidta åtgärder	5	
Eget initiativ prövades inte, eftersom		3
- det överfördes till någon annan myndighet		-
- det föreföll på någon annan grund		2
- anhängig		1

## DE INKOMNA KLAGOMÅLEN MYNDIGHETSVIS

### Tio största ärendegrupper

Socialvård	685
Polisen	654
Hälso- och sjukvård	546
Socialförsäkring	354
Brottspåföljdsbranschen	330
Rättskipning	320
Undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde	200
Kommunalförvaltning	166
Arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde	162
Kommunikationsministeriets förvaltningsområde	144

## Inspektioner

\* = oanmäld inspektion

### Domstolar

- 9.6 Helsingfors förvaltningsdomstol (utlänningsärenden)

### Åklagarväsendet

- 19.5 Lahtis servicebyrå vid Salpausselkä åklagarämbetet
- 8.11 Åklagarämbetet i Inre Finland, Huvudkansliet i Tammerfors
- 30.11 Riksåklagarämbetet, Helsingfors

### Polisförvaltningen

- 26.1 Polisfängelset i Träskända polisstation\*
- 26.1 Polisfängelset i Hyvinge polisstation\*
- 3.2 Polisfängelset i Borgå polisstation\*
- 3.2 Polisfängelset vid huvudpolisstationen i Vanda\*
- 10.3 Inrikesministeriets polisavdelning
- 21.4 Polisfängelset vid huvudpolisstationen i Esbo\*
- 19.5 Polisinrättning i Tavastland, Lahtis
- 19.5 Polisinrättning i Tavastland, teletvångsmedel, Lahtis
- 19.5 Polisfängelset vid huvudpolisstationen i Lahtis\*
- 6.6 Polisfängelset vid huvudpolisstationen i Vasa\*
- 6.6 Polisfängelset i Jakobstads polisstation\*
- 6.6 Polisfängelset i Karleby polisstation\*
- 7.6 Polisfängelset i Ylivieska polisstation\*
- 7.6 Polisfängelset i Brahestad polisstation\*
- 7.6 Polisfängelset vid huvudpolisstationen i Uleåborg\*

- 17.6 Polisfängelset i Borgå polisstation\*
- 12.9 Ålands polismyndighet, Mariehamn
- 12.9 Polisfängelset vid Ålands polismyndighet\*
- 12.9 Ålands polismyndighet, hemliga tvångsmedel
- 8.11 Polisinrättningen i Inre Finland, Tammerfors
- 8.11 Polisinrättningen i Inre Finland, hemligt inhämtande av information
- 8.11 Polisfängelset vid huvudpolisstationen i Tammerfors
- 17.11 Centralkriminalpolisen, hemliga tvångsmedel och hemligt inhämtande av information
- 18.11 Polisfängelset vid Vanda huvudpolisstationen, Dickursby
- 14.12 Polistytelsen, Helsingfors

### Försvarsmakten och Gränsbevakningsväsendet

- 16.2 Försvarsmaktens sprängämneslagring, Koivujärvi sprängämnesdepå
- 16.2 Försvarsmaktens sprängämneslagring, Haapajärvi sprängämnesdepå
- 2.6 Nylands brigad, Dragsvik
- 8.6 Marinstaben, Åbo
- 8.6 Kustflottan, Pansio garnison, Åbo
- 27.10 Karelska brigaden, Vekaranjärvi
- 27.10 Förvaringslokalerna för frihetsberövade i Karelska brigaden\*
- 10.11 Kustbrigaden, Obbnäs
- 15.11 Satakunta Flygflottilj, Birkala
- 15.11 Förvaringslokalerna för frihetsberövade i Satakunta Flygflottilj\*

## Brottspåföljdsbranschen

- 18.2 Stödpatrullens verksamhet vid Södra Finlands brottspåföljdsmyndighet, Vanda
- 8.3 Helsingfors byrå för samhällspåföljder
- 20.4 Käyrä fängelse\*, Aura
- 21-22.4 Åbo fängelse
- 27.4 Jokela fängelse\*
- 17.5 Riihimäki fängelse
- 8.6 Sveaborgs fängelse\*
- 21.9 Övertorneå fängelse
- 22.9 Uleåborg fängelse
- 23.9 Kestilä fängelse
- 23.9 Pelso fängelse
- 2-3.11 S:t Michels fängelse
- 8.12 Kylmäkoski fängelse

## Skuldsättning och utsökning

- 12.10 Finansinspektionen, Helsingfors
- 25.10 Konkursombudsmannens byrå, Helsingfors
- 9.12 Konkurrens- och konsumentverket, Helsingfors

## Utlänningsförvaltningen

- 19.1 Sjundeå förläggning\* (stödboende för minderåriga asylsökande som drivs av Finlands Röda Kors)
- 21.1 Åbo förläggning, grupphem\* (som drivs av Finlands Röda Kors)
- 22.1 Stödboendeenhet Heikkilä\* (privat enhet för minderåriga asylsökande), Åbo
- 11.2 Björnsö grupphem\* (grupphem för under 16-åriga asylsökande som drivs av Helsingfors diakonissanstalt), Helsingfors
- 18.2 Keuru stödboendeenhet\* (stödboendeenhet för minderåriga som drivs av FRK)
- 19.2 Säynätsalo stödboendeenhet\* (privat enhet för minderåriga asylsökande), Jyväskylä
- 22.3 Sokkakuja förläggning\*, Vanda (drivs av Luona Oy)

- 22.3 Nihtisilta förläggning\*, Esbo (drivs av Luona Oy)
- 11.5 Helsingfors förläggning, verksamhetsenheten på Karlsgatan
- 15.6 Viitasaari förläggning\* (drivs av Finlands Röda Kors)
- 15.6 Tarina förläggning\*, Siilinjärvi (drivs av Kuopion Settlementti Puijola)
- 21.12 Helsingfors stad, Förvarsenhet vid Krämertsskogs förläggning

## Socialvård

- 25.1 Pienkoti Aura, Jyväskylä (privat barnskyddsanstalten)
- 28.1 Stödboendet i Smedsby\* (rehabiliterande boendetjänst för mental- och missbruksvården), Esbo
- 28.1 Vårdhemmet i Neppers\* (rehabiliterande boendetjänst för mental- och missbruksvården), Esbo
- 4.2 Vanda stad, barnskydd
- 18.2 Jyväskylä stad, barnskydd
- 18.2 Hovila ungdomshem\* (barnskyddsanstalt), Jyväskylä
- 2.3 Helsingfors stad, daghemmet Linnunlaulu\*, Helsingfors
- 11.3 Enheten för boendeservice på Alpgatan\* (boendeservice för bostadslösa som drivs av stiftelsen för Frälsningsarmén i Finland), Helsingfors
- 11.3 Helsingfors Gästhem rf, boendeserviceenhet\* (boendeservice för personer med missbruksproblem och bostadslösa)
- 13.4 Veikkari specialbarnhem och skola, Pemar
- 20.4 Tays stödcentrum och omsorgstjänster för utvecklingsstörda, psykosociala rehabiliteringsenheten, Pitkaniemi sjukhus, Nokia
- 12.5 Satakunta sjukvårdsdistrikt, Antinkartano rehabiliteringscenter (rehabiliterings- och undersökningscenter inom vården av utvecklingsstörda), Ulvsby

- 12.5 Satakunta sjukvårdsdistrikt, Servicehemmet Mänty (rehabiliteringsenhet för personer som fått en funktionsnedsättning i vuxen ålder) vid Antinkartano rehabiliteringscenter (rehabiliterings- och undersökningscenter inom vården av utvecklingsstörda), Ulvila
- 26.5 Socialtjänstsenheter (Maununniitty och Kuntorinne) vid Carea – Samkommunen för sjukvårds- och socialtjänster i Kymmenedalen, Kuusankoski
- 26.5 Socialtjänstsenheter (Tuulikello) vid Carea – Samkommunen för sjukvårds- och socialtjänster i Kymmenedalen, Kuusankoski
- 7.6 Helsingfors stad, grupphemmet Mörssärinaukion ryhmäkoti\* (boendeservice för utvecklingsstörda med autism)
- 25.10 Savon vammaisasuntosäätiös (SAVAS) servicehem i Louhumäki\* (serviceboende för personer med utvecklingsstörning och autism), Kuopio
- 25.10 Savon vammaisasuntosäätiös (SAVAS) servicehem i Savolanniemi\* (serviceboende för personer med utvecklingsstörning och autism), Kuopio
- 1.11 Helsingfors stad, daghemmet Linnunlaulu\*
- 17.11 Esperri vårdhem i Kervo\* (privat boendeservice för äldre)
- 17.11 Kervo stads Servicecentral Hopeahovi\* (boendeservice för äldre)
- 1.12 Loppis kommun, Harjukoti\* (institutionsvård för äldre)
- 1.12 Loppis kommun, Hoivakoti Salmela\* (boendeservice dygnet runt för äldre)
- 8.12 Kajanalands samkommun för social- och hälsovård, Kuusanmäki servicecentral, enheten för tillfällig vård inom specialomsorgen (enhet 22) och enheten för institutionsvård (enhet 24)

## Hälsa- och sjukvård

- 10.3 Hälsovårdsenheten för fångar, Helsingfors
- 19.4 Birkalands sjukvårdsdistrikt, akutpsykiatriska avdelningen 3 vid Vammala sjukhus
- 19.4 Tammerfors stad, psykiogeriatriska avdelningarna vid Hatanpää sjukhus
- 19.4 Akutmottagning Acuta vid Tammerfors Universitetssjukhus (Tays)\*
- 20.4 Tays Pitkäniemi sjukhus, neuro- och äldrepsykiatriska avdelningarna 1, 3 och 4 samt operationspolikliniken, Nokia
- 21.4 Esbo stads Tillnyktringsstation vid polisstationen i Kilo\*
- 21.4 Isoleringsutrymmen vid Åboregionens samjour; Åbo universitetscentralsjukhus (Åucs)\*
- 22.4 Hälsovårdsenheten för fångar, polikliniken vid Åbo fängelse
- 23.11 Södra Karelen centralsjukhus, psykiatriska avdelningarna PS 1 (sluten avdelning för personer med mentala problem och missbruksproblem) och PS 3 (sluten avdelning för personer med mentala problem)\*
- 8.12 Hälsovårdsenheten för fångar, Polikliniken vid Kylmäkoski fängelse

## Undervisningsväsendet

- 26.1 Mörskom kommun, småbarnspedagogik och förskoleundervisning
- 3.2 Helsingfors stad, Barnomsorgsverket
- 9.2 Sottungsby distansgymnasium, Vanda
- 16.2 Utbildningsstyrelsen, småbarnspedagogik
- 6.4 Gymnasiet i Lojo (Lohjan yhteislyseon lukio), övningsprovet till det elektroniska studentprovet
- 22.11 Studentexamensnämnden, Helsingfors

## Övriga inspektionsobjekt

- 20.4 Besök: Närstående till personer med mentala problem Birkaland – FinFami ry, Tammerfors
- 2.11 Magistraten i Nyland, Helsingfors enhet

## Andra möten i samband med inspektionsverksamheten

- 11.2 Samarbetsmöte om begäranden om utlåtande, Fpa
- 10.3 Samarbetsmöte med representanter för Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira) och Norra Finlands regionförvaltningsverk om inspektioner av försvarsmakten samt hälso- och sjukvården för fångar
- 18.5 Samarbetsmöte vid Kriminaalihuollon tukisäätiö (kriminalombudsverksamhet), Helsingfors
- 24.5 Diskussionsmöte om överföring av det grundläggande utkomstödet till Fpa, Fpa:s huvudkontor
- 27.10 Presentation om Vitja-projektet vid Polisstyrelsen
- 16.11 Brottsförvaltningsmyndighetens Centralförvaltningen (samtalstillfälle)



# Personalen vid riksdagens justitieombudsmans kansli

## Kanslichef

Romanov Päivi, JuK, VH

## Referendarieråd

Eteläpää Mikko, JuK, VH  
Haapamäki Juha, JuK, VH  
Kuopus Jorma, JD, VH (till 31.7)  
Hännikäinen Erkki, JuK  
Kurki-Suonio Kirsti, JD (tjänstledig)  
Lindström Ulla-Maija, JuK  
Länsisyrjä Riitta, JuK, VH  
Niemelä Juha, JuK, VH  
Pirjola Jari, JD, FM (tjänstledig från 1.8)  
Pölönen Pasi, JD, VH  
Rita Anu, JuK, VH  
Räty Tapio, JuK  
Sarja Mikko, JL, VH  
Stoor Håkan, JL, VH  
Tanttinen-Laakkonen Kaija, JuK

## Äldre JO-sekreterare

Aantaa Tuula, JuK, VH  
(deltidsanställd från 1.12)  
Arjola-Sarja Terhi, JuK, VH  
Holman Kristian, JM, AVM  
Ketola Minna, JM, VH (från 15.3)  
Konttinen Juha-Pekka, JuK  
Muukkonen Kari, JuK, VH  
Skottman-Kivelä Piatta, JuK, VH  
Suhonen Iisa, JuK, VH  
Tamminen Mirja, JuK, VH  
Toivola Jouni, JuK  
Vartia Matti, JuK, VH  
Verronen Minna, JuK, VH  
Äijälä-Roudasmaa Pirkko, JuK, VH

## JO-sekreterare

Castrén Elina, JuM, VH (från 1.8)  
Spolander Mia, JD, VH (till 30.6)

## Rådgivande jurister

Romakkaniemi Jaana, JuK, VH  
Wirta Pia, JuK, VH

## Informatör

Dahl Citha, FM (från 19.9)  
Tuomisto Kaija, SVM (till 31.5)

## 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

Forsell Anu

## Avdelningssekreterare

Ahola Päivi  
Stern Mervi

## Byråsekreterare

Hellgren Johanna  
Kaukolinna Mikko  
Keinänen Krissu  
Moisio Nina, SVM, FM  
Mäkinen Tiina  
Raahenmaa Arja (deltidsanställd till 31.1)  
Raatikainen Taina, PK (till 29.2)  
Salminen Virpi  
Saulamaa Riikka (till 30.9)

## Praktikant

Niemi Erik (26.5–31.7)

# Personalen vid Människorättscentret

## Direktör

Rautio Sirpa, JuK, VH

## Sakkunniga

Joronen Mikko, PM (från 17.10)  
Kouros Kristiina, JuK  
Leikas Leena, JuK, VH (tjänstledig)

## Biträdande sakkunniga

Hakala, Elina, SVM  
Rönty Hanna FM (till 31.8)

## Praktikanter

Hannuksela Emilia, FM (från 12.12)  
Hinkkanen Annika, HuK (8.8–30.11)  
Hyötyniemi Otto (1.11–31.12)

## Sakregister

### A

affärsverk 230  
 aktier 306  
 anmälningsplikt 166, 171  
 anslag 250  
 anstaltsvård 307  
 anvisningar 166, 184, 200, 230–231,  
 234, 250, 276, 296, 326, 346  
 Arbetshälsoinstitutet 330  
 arbetskraftspolitiska utlåtande 300  
 arbetstvist 299  
 asylsökande 243–244  
 avgifter 167, 230, 233, 312  
 avstående från åtgärder 335

### B

barn 168, 236, 282–284  
 barnskydd 283–284  
 befogenhet 199, 223  
 befolkningsdatasystem 276  
 begränsning av kontakter 226, 264, 281  
 begränsningsåtgärder 84  
 begäran om handlingar 163, 167, 245,  
 258, 268, 331, 346  
 begäran om information 172, 257  
 behandlingstid 167–168, 200–201, 266,  
 300, 325, 333 se även dröjsmål och  
 handläggningstid  
 besiktning 344  
 beskattning 324–326  
 beslag 182, 202  
 beslut 182, 222, 344  
 beslutsfattande 80–81, 83, 223, 225–226,  
 249–250, 254, 256–257, 281–282, 284, 305–306  
 besvär 307  
 besök 180, 220, 223, 226, 283  
 besöksförbud 168  
 bevisning 160  
 bevärningar 194

bilbeskattning 200–201  
 biträden 244–245, 284  
 blanketter 257  
 boende 252  
 boendeservice 80–82, 248, 250, 257  
 bokföring 236  
 bolag 306  
 brevväxling 226–227  
 byggande 330  
 bygglov 331, 334–335

### D

dagpenning 296  
 datasystem 163, 231, 233–234, 340  
 datasäkerhet 166  
 delgivning 172, 284, 305, 346–347  
 disciplinförfarande 220–221  
 diskriminering 314  
 domare 163, 167–168  
 dröjsmål 79–81, 202, 222, 231–232, 243, 249, 257,  
 269, 276, 281–282, 284, 295–296, 307, 333, 340  
 se även behandlings- och handläggningstid

### E

egendomsskydd 222, 253  
 elchockvapen 184  
 elektronisk ärendehantering 226  
 elektroniska tjänster 312  
 Energimyndigheten 331  
 e-post 167, 236, 340  
 ersättningar 305  
 e-tjänster 251  
 EU-rätten 201, 269  
 examina 269

**F**

fastspänning 274  
 finansierings- och utvecklingscentralen  
 för boendet (ARA) 82  
 Finansinspektionen 292  
 finansministeriet 317, 350  
 Finlands viltcentral 341  
 fiske 333, 340  
 Folkpensionsanstalten (Fpa) 78–79, 82,  
 232, 251, 295–296, 317  
 fordon 305  
 fordringsägare 230, 232  
 Forskningscentralen för jordbruk  
 och livsmedelsekonomi 340  
 Forststyrelsen 340  
 fotografering 267  
 frihetsberövande 180, 198  
 fullmakt 249, 292  
 fångar 180, 220–227, 277–278  
 fångvård 349  
 fängsel 224  
 färdtjänst 81, 257  
 förbindelser 312  
 föreningar 306  
 förflyttning 223  
 förfrågan 167, 226, 257, 290, 305, 340  
 förhör 284  
 förmåner 272, 296  
 förskottsuppbörd 324, 326  
 försvarsmakten 192  
 Försäkringsdomstolen 295  
 förtroendeskydd 83  
 förtullning på webben 200  
 förundersökning 172, 183, 202  
 förvaltningsdomstolar 307  
 förvaltningstvång 330

**G**

god förvaltning 167, 199–200, 236,  
 244–245, 255, 257, 283, 305, 326, 347, 350  
 god informationshantering 202, 258  
 god intressebevakningssed 292  
 god vård 83, 263, 274

gottgörelse 165, 181–183, 221, 231–232,  
 235, 252, 263–266, 283  
 graviditet 272  
 gripande 180  
 grundläggande utbildning 83, 311–312  
 gästfrihet 192

**H**

handikappbidrag 79  
 handikappservice 79–82, 256  
 handlingar 222, 256–258, 283  
 handläggningstid 295–296  
 se även behandlingstid och dröjsmål  
 handräckning 202, 278  
 hemkommun 276  
 hemservice 247, 249, 259  
 hemvård 250, 257  
 hjälpmedel 272  
 husrannsakan 181–182  
 huvudmannens intresse 258, 290  
 hygien 180  
 häktning 165  
 hälsa 259  
 hälso- och sjukvård 220, 235  
 hörande 81, 168, 180, 202, 222–223,  
 226, 236, 290, 334–335

**I**

import 199  
 indrivning 230, 232, 234–235  
 information 183–184, 315–317, 324, 331  
 informationsgång 296  
 informering 299  
 innehav 225  
 inomhusluft 346  
 inspelning 160  
 integritetsskydd 224, 289  
 internationella konventioner 236  
 intressebevakning 284, 289, 290, 292  
 inträdesförhören 222  
 isolering 263

**J**

jakt 341  
 jord- och skogsbruksministeriet (JSM) 341  
 jour 263, 274  
 Jubileumsfonden för Finlands  
 självständighet (Sitra) 316  
 jämlikhet 252  
 järnvägstrafik 77  
 jäv 203

**K**

kameraövervakning 198, 222  
 klagomål 349  
 klientavgifter 81-82, 230, 250, 266  
 klienter 255, 257  
 klientplaner 281  
 kommunförvaltning 305, 307  
 kompetens 330  
 kontakter 223, 282  
 kontroll 347  
 kroppsbesiktning 224, 278  
 kroppsvisitation 199, 221, 224  
 kundbetjäning 257  
 kundtjänst 251  
 kvarstad 166, 171  
 kyrkan 349

**L**

lagstiftning 181, 201, 224  
 Landsarkivet 312  
 landskapsförvaltning 333  
 landsvägar 345  
 Lantmäteriverket (LMV) 340  
 likabehandling 227, 314  
 logguppgifter 259  
 läkare 269  
 läkarintyg 266, 296  
 läkemedel 180, 276

**M**

magistrater 289  
 markanvändning 335  
 medborgarskap 245  
 medicinsk rehabilitering 272  
 mentalvård 257, 263  
 Migrationsverket 243-245  
 minderåriga 243-244  
 motivering 82, 223, 226, 252, 340, 344  
 munhälsovård 277  
 människovärde 83

**N**

narkotika 199  
 noggrannhet 233, 256, 296  
 Närings-, trafik- och miljöcentralen  
 (NTM-centralen) 345, 347  
 närståendevård 250-251  
 nödtillstånd 263, 274-275

**O**

observation 221, 224  
 offentlig uppgift 341  
 offentliga rättsbiträden 167  
 offentlighet 163, 184, 235, 257-258, 305  
 olycksfall 311  
 ombud 222, 226, 345  
 omhändertagande 236, 282  
 omsorg 273  
 opartiskhet 192, 226  
 ordningsbot 163  
 ordningsregler 198  
 outsourcing 230

**P**

parter 335  
 patienter 263, 274, 276  
 patientjournaler 263, 265, 267-268, 273-275  
 pensioner 236, 295-296, 324  
 permission 222  
 personer med funktionsnedsättning 77,  
 80-83, 256

personlig assistans 81–83  
 personlig integritet 221  
 personuppgifter 236, 305, 312  
 placering 223–224, 243–244  
 planen för strafftiden 222–223  
 planläggning 330  
 polisbrott 183  
 polisen 244, 318  
 polisfängelse 180  
 prehospital akutsjukvård 264, 273  
 preskription 235  
 primärvård 250, 277  
 produktionsstöd 331  
 proportionalitetsprincip 182, 350  
 protokoll 182, 305  
 prov 220, 224  
 psykiatrisk vård 264, 275  
 publikationer 318

## R

rannsakningsfängelse 180, 202, 224, 227  
 register 165, 199, 222, 326, 341  
 registrering 199, 226  
 rehabilitering 82, 84, 295–296  
 religionsfrihet 349  
 Riksfogdeämbetet 237  
 Riksförlikningsman 299  
 rundradioverksamhet 346  
 rådgivning 231, 248, 251, 269, 305,  
 324–325, 331, 335  
 rätt till information 245, 346  
 rättegång 160, 165, 227  
 rättelser 80–81, 83, 200–201, 250, 312, 344  
 rättshjälp 167, 202  
 rättsmedel 166  
 rättsskydd 84, 166, 233, 236, 249, 256, 307  
 rörelsefrihet 275

## S

samarbete 290  
 samiskhet 346  
 samtycke 79, 202, 223, 264, 267, 312  
 sanitära olägenheter 331  
 sekretess 167, 183, 265, 275, 283, 305

service för personer med funktions-  
 nedsättning 257  
 serviceplaner 79–81  
 serviceprincip 324–325, 347  
 serviceproducenter 81, 341  
 servicesedlar 82  
 sjukvårdsdistrikt 306, 311  
 självbestämmanderätt 84, 264, 289  
 skulder 235  
 skuldsanering 231–232  
 skydd av familjeliv 220  
 skydd av förtrolighet 227  
 skydd för privatlivet 275  
 sociala medier 299, 317  
 specialomsorg 78–81, 84  
 spottskyddsredskap 221  
 språkbruk 83, 167, 257  
 språket 245, 299, 314–316, 318–319  
 språkkunskap 318–319  
 spärrmarkering 234  
 straffregister 166  
 studerande 252  
 studiestöd 295  
 störningar 247  
 substitutionsbehandling 272  
 säkerhetskontroller 347  
 säkerhetsvisitationer 180, 199  
 säkringsåtgärder 171  
 sänkning 252

## T

tagande i förvar 163, 244  
 TE-byråer 300–301  
 telefonsamtal 180, 198, 227  
 telefontjänster 319  
 tidsfrist 163, 168, 258  
 tillgänglighet 77  
 tillräckliga hälso- och sjukvårds-  
 tjänster 250, 266, 272, 283  
 tillstånd 330  
 Tillstånds- och tillsynsverket för social-  
 och hälsovården (Valvira) 269–270  
 tingsrätter 283  
 tjänsteutnämningar 203, 237, 340

tolkning 78, 226  
 trafik 292  
 transport 224  
 träning 300  
 Tullen 202–203  
 tullövervakning 198–199  
 tystnadsplikt 235

## U

undantagslov 330  
 underhåll 232, 253, 296  
 undersökningsledare 184  
 underteckning 254  
 undervisning 349  
 undervisningspatienter 267  
 universitet 301  
 uppehållstillstånd 243  
 uthyrning 306  
 utkomstskydd för arbetslösa 301  
 utkomststöd 252–255  
 utkomststödet grunddel 251–252  
 utlåtanden 220, 301, 307  
 utlänningar 163, 244  
 utmätning 235–236  
 utomhusvistelse 180  
 utredande av dödsorsak 269  
 utsökning 202, 233–236  
 utvecklingsstörning 79–81

## V

val 307  
 valet av hyresgäster 315  
 valfrihet 250, 276  
 verkställighet 80–81, 236  
 veterinärvård 319  
 vindkraft 330–331  
 vård 180, 276, 283, 311  
 vård utom hemmet 282, 284  
 vårdbeslut 270, 274  
 vårdbidrag 251  
 vårdplaner 273  
 vårdplatser 248

## W

webbplats 299, 315–318, 340

## Y

yrkesbildade personer inom hälso-  
 och sjukvård 265  
 yttrandefrihet 194, 350

## Å

åtalsförordnande 163  
 åtalsrätt 183  
 återbetalning 79  
 återkrav 253, 296

## Ä

äldre 273–274  
 äldreomsorg 247–250  
 ämbetsbevis 349  
 ändamålsbundenhet 236  
 ändringssökande 166, 225  
 ärendebblanketter 277

## Ö

överföring 168  
 övervakad frihet 222  
 övervakning 184, 231









RIKSDAGENS JUSTITIEOMBUDSMAN

00102 Riksdagen

TELEFON 09-4321

TELEFAX 09-432 2268

[ombudsman@riksdagen.fi](mailto:ombudsman@riksdagen.fi)

[www.ombudsman.fi](http://www.ombudsman.fi)